

Georg Dufner
Iván Velásquez-Castellanos
Coordinadores



Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica



Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica

Georg Dufner
Iván Velásquez-Castellanos
(Coordinadores)

Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica

© 2020 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Prólogo

Dr. Georg Dufner

Representante en Bolivia

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Iván Omar Velásquez Castellanos Ph.D.

Coordinador de la KAS Bolivia

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Autores

Horacio Valencia R.

José Gabriel Espinoza

Elizabeth Jiménez

Miguel Fernández Moscoso

Solange Sardán Matijašević

Ruben Ferrufino Goitia

Joaquín Morales Belpaire

Ludwig Torres Carrasco

Ricardo Jiménez Palacios

Iván Omar Velásquez-Castellanos

P. Cesar Ramos H.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Klingelhöferstraße 23

10785 Berlin

Tel: +49 30 26996-0

Fax: +49 30 26996-3217

E-Mail: zentrale@kas.de

Depósito Legal

4-1-403-20

ISBN

978-99954-1-957-8

Impresión - Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla Postal 5097

La Paz, Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Edición y Corrección

Daniel Atahuachi Ph.D.

Comité Editorial

Dr. Georg Dufner

Iván Omar Velásquez Castellanos Ph.D.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia

Av. Sánchez Bustamente N° 509

(entre calles 11 y 12 de Calacoto) / La Paz-Bolivia

info.bolivia@kas.de / Teléfonos: (+591-2) 2125577 y (+591-2) 2775254

<http://www.kas.de/es/web/bolivien/home>

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.



Índice

Prologo	7
CAPÍTULO PRIMERO	
Sector, empleo, economía y mercado laboral informal	
Aspectos teórico conceptuales	
<i>Iván Omar Velásquez Castellanos</i>	13
CAPÍTULO SEGUNDO	
Empleo e informalidad en Bolivia: 20 años no es nada	
Análisis empírico de la evolución de la informalidad (1999 a 2018)	
<i>Horacio Valencia R.</i>	61
CAPÍTULO TERCERO	
La informalidad y el cambio tecnológico ¿Cuán amenazados están los empleos informales?	
<i>Jose Gabriel Espinoza Yañez</i>	97
CAPÍTULO CUARTO	
Trabajando en varios mundos: las estrategias laborales de productores de Quinoa en el Altiplano Sur de Bolivia	
<i>Elizabeth Jiménez, Miguel Fernández</i>	119
CAPÍTULO QUINTO	
La brecha salarial por género, una tarea pendiente	
<i>Solange Sardán Matijašević</i>	149

CAPÍTULO SEXTO	
Los sindicatos de ayer y de hoy: muy diferentes y con los mismos problemas	
<i>Miguel Fernández Moscoso</i>	179
CAPÍTULO SÉPTIMO	
La política tributaria como incentivo a la Formalidad: Opciones de reforma	
<i>Rubén Ferrufino G.</i>	217
CAPÍTULO OCTAVO	
Las instituciones que empujan hacia la informalidad	
Joaquín Morales Belpaire / Solange Sardán Matijašević	265
CAPÍTULO NOVENO	
Segmentación del mercado laboral. El trabajo informal en Bolivia, un análisis desde 1996 a 2018	
<i>Ludwing Ernesto Torres Carrasco</i>	289
CAPÍTULO DÉCIMO	
Desigualdades de Género en el Comercio Informal: Dinámicas de valor, sindicalización y criminalización en el corredor fronterizo peruano-chileno	
<i>Ricardo Jiménez Palacios</i>	313
CAPÍTULO ONCEAVO	
Informalidad – Mercado Laboral	
<i>Iván O. Velásquez Castellanos / P. Cesar Ramos H.</i>	333
CAPÍTULO DOCEAVO	
¿Por qué optamos por la informalidad?	
<i>Joaquín Morales Belpaire</i>	353
Temáticas y autores.....	369

Prólogo

La informalidad en general es una característica de países en vías de desarrollo, como en el Estado Plurinacional de Bolivia, en donde la economía informal se desarrolla en un escenario de pobreza a nivel urbano y rural, altas tasas de desempleo, subempleo, desigualdad de género y trabajo precario, inseguro y mal pagado. Sin duda, el crecimiento de la economía informal en economías en desarrollo, es el resultado de la baja capacidad del sector formal de generar fuentes de empleo digno e ingreso sostenible, en un contexto de fuerte crecimiento de la fuerza laboral y creciente migración campo ciudad.

Evidentemente, la economía informal se caracteriza por un agudo déficit de trabajo decente y un porcentaje desproporcionado de trabajadores pobres. La evidencia empírica ha mostrado que los trabajadores de la economía informal se enfrentan habitualmente a riesgos más elevados de pobreza que los trabajadores de la economía formal. Como resultado de estos y otros factores, hay una coincidencia significativa, aunque no llega a ser total, entre el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable (OIT, 2018).

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) oficina Bolivia trabaja por más de medio siglo apoyando el fomento de políticas públicas en pro del bienestar de los bolivianos, la democracia y el estado de derecho. A lo largo de este periodo de trabajo uno de los problemas económicos que se ha hecho evidente en 37 años de democracia, es que desde 1982, la economía informal ha crecido en progresión geométrica. Asimismo, el mercado laboral en Bolivia se caracteriza por tener un elevado empleo informal como lo señalan Medina & Schneider (2018), posicionando al país con un 62,3 por ciento de informalidad respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

La medición del PIB y el empleo pueden traducirse en subestimaciones importantes si no tiene en cuenta las actividades informales. Además, las políticas

nacionales están mejor fundamentadas si se conocen la magnitud del empleo informal y las condiciones de estos patrones de empleo. Según el Sistema de Cuentas Nacionales (S.C.N.; 2008), ciertas actividades pueden ser ilegales como legales, pero se ocultan a las autoridades públicas por las razones: de evitar el pago del impuesto sobre la renta, el valor agregado u otros pagos. También para evitar el pago de cotizaciones a la seguridad social y para evitar tener que cumplir con ciertos estándares legales tales como salarios mínimos, horarios máximos, estándares de seguridad o salud, etc.

Las políticas de ajuste estructural y los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de empresas estatales y servicios públicos a lo largo de la historia económica de Bolivia, han contribuido también al crecimiento de la economía informal. Según la OIT (2002), en la región de Europa Central y Sudoriental (países no miembros de la Unión Europea (UE)) y la Comunidad de Estados Independientes, el desmembramiento del sistema de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) estuvo seguido de altas tasas de desempleo y la rápida migración de las zonas rurales a las urbanas sin los correspondientes aumentos de la proporción de trabajadores en la industria. Esto se tradujo en altas tasas de empleo en el sector de los servicios, pocos cambios en las tasas de empleo vulnerable y de desempleo, como también desaliento entre los jóvenes.

En países en desarrollo, extractivistas como Bolivia las caídas en los precios de los productos básicos (minerales entre otros) que exportan determinaron el cierre de centros mineros y el aumento de un número significativo de desempleados que contribuyeron al incremento de la economía informal. En Bolivia sucedió en 1985 cuando cae el precio de su principal producto de exportación el Estaño que determinó el desplome del principal producto generador de ingresos por exportación para el país. Su ciclo (de Kondratiev) duro aproximadamente 85 años.

Los centros mineros se cerraron y dieron lugar a un sin número de desempleados la mayoría de ellos llegaron a poblar la ciudad de El Alto en La Paz y migraron a otros departamentos como Santa Cruz y Cochabamba. Como consecuencia de ello el sector terciario de la economía se incrementó exponencialmente en especial el comercio informal.

En contra de las primeras predicciones, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos del planeta y en Bolivia no ha sido una excepción en especial desde 1985 hasta nuestros días, también están incluidos a los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal. La mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se han creado en la economía informal. En Bolivia el boom de las materias primas (2006-2013) y un tipo de cambio favorable a las importaciones han favorecido al fortalecimiento del sector terciario de la economía amparado por el paraguas de la informalidad.

Al 2019, Bolivia ha ingresado a un proceso de urbanización acelerado, más del 70 por ciento de la población boliviana vive en las ciudades del eje central y ese proceso de urbanización viene dándose con una fuerte presencia del sector informal urbano, en donde las actividades terciarias, como el comercio, los servicios, el transporte, y las administrativas, entre otras, configuran un rasgo característico de la informalidad del país. En Bolivia como se mencionó anteriormente, prevalece una forma de actividad económica basada en el extractivismo (minerales y gas básicamente), en la explotación de recursos naturales. Esto es algo que le está pasando factura a la economía, por el debilitamiento de la demanda agregada interna y está afectando a los procesos de fortalecimiento del desarrollo entrampando a la economía boliviana en la informalidad.

Evidencia empírica coincide en afirmar que la gobernanza frágil es una de las bases fundamentales de la economía informal. En general, el crecimiento de la economía informal puede deberse a: Políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. Sin duda, la gobernanza inadecuada se traduce en poblaciones de trabajadores y empresarios que la legislación no reconoce ni protege. Los marcos jurídicos e institucionales cuya concepción y aplicación es esencial para luchar contra la informalidad son los que rigen el trabajo, la protección social, la reglamentación de las empresas y la garantía del derecho de propiedad, incluido el acceso al capital financiero (OIT; CIT, 2002).

En el caso de Bolivia la normativa laboral es antigua y muy desactualizada y no responde a los desafíos del siglo XXI. Asimismo, la normativa de referencia sobre las condiciones laborales en Bolivia es la Ley General del Trabajo (Decreto Supremo de 24 de mayo de 1939, por el que se dicta la Ley General del Trabajo, elevado a Ley el 8 de diciembre de 1942). Y su reglamento de desarrollo (Decreto de 23 de agosto de 1943, reglamentario de la Ley General del Trabajo): Así, la normativa boliviana diferencia entre contrato individual o colectivo, en este último caso cuando se pacta “entre un patrono o asociación de patronos y un sindicato, federación o confederación de sindicatos de trabajadores”. Por ello, existen empleadores de grandes empresas que tienen comportamientos inadecuados y escamotean los derechos sociales, y económicos de sus trabajadores, pero debido a la estructura empresarial en Bolivia son pocas ese tipo de empresas.

En general en empresas relativamente grandes, los trabajadores gozan de protección sindical y las gerencias son profesionales, y procuran cumplir con lo que establecen las normas laborales. Se podría denominar que el trabajo en estas pocas empresas el trabajo es digno (Erostequi, R.; 2017). Contrariamente a lo mencionado en las micro y pequeñas empresas es donde no se respeta la legislación ni la normativa laboral; en la mayoría no se practica relaciones laborales

enmarcadas en la norma, los empleados no son sujetos de prestaciones sociales ni beneficios sociales, aparentemente porque la legislación laboral de 1939 está pensada para las grandes empresas y, por lo tanto, a estos segmentos pequeños les genera distorsiones, principalmente de costos y de productividad.

Con relación a la cantidad de trabajadores que están cubiertos por la legislación laboral, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que la población económicamente activa abarca a 4.739.203 de personas y sólo el 40 por ciento, es decir 1.895.681 es asalariada.

La población protegida por la Ley General del Trabajo (LGT) llega a 473.920 personas, que corresponden al 25 por ciento, pues una gran parte de los asalariados están constituidos por los maestros, que tienen un régimen laboral particular, mientras que 450 mil son funcionarios públicos con un régimen laboral enmarcado en el Estatuto del Funcionario Público. Lo que no muestran estas cifras es que 2.843.521 personas están vinculadas al sector informal o son trabajadores por cuenta propia, propietarios de empresas en todos los segmentos, pero mayoritariamente compuestas por micro o pequeños centros de trabajo y también por desempleados, que corresponden a un 5 por ciento; es decir de 236.960 personas. Estas personas no tienen garantizada la atención en salud y tampoco gozan con efectividad de un régimen jubilatorio. No tienen un régimen de protección laboral.

Por otro lado, el 25 por ciento de los trabajadores que gozan tanto de la protección de la seguridad social de corto y largo plazo, así como de la Ley General del Trabajo, es un número reducido, pero de importancia para el país, debido a que están insertos en sectores importantes de la economía: minería, petróleo, industria, construcción, servicios bancarios, etcétera. Además, estos sectores cuentan con organizaciones sindicales muy bien estructuradas y con influencia en organizaciones sindicales internacionales, así como en la Organización Internacional del Trabajo (Erostegui, R.; 2017). Asimismo, el otro grupo de trabajadores, que está compuesto por trabajadores con dependencia económica del Estado en todos sus niveles (central, departamental y municipal), tiene protección de la seguridad social de corto y largo plazo, pero no cuenta con estabilidad laboral (exceptuando a los maestros), no cuenta con organización sindical y no puede defender sus derechos mediante una declaración de huelga.

Aunque algunas actividades ofrecen medios de vida e ingresos razonables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal: están expuestas a condiciones de trabajo inadecuadas e inseguras y tienen altos niveles de analfabetismo, poca calificación y escasas oportunidades de formación; tienen ingresos más inciertos, más irregulares y más bajos que quienes trabajan en la economía formal, trabajan más horas, no gozan de derechos de negociación colectiva ni de representación y, a menudo, su situación en el empleo es ambigua o encubierta; y tienen una mayor vulnerabilidad física y financiera porque el trabajo en la

economía informal está excluido o efectivamente fuera del alcance de los regímenes de seguridad social y de la legislación en materia de protección

Finalmente, a nombre de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) oficina Bolivia, deseamos agradecer a los investigadores que formaron parte en esta investigación, el objetivo de la misma es que sirva para comprender un fenómeno tan complejo como lo es la informalidad y la economía informal, deseamos también que esta investigación pueda servir de insumo para la formulación de políticas públicas, agradecemos de manera especial a todos los investigadores que contribuyeron con sus ideas, análisis y reflexión, por su aporte a la investigación y por su manera peculiar de abordar esta siempre interesante temática. Esperemos que esta investigación sea de utilidad y sirva de insumo para comprender la compleja realidad de la economía informal en Bolivia.

Nuestra Señora de La Paz, noviembre de 2020

Dr. Georg Dufner
Representante en Bolivia
Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Iván Velásquez-Castellanos Ph.D.
Coordinador de la KAS Bolivia
Fundación Konrad Adenauer (KAS)



Feria 16 de Julio de la ciudad de El Alto, vendedores de ropa usada.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Feria 16 de Julio de la ciudad de El Alto, restaurantes ambulantes.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPITULO PRIMERO

Sector, empleo, economía y mercado laboral informal

Aspectos teórico conceptuales

Iván Omar Velásquez Castellanos¹

Resumen

La economía informal se caracteriza por un agudo déficit de trabajo decente y un porcentaje desproporcionado de trabajadores pobres. La evidencia empírica ha mostrado que los trabajadores de la economía informal se enfrentan habitualmente a riesgos más elevados de pobreza que los trabajadores de la economía formal. Como resultado de estos y otros factores, hay una coincidencia significativa, aunque no llega a ser total, entre el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable (OIT, 2002). El presente documento realiza precisiones conceptuales sobre lo que significa: Sector, Empleo, Economía y Mercado Laboral informal desde el estado del arte de la literatura. La revisión no es completa, por lo extenso de enfoques y literatura sobre la temática; sin embargo, intenta precisar aspectos teórico conceptuales esenciales para entender el fenómeno de la informalidad y la economía informal. La base de la discusión y la revisión de la literatura inicia en el trabajo y los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde los 70s la OIT ha jugado un rol destacado a la hora de situar el tema en la agenda y el debate político internacional sobre la informalidad, durante más de 40 años, ha producido datos sobre el empleo informal y llevado a cabo investigación, sobre: las condiciones de trabajo en la economía informal, los factores impulsores de la informalidad y las políticas

1 Obtuvo su doctorado en economía en la Georg-August-Universität Göttingen en Alemania. En el 2017 realizó su Post Doctorado en el marco del Programa trAndeS de la Freie Universität de Berlin (FU Berlin). En la actualidad es Coordinador de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) en Bolivia. Comentarios a: velasquezivanomar@gmail.com ivan.velasquez@kas.de

innovadoras para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, motivo por el cual su revisión bibliográfica e inserción en la discusión es obvia e indispensable.

Palabras Clave: Empleo, Informalidad, Habilidades, Normas Laborales, Política Pública.

Código JEL: J01, J46, J24, J8, J48

1. Introducción

Han pasado 47 años desde que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por primera vez haya hablado del sector informal en el estudio que hizo sobre Kenia en 1972. Hoy más que nunca el concepto de la informalidad sigue vigente en especial en las economías en desarrollo. Sin embargo, hay que reconocer que fue el antropólogo Keith Hart quien empleó por primera vez el término “oportunidades informales de ingreso” (Hart, K., 1973), el estudio fue presentado en septiembre de 1971 en una conferencia del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. Sin embargo, el informe de la OIT (1972) hizo un análisis más estrictamente económico del concepto, que además alcanzó mayor difusión académica.

De la misma forma, hace exactamente 47 años la OIT usó por primera vez la expresión “Sector no estructurado”^{2 3} para describir las duras actividades de los trabajadores generalmente gente que vive por debajo de la línea de la pobreza (pobres: moderados y extremos) que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. En 1991, hace más de 28 años, la 78^{va} reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo examinó: “El dilema del sector no estructurado”⁴. Así, el dilema que se planteaba era si la OIT y sus mandantes debían promover el sector informal como proveedor de empleo y de ingresos o tratar de extender al mismo la reglamentación y la protección social, con la posibilidad de que de esta forma se redujera su capacidad de proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra siempre en aumento. En la Memoria de 1991 se subrayaba que:

“Está excluido que la OIT ayude a ‘promover’ o a ‘desarrollar’ el sector no estructurado de tal o cual país como un medio cómodo y poco oneroso de crear empleos si los interesados no están resueltos, al mismo tiempo, a erradicar paulatinamente las peores

2 OIT. (1972). Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya. Ginebra, 1972.

3 En la actualidad, “Sector Informal” y posteriormente “Economía Informal”.

4 OIT. (1991). El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 78^{va} reunión, Ginebra, 1991.

formas de explotación y de trabajo infrahumanas que se observan en ese sector”⁵ (OIT, 1991).

En la discusión de la Conferencia se hizo hincapié, en que para resolver el dilema había que “atacar a las raíces del mal y no sólo a los síntomas” mediante “una estrategia global y diversificada”⁶. Sin duda, en países en desarrollo como en el Estado Plurinacional de Bolivia hoy todavía, hay un dilema, pero de magnitud y complejidad mucho mayores, toda vez que el sector y la economía informal se han formalizado en la cotidianidad de las actividades económicas. En contra de las primeras predicciones, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos del planeta y en Bolivia no ha sido una excepción en especial desde 1985 hasta nuestros días, también están incluidos a los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal. La mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se han creado en la economía informal. En Bolivia el boom de las materias primas (2006-2013) y un tipo de cambio favorable a las importaciones han favorecido al fortalecimiento de un sector terciario de la economía amparada por el paraguas de la informalidad.

La mayoría de las personas ha pasado a la economía informal porque no podía encontrar un empleo o emprender una actividad empresarial en la economía formal. En Bolivia, por ejemplo, en los últimos 20 años el trabajo informal ha representado casi el 62,3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB, FMI, 2018). El trabajo en la economía informal no puede calificarse de “decente” en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018⁷) más del 60 por ciento de la población ocupada mundial se gana la vida en la economía informal. La informalidad existe en todos los países independientemente de su nivel de desarrollo socio-económico, si bien tiene mayor prevalencia en los países en desarrollo. Los 2000 millones de mujeres y hombres que se ganan la vida en la economía informal se ven privados de condiciones de trabajo decentes. La evidencia demuestra que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento (OIT, 2018).

La OIT (2018) reconoce que el principal reto para la transición a la economía formal es encontrar la combinación adecuada de políticas que respondan a

5 IBID, OIT (1991), página, 67.

6 OIT. (1991). Actas provisionales de la 78.ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1991, Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria, páginas. 27/7-27/8.

7 International Labor Organization (ILO). Women and men in the informal economy: A statistical picture, ISBN 978-92-2-131580-3 (print), 978-92-2-131581-0 (web PDF), Ginebra, 2018.

la diversidad de características y factores determinantes de la informalidad. Para comprender mejor estos aspectos complejos de la informalidad y supervisar el avance hacia la formalización, es necesario disponer de estadísticas fiables y relevantes. En junio de 2015, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (Núm. 204), la primera norma internacional del trabajo que se centra totalmente en la economía informal.

En septiembre de ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluía la transición a la formalidad entre las metas del Objetivo 8 de Desarrollo Sostenible. Ambos instrumentos representan importantes hitos en el planteamiento mundial hacia la formalización, especialmente al aportar directrices sobre el proceso. La OIT ha definido la formalización de la economía informal como uno de sus resultados estratégicos y brinda su apoyo a los mandantes tripartitos para facilitar la transición a la economía formal en la esfera nacional.

Si bien, el concepto de “sector informal” fue descrito y utilizado por primera vez por la OIT en 1972, en un estudio sobre el problema del empleo en Kenia (OIT, 1972) muchas de sus características y peculiaridades no se han modificado en estos 47 años. El informe confirmaba la existencia de un grupo creciente de “ocupados pobres”, que no cabían en ninguno de los grupos de la clásica dicotomía entre sector moderno y sector tradicional, pues, aunque por el tipo de empleo y ubicación pertenecían al sector moderno, tenían un ingreso apenas superior al del sector tradicional (OIT, 1972). El análisis consistió en evaluar la fuerza de trabajo como unidad de producción y de su articulación con el resto de la economía.

El estudio mostró la masa de subempleados que trabajaba en múltiples actividades había logrado sobrevivir en condiciones desfavorables, lo que los condujo a examinar el tipo de trabajo realizado y, como consecuencia éste consistía principalmente en operaciones unipersonales, identificaron el trabajo con la unidad de producción. Además, se supuso que existía una relación funcional con el resto de la economía, sobre la base de que los trabajadores informales podrían proporcionar bienes y servicios, aún bajo severas formas de persecución, de ahí se postuló que si no existiera esta interferencia sería posible elevar el nivel de ingresos de las personas ocupadas en el sector informal⁸ (Tokman, V. 1987⁹).

En un estudio más pormenorizado de dicho grupo se comprobó que era numeroso y que su contribución al producto nacional estaba lejos de ser despreciable.

8 La principal desventaja del informe de Kenia fue la falta de un marco conceptual para definir el sector.

9 Tokman, Víctor (1987): El sector informal quince años después, *El Trimestre económico*, vol. 54, N°215. Julio - septiembre.

Por otra parte, sus actividades mostraban una dinámica propia tal que contradecía el enfoque dominante según el cual habrían de desaparecer progresivamente frente al efecto de filtración (trickle-down) de los beneficios del crecimiento hacia los estratos más pobres.

A dicho grupo de actividades se le llamó sector informal, a la vez que se destacó la necesidad de integrarlo en forma activa a las políticas de desarrollo. Inicialmente este sector fue definido mediante una suma de características empíricamente observadas: empresas de tamaño pequeño, que funcionaban en mercados abiertos, competitivos y no regulados, con recursos locales y tecnologías adaptadas, de uso intensivo de mano de obra (Guerguil, M. 1988¹⁰).

Así, la economía informal abarca una enorme gama de situaciones diversas, tanto entre economías como dentro de ellas. Desde la perspectiva de la formulación de políticas, es importante resaltar que los trabajadores y las unidades económicas –empresas, empresarios y hogares– de la economía informal presentan una amplia diversidad de características y necesidades. Esto se debe conocer y comprender, junto con las razones de la persistencia de la economía informal, a fin de formular políticas eficaces para la transición a la formalidad.

Los trabajadores de la economía informal difieren ampliamente en términos de nivel de ingreso, edad, nivel de educación, situación en el empleo, sector, tipo y dimensión de la empresa, ubicación del lugar de trabajo (rural o urbano, privado o público), grado de cobertura de la protección social y laboral. Las unidades económicas de la economía informal también tienen características muy diversas en cuanto a dimensión, sectores de concentración, grado de cumplimiento de la legislación y reglamentos, o nivel de productividad, entre otros aspectos.

2. Informalidad: concepto, dimensiones y definición

Desde los 70s la OIT ha jugado un rol destacado a la hora de situar el tema en la agenda y el debate político internacional sobre la informalidad, durante más de 40 años. Ha producido datos sobre el empleo informal y llevado a cabo investigación, sobre (OIT, 2018):

- a. las condiciones de trabajo en la economía informal,
- b. los factores impulsores de la informalidad y
- c. las políticas innovadoras para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.

10 Guerguil Martine (1988). Algunos alcances sobre la definición del sector informal. REVISTA DE LA CEPAL N° 35 / agosto de 1988.

Según la OIT (2018) la aprobación de la Recomendación Núm. 204¹¹ por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo en el 2015, tuvo una importancia estratégica para el mundo del trabajo y su futuro, ya que se trata de la primera norma internacional del trabajo centrada en su totalidad sobre la economía informal y su diversidad, además de aportar orientación práctica para encarar estas prioridades (OIT, 2018). La Recomendación claramente resalta la necesidad de:

- a. Facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento (OIT, 2018);
- b. promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales (OIT, 2018); y
- c. prevenir la informalización de los empleos de la economía formal (OIT, 2018).

Sin duda, según la OIT (2018) este nuevo consenso que reconoce que la transición de la economía informal a la economía formal es esencial para lograr un desarrollo inclusivo y conseguir trabajo decente para todos se refleja en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹², específicamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8, que promueve el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y en particular, el cumplimiento de la Meta 8.3. Esta meta apunta a promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas y la creación de empleo decente, y alienten la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras iniciativas, mediante el acceso a servicios financieros.

En ese sentido, está claro que se necesita identificar de manera clara, concreta y concisa las peculiaridades de la informalidad y de sus actividades relacionadas, a nivel teórico existen fundamentalmente dos teorías que buscan explicar la existencia de informalidad. De acuerdo a la concepción tradicional, llamada teoría de exclusión, el crecimiento y tamaño del sector informal en países en desarrollo se debe a que ciertos tipos de trabajadores (en general de baja calificación) son desplazados hacia trabajos sin protección y de baja productividad,

11 Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_INSTRUMENT_ID:3243110

12 Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

constituyéndose ésta en su única alternativa de empleo (KAS, SOPLA, 2010¹³), (Fields, 1975; Mazumdar, 1976)¹⁴.

De acuerdo a este enfoque los trabajadores en el sector informal son altamente vulnerables, al no tener acceso a la seguridad social, tener alta incertidumbre en sus ingresos y no estar cubiertos durante su vejez. Un revisión de la literatura más reciente (Maloney, 2004; Packar, 2007; Perry et al., 2007)¹⁵ pone en duda la existencia de un sector informal y otro formal como la manifestación del dualismo del mercado laboral. Según la teoría del escape, ciertos grupos de trabajadores optan voluntariamente por salir del sector formal, que les impone altos costos de regulación y les da un menor grado de flexibilidad (KAS, SOPLA, 2010).

Perry et al. (2007) sostienen que los factores de exclusión son muy importantes en América Latina, pero que hay un cierto porcentaje de la informalidad que se corresponde más con una teoría de escape. La informalidad así puede ser una puerta de entrada al mercado laboral, en particular para individuos de bajas calificaciones o jóvenes.

Consiguientemente, de acuerdo a estas múltiples teorías sobre la informalidad, existe también una amplia gama de definiciones de qué es lo que constituye una actividad informal y cómo podemos medir el tamaño de este sector¹⁶. Por tanto, tenemos las siguientes definiciones las cuales detallamos a continuación:

a. Definición productiva

Un individuo es considerado un trabajador informal si pertenece a alguna de las siguientes categorías (KAS, SOPLA, 2010):

- i. trabajador independiente no calificado,
- ii. asalariado en una firma privada pequeña,
- iii. trabajador sin remuneración.

13 Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS SOPLA, 2010). Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina. Río de Janeiro, mayo del 2010. ISBN 978-85-7504-147-5.

14 Fields, G. Rural-urban migration, urban unemployment and underemployment, and job search activity in LDC's. *Journal of Development Economics*, 1975, 2(1), pp. 165-87; MAZUMDAR, D. The urban informal sector. *World Development*, 1976, 4(8), pp. 655-79.

15 Maloney, W. Informality revisited. *World Development*, 2004, 32(7), pp. 1159-78; Packard, T. Do workers in Chile choose informal employment? A dynamic analysis of sector choice, The World Bank, 2007; Perry, et al. (2007).

16 Un detalle de la génesis de estas definiciones y su operacionalización puede encontrarse en: GASPARINI, L. y TORNAROLLI, L. *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata*. La Plata: CEDLAS, 2007 (Documento de Trabajo, 43 p); HENLEY, A., et al. *On Defining and Measuring the Informal Sector*. Washington D.C.: World Bank, 2006. (Working Paper 3866); PORTES, A. y HALLER, W. *La economía informal*, Santiago de CEPAL, 2004. (Series Políticas Sociales, 55 p.).

De manera general, cabe hacer notar que esta definición se utiliza mucho en países en los que no hay registro sobre acceso a sistema previsional o tenencia de contrato de trabajo.

b. Definición legal

En esta definición se considera un trabajador informal si su relación laboral no está sujeta a los estándares de la legislación laboral, impuestos, protección social o derechos a ciertos beneficios laborales (vacaciones, permisos por enfermedad, indemnizaciones por despido, etc.). En este sentido, dependiendo de la disponibilidad de datos usualmente se usan variables como “tenencia de un contrato” o afiliación al sistema de salud y/o previsión para clasificar a los trabajadores como formales o informales (KAS, SOPLA, 2010).

En suma, la factibilidad y conveniencia de aplicar estas definiciones en los distintos países de este estudio difiere de acuerdo a la disponibilidad de datos y a factores institucionales que hacen más plausible tomar una u otra medida de informalidad o bien una combinación de ambas¹⁷.

Detallando más el concepto que gira en torno a la informalidad, según la OIT (2018) y Hussmanns, R. (2001¹⁸, 2004¹⁹) se identifican tres diferentes dimensiones de informalidad, detalladas a continuación:

a. Dimensión 1: Sector informal

Abarca al conjunto de unidades productivas de carácter:

- i. familiar, y/o
- ii. de pequeña escala de producción.

Las unidades descritas, generalmente, se caracterizan por una limitada capacidad administrativa y no suelen contar con personería jurídica ni tampoco

17 Desde el año 2002 la OIT recomienda combinar estas dos definiciones y considerar como informales a todos los trabajadores que lo sean de acuerdo a alguna de estas dos definiciones. Ver TOKMAN, V. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. Santiago: CEPAL, 2006. (Colección Documentos de Proyectos, 72 p.)

18 Hussmanns, R. (2001). Informal sector and informal employment: elements of a conceptual framework. En Fifth Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi (pp. 19-21).

19 Hussmanns, R. (2004). Defining and measuring informal employment. Bureau of Statistics Paper, ILO, Geneva, February (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>).

con seguimiento contable. En la práctica, este concepto se instrumentaliza mediante la perspectiva productiva, que considera que una empresa y su demanda de trabajo son parte del sector informal, si es que opera con menos de cinco trabajadores o no cuenta con registro legal o tributario de funcionamiento.

b. Dimensión 2: Empleo informal

Agrupar al conjunto de trabajadores con empleos, ya sea en el sector formal o informal, que se encuentran al margen de la norma laboral y, sobre todo, de la protección social. Empíricamente, este concepto se instrumentaliza mediante la perspectiva legal de la informalidad, la cual considera que un trabajador tiene un empleo informal si no se cuenta con el pago de los beneficios establecidos en la norma o no cuenta con aportes al sistema de pensiones.

c. Dimensión 3: Economía informal

Agrupar a ambos conceptos al mismo tiempo, sector y empleo informal; donde el sector informal puede contar con trabajadores formales que tienen protección social y el empleo informal puede encontrarse en el sector formal si no está cubierto por la seguridad social o por el sistema de pensiones.

Para la OIT (2018), las normas internacionales distinguen entre empleo en el sector informal y empleo informal. El empleo en el sector informal es un concepto basado en empresas y se define en términos de las características del lugar de trabajo. Por el contrario, el empleo informal es un concepto basado en el puesto de trabajo y se define en términos de la relación de empleo y las protecciones asociadas con el empleo del trabajador (OIT, 2018).

- a. Empleo en el sector informal:** Según las normas internacionales adoptadas por la 15ª CIET, el sector informal consiste en 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 participen en esa actividad. El sector informal incluye también un subconjunto de empresas no constituidas en sociedad de capital, que no constituyen entidades jurídicas independientes de sus propietarios (OIT, 1993). Pertenecen a miembros individuales del hogar o a varios miembros del mismo hogar o de hogares diferentes. 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 (OIT, 2018).

- b. **Empleo Informal:** A diferencia del concepto de sector informal que se refiere a las unidades de producción como unidades de observación, el concepto de empleo informal se refiere a los puestos de trabajo como unidades de observación (OIT, 2003; Hussmanns, 2004). En el caso de trabajadores por cuenta propia y empleadores, la condición de empleo informal del puesto de trabajo se determina en función de la pertenencia al sector informal de su empresa. De este modo, los trabajadores por cuenta propia (sin trabajadores asalariados) que operan una empresa informal se clasifican como pertenecientes al empleo informal. De manera similar, los empleadores (con trabajadores asalariados) que operan una empresa informal se consideran pertenecientes al empleo informal. Todos los trabajadores familiares auxiliares se clasifican como parte del empleo informal, independientemente de que se desempeñen en empresas del sector formal o informal (OIT, 2018).

Recuadro 1 Diferentes interpretaciones de informalidad

Sector tradicional

Los debates sobre la informalidad se remontan a las teorías económicas prevalentes en la década de 1950 sobre el “sector tradicional”. Muchos economistas, como Arthur Lewis y otros, sostenían que este sector, integrado por un gran excedente de mano de obra en países en desarrollo, incluidos pequeños comerciantes, pequeños terratenientes y trabajadores asalariados ocasionales, se absorbería gradualmente en el sector industrial moderno a medida que esas economías crecían. También se creía que ese sector era marginal y no estaba vinculado con la economía formal ni el desarrollo capitalista moderno.

Sector informal

A comienzos de la década de 1970, el antropólogo económico Keith Hart observó sobre la base de sus investigaciones realizadas en Ghana que el “sector informal” no solo persistía, sino que se había ampliado. El uso del término “sector informal” se generalizó luego de que la OIT lo utilizara en el análisis de las actividades económicas en Kenia realizado por especialistas de la misión sobre el empleo en Kenia de 1972. El equipo de la OIT analizó sistemáticamente esas actividades, observando que no se las reconocía, registraba, protegía ni reglamentaba, y que el sector incluía diversas actividades, desde el trabajo marginal de supervivencia hasta empresas rentables.

En los dos decenios siguientes se registró un debate continuo sobre la naturaleza y las causas del sector informal. Dos escuelas de pensamiento lo consideraban una característica de las economías pre capitalistas. La escuela dualista (y algunos especialistas de la OIT en la década de 1970) sostenían que el sector informal abarcaba

actividades periféricas que no estaban vinculadas con el sector formal. Se pensaba que la persistencia de formas campesinas de producción era causada por desequilibrios generados cuando la oferta de mano de obra crecía más rápidamente que el desarrollo económico y las calificaciones tradicionales no se ajustaban a las nuevas oportunidades económicas.

La escuela de pensamiento legalista (propugnada por Hernando de Soto y otros) sostenía que el sector informal estaba integrado por microempresarios que trataban de evitar los costos y las obligaciones del registro formal. Las reglamentaciones onerosas y complicadas y los gastos podían asfixiar a las empresas privadas, llevándolas a abandonar el sector estructurado. De Soto y otros han promovido los derechos de propiedad como medio para convertir el capital informal en capital real.

La escuela estructuralista (propuesta, entre otros, por Alejandro Portes) sostenía, a diferencia de las otras escuelas de pensamiento, que el sector informal era una característica del desarrollo capitalista. Esta concepción consideraba que el sector informal estaba subordinado al formal, e incluso explotado por este, para reducir los costos y aumentar la competitividad de las grandes empresas.

La escuela ilegalista estaba estrechamente vinculada con el neoliberalismo y la economía neoclásica. Consideraba que la informalidad era una manera en que los empresarios evitaban el pago de impuestos y la reglamentación del mercado de trabajo. Así, afirmaba que la informalidad era una elección.

Del sector informal a la economía informal

En la década de 1990, el renovado interés en el sector informal y el análisis de los patrones de la informalidad tanto en países desarrollados como en países en desarrollo indicaron que la informalidad persistía y estaba en aumento. Esto se tradujo en un replanteo fundamental del sector informal y profundizó la comprensión de sus dimensiones y dinámica. En 2002 la Conferencia Internacional del Trabajo trazó nuevos derroteros con los debates sobre la informalidad, ampliando su base conceptual de un “sector” a un fenómeno de toda la economía, y de un concepto basado en las empresas a uno que incluía no solo la producción sino también las características del trabajo y de los trabajadores.

Esta comprensión más amplia de la informalidad ofreció oportunidades para una perspectiva más matizada y específica por país sobre las causas y consecuencias de la informalidad y los vínculos entre la economía informal y el entorno reglamentario formal.

Fuente: OIT. (2002). El trabajo decente y la economía informal. Ginebra. Adaptado de Martha Chen, “Rethinking the Informal Economy, from enterprise characteristics to employment relations”, en *Rethinking Informalization, Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*, editado por Neema Kudva y Lourdes Benería, Cornell University Open Access Repository.

Según la OIT (2018) en el caso de los empleados o asalariados, el empleo informal se define en términos de la relación de trabajo. Según las normas internacionales, para que el puesto de trabajo de un empleado se considere informal, la relación de

trabajo no deberá estar, ni legalmente ni en la práctica, sujeta a la legislación laboral nacional, a impuestos sobre las ganancias, a protección social o al derecho a ciertas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso de despido, indemnización por despido, licencias remuneradas anuales o licencia por enfermedad, etc.).

De acuerdo a la OIT (2018) las razones subyacentes pueden ser el no registro del puesto de trabajo de los empleados, trabajos ocasionales o de corta duración, trabajos con horarios o salarios inferiores a un umbral específico (por ejemplo, para las contribuciones a la seguridad social) o falta de aplicación de la legislación y reglamentos vigentes. En la práctica, la naturaleza formal o informal del puesto de trabajo ocupado de un empleado se determinará sobre la base de criterios operativos como las contribuciones a la seguridad social por parte del empleador (en nombre del empleado), y el derecho a licencia por enfermedad y licencia anual remunerada (OIT, 2018).

2.1. Economía informal: ¿Qué es y cuál su significado?

En el consenso de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT, 2002) respecto de la economía informal y su resolución planteó el término “Economía Informal” en lugar del utilizado anteriormente, “Sector Informal”. El objetivo era describir mejor el gran alcance y diversidad del fenómeno en todo el mundo. En lugar de una definición específica, el marco suministró parámetros para comprender la economía informal como:

“Todas las actividades que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes” (OIT; CIT, 2002).

Es necesario tomar en cuenta que estos parámetros se basan fundamentalmente en el concepto de “Exclusión”, que se refiere a los trabajadores mayormente excluidos de los intercambios que se realizan en el sistema reconocido:

- Las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales suelen no incluirlos y, en consecuencia, no se los tiene en cuenta en la formulación de políticas.

Desde esta perspectiva, se revelan varios aspectos de la informalidad:

- Los actores pueden ser informales por carecer de protección social,
- de derechos en el trabajo y
- de representación y voz en el lugar de trabajo.

Por consiguiente, están excluidos de los beneficios provistos por el Estado, los mercados privados y los procesos políticos, y debido a ello las principales características de la economía informal son la:

- a. desprotección,
- b. la inseguridad y
- c. la vulnerabilidad²⁰.

La exclusión de la economía estructurada puede deberse a distintas razones, entre otras:

a. Desde la perspectiva de la oferta de mano de obra:

Las restricciones internas originadas por la pobreza y la acumulación inadecuada de capital humano, como los bajos niveles de educación, formación y capacidad de gestión del riesgo y los ingresos. Estas impiden que los trabajadores encuentren empleo más productivo o accedan a servicios financieros y de otra índole (OIT, CIT, 2002).

b. Desde la perspectiva de la demanda de mano de obra:

Un régimen de políticas de incentivos que aliente las tecnologías que reducen la utilización de mano de obra y un crecimiento de gran intensidad de capital que alejan a las instituciones de apoyo públicas y privadas del crecimiento de las pequeñas empresas y el sector privado (OIT, CIT, 2002).

c. Desde la perspectiva del entorno externo:

La globalización y el aumento de la competitividad que obligan a las empresas a basarse en modalidades de trabajo atípicas y no regulares que son más económicas para los empleadores, pero aumentan la precariedad de los trabajadores (OIT, CIT, 2002).

La evidencia empírica y la literatura distingue entre la exclusión voluntaria y la involuntaria: la primera de las cuales constituye una evasión deliberada de los impuestos y los controles reglamentarios. No obstante, el fenómeno de la exclusión pone de relieve la fragilidad de la gobernanza de las instituciones que no pueden satisfacer las necesidades y capacidades de las poblaciones a las que deben servir en virtud de su mandato (OIT, CIT, 2002). La OIT enfatiza que lo fundamental de la resolución de la CIT 2002 radica en que:

20 Ver: OIT 2002. Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, 2002, Ginebra <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

- La gobernanza frágil era una de las bases fundamentales de la economía informal.

Por otro lado, el crecimiento de la economía informal puede deberse a:

- a. Políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas,
- b. así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables
- c. y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes (OIT; CIT, 2002²¹).

Sin duda, la gobernanza inadecuada se traduce en poblaciones de trabajadores y empresarios que la legislación no reconoce ni protege. Los marcos jurídicos e institucionales cuya concepción y aplicación es esencial para luchar contra la informalidad son los que rigen el trabajo, la protección social, la reglamentación de las empresas y la garantía del derecho de propiedad, incluido el acceso al capital financiero (OIT; CIT, 2002).

2.2 Economía informal: ¿Quiénes trabajan y quiénes son?

Sin duda, la economía informal ha seguido creciendo en todo el mundo. En el 2002 la OIT estimó que constituía aproximadamente el 72 por ciento del empleo no agrícola en África Subsahariana, el 71 por ciento en Asia, el 51 por ciento en América Latina y el 47 por ciento en el Oriente Medio y África Septentrional sin duda 17 años después esas cifras se han incrementado considerablemente. La OIT (2018) considera que, si se incluye el empleo agrícola en estas estimaciones, los resultados son aún más impresionantes. (ver OIT, 2018²²).

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018²³), a través de su estudio Economías sombrías en todo el mundo: ¿qué aprendimos en los últimos 20 años?, concluyó que Bolivia está entre las economías informal más grande de una lista de 158 países incluidos en el estudio. Los más grandes (en informalidad económica) son Georgia con el 64,67 por ciento del PBI, Bolivia, con el 62,3 por ciento, y

21 OIT 2002. Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, 2002, Ginebra <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

22 International Labor Organization (ILO). Women and men in the informal economy: A statistical picture, ISBN 978-92-2-131580-3 (print), 978-92-2-131581-0 (web PDF), Ginebra, 2018. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm

23 IMF. (2018). Working Paper. African Department. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? Prepared by Leandro Medina and Friedrich Schneider. WP/18/17. January 2018.

Zimbabue, con 60,6 por ciento. La medición se basó en un nuevo método, especialmente macro, denominado enfoque de demanda de divisas (CDA) y Causas Múltiples Indicadores Múltiples (MIMIC) desagregados en una estimación basada en un modelo econométrico híbrido estructurado, junto con algunos nuevos modelos micro estimados”, el trabajo recopila información sobre el fenómeno del subempleo desde 1991 hasta el 2015 y muestra que el Bolivia ocupa los primeros lugares en informalidad económica del mundo, seguido por la africana República de Zimbabue y Georgia.

En Bolivia, gran parte de la economía del país está concentrada en el sector terciario de la economía, en el sector informal urbano, debido a la falta de industrialización del sector productivo y la ausencia de políticas de incentivo a la formalización y empleo digno. Históricamente la economía boliviana ha dependido y continúa dependiendo de la producción minera y gasífera sectores intensivos en capital y tecnología, pero bajos en generación de empleo, además son sectores que no tienen interrelación activa con otros sectores como la industria manufacturera o las artesanías. Al 2019, Bolivia ha ingresado a un proceso de urbanización acelerado, más del 70 por ciento de la población boliviana vive en las ciudades del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) y ese proceso de urbanización viene dándose con una fuerte presencia del sector informal urbano, en donde las actividades terciarias, como el comercio, los servicios, el transporte, y las administrativas, entre otras, configuran un rasgo característico de la informalidad del país. En Bolivia prevalece una forma de actividad económica basada en el extractivismo, en la explotación de recursos naturales. Esto es algo que le está pasando factura a la economía, por el debilitamiento de la demanda agregada interna y está afectando a los procesos de fortalecimiento del desarrollo entrapando a la economía boliviana en la informalidad.

Tabla 1
Economías Sombrías e informales, países seleccionados

Country	ISO	Average	Stand. Dev.	Median	Min.	Max
Albania	ALB	32,72	5,64	32,64	25,41	40,07
Algeria	DZA	30,86	5,47	29,62	23,98	38,88
Angola	AGO	43,96	6,51	46,30	34,53	52,47
Argentina	ARG	24,14	1,91	24,41	20,80	27,18
Armenia	ARM	42,59	4,68	43,57	34,56	47,61
Australia	AUS	12,06	2,51	12,25	8,10	15,18
Austria	AST	8,93	0,60	8,86	7,69	9,85
Azerbaijan	AZE	52,19	7,29	53,67	42,15	64,66
Bahamas, The	BHS	33,52	4,95	35,56	26,20	39,51
Bahrain	BHR	19,43	1,33	19,21	16,63	21,11
Bangladesh	BGD	33,59	3,17	35,12	27,42	36,71

Country	ISO	Average	Stand. Dev.	Median	Min.	Max
Belarus	BLR	44,52	6,92	47,83	32,29	53,57
Belgium	BEL	20,57	1,95	20,93	17,71	23,49
Belize	BLZ	46,83	4,17	45,38	40,67	53,69
Benin	BEN	53,66	3,37	53,52	46,33	56,88
Bhutan	BTN	26,93	3,19	27,82	20,28	21,00
Bolivia	BOL	62,28	8,27	66,74	45,98	70,57
Bosnia and Herzegovina	BIH	34,21	3,46	33,18	29,88	44,45
Botswana	BWA	30,30	4,39	31,43	22,10	35,89
Brazil	BRA	37,63	2,75	38,47	32,56	41,69
Brunei Darussalam	BRN	29,76	1,14	29,84	26,98	31,83
Bulgaria	BGR	29,17	5,37	30,72	20,83	35,30
Burkina Faso	BFA	38,39	4,78	38,81	29,63	44,74
Burundi	BDI	36,74	3,40	37,99	26,87	40,02
Cabo Verde	CPV	35,84	5,70	36,02	29,16	43,88
Cambodia	KHM	46,04	6,63	45,40	33,85	56,69
Cameroon	CMR	32,45	2,25	32,51	28,14	35,60
Canadá	CAN	13,92	2,80	13,57	9,42	17,61
Central African Republic	CAF	41,90	4,61	41,43	36,94	55,96
Chad	TCO	40,09	5,92	40,32	28,76	46,60
Chile	CHL	16,69	2,60	17,80	12,64	19,74
China	CHN	14,67	1,88	15,12	11,74	16,52
Colombia	COL	33,31	4,17	34,95	25,25	39,10
Comoros	COM	39,11	1,89	39,11	35,79	43,22
Congo, Dem. Rep.	COD	46,42	1,73	46,53	41,07	48,00
Congo, Rep.	COG	45,10	6,14	47,33	33,18	52,86
Costa Rica	CRI	24,46	2,01	24,11	19,24	26,95
Côte d'Ivoire	CIV	43,43	2,39	43,63	38,88	46,49
Croatia	HRV	28,81	4,82	27,13	21,56	37,33
Cyprus	CYP	31,30	2,35	30,77	27,91	34,66
Czech Republic	CZE	14,83	2,63	15,80	10,47	18,22
Denmark	DNK	15,19	1,36	15,17	12,51	16,69
Dominican Republic	DOM	32,37	2,19	32,34	27,60	34,73
Ecuador	ECU	33,56	2,75	34,40	28,45	37,02
Egypt, Arab Rep.	EGY	34,24	2,12	35,10	28,88	36,85
El Salvador	SLV	45,59	3,84	44,69	40,05	50,78
Equatorial Guinea	GNQ	31,84	3,26	31,38	27,16	37,27
Eritrea	ERI	39,29	4,07	38,65	31,42	46,36
Estonia	EST	23,80	4,23	24,60	27,52	30,51
Ethiopia	ETH	34,31	4,89	36,39	24,47	40,30
Fiji	FJI	32,47	3,36	32,33	25,37	35,77
Finland	FIN	13,49	1,84	13,00	10,95	16,32

Country	ISO	Average	Stand. Dev.	Median	Min.	Max
France	FRA	14,08	1,60	13,96	11,61	16,60
Gabon	GAB	52,43	5,94	53,48	41,60	63,47
Gambia, The	GMB	46,88	5,36	47,90	35,17	56,73
Georgia	GEO	64,87	4,97	65,31	53,07	71,95
Germany	DEU	11,97	2,07	12,80	7,75	14,62
Ghana	GHA	42,91	2,56	42,62	38,50	46,97
Greece	GRC	27,06	1,66	27,08	23,20	29,76
Guatemala	GTM	54,74	4,76	53,47	46,88	60,86
Guinea	GIN	39,95	1,74	39,70	37,41	43,89
Guinea-Bissau	GNB	36,42	5,11	38,61	21,98	42,76
Guyana	GUY	31,78	3,27	32,07	26,03	36,27
Haiti	HTI	53,28	3,96	54,15	42,14	59,12
Hondura	HND	46,31	4,19	47,36	37,68	50,45
Hong Kong SAR, China	HKG	14,69	1,73	15,36	11,89	16,99
Hungary	HUN	25,23	4,11	24,14	20,49	32,03
Iceland	ISL	14,20	1,05	14,16	12,45	15,73
India	IND	23,91	3,47	24,84	17,89	27,83

Fuente: Leandro Medina and Friedrich Schneider (2018). IMF: WP/18/17.

Tradicionalmente se ha considerado que la economía informal es un refugio para mujeres y hombres que no encuentran trabajo en la economía formal, por lo cual deben aceptar cualquier trabajo o crear su propio empleo por medio de actividades económicas limitadas o incluso marginales. Sin embargo, no todas las personas de la economía informal son pobres como en Bolivia en mercados como la Eloy Salmon, la Uyustus en La Paz, la Ramada o Barrio Lindo en Santa Cruz o la Cancha en Cochabamba. Asimismo, existen algunas que comenzaron funcionando marginalmente y que, debido a su dinamismo, han hecho crecer sus empresas y salido de la pobreza. Además, puede haber empresas formales que optan por mantener la informalidad en algunos aspectos, como no declarar sus ingresos a las autoridades impositivas o no registrar a sus propietarios y trabajadores en el ministerio de trabajo o el sistema de seguridad social (OIT; CIT, 2002).

De manera general, es correcto tener en cuenta que la mayoría de las personas que trabajan en el sector informal son pobres y tienen ingresos bajos y pocas posibilidades de “elegir” su situación en la economía informal. Incluso si los actores de la economía informal tienen ingresos superiores a los de sus contrapartes de la economía formal, en varios aspectos siguen estando fuera de los circuitos principales del intercambio en los mercados y los sistemas de protección estatales (OIT; CIT, 2002).

a. Categorías de trabajo

Para la OIT, la categorización más amplia de “economía informal” propuesta en 2002 capta mejor no solo el fenómeno de las empresas no registradas ni reconocidas, sino también el de los trabajadores que se encuentran en circunstancias precarias, tanto en la economía formal como en la informal. Sin duda, la nueva expresión ilustra mejor la informalidad en función de la unidad de producción y de las características del empleo o el trabajador (Ver OIT, 2018).

En consecuencia, en el 2003 en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) definió estas categorías de trabajo sobre la base del concepto ampliado, entre otras, las siguientes:

- i. Trabajadores por cuenta propia (trabajadores independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal;
- ii. Empleadores (trabajadores independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal;
- iii. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa;
- iv. Miembros de cooperativas informales de productores (no establecidas como entidades jurídicas);
- v. Personas que tienen empleos informales, definidos según la relación de trabajo (en la legislación o la práctica, empleos que no están sujetos a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, entre otras));
- vi. Trabajadores por cuenta propia que se ocupan de la producción de bienes exclusivamente para su consumo final en el hogar (OIT; CIT, 2002).

En realidad, esta clasificación ha sido una innovación importante de la comunidad estadística internacional para captar la informalidad en función de los datos.

b. Grupos concretos

La economía informal se ha convertido en el último recurso para muchos pueblos indígenas y tribales, trabajadores con discapacidad y personas afectadas por el VIH/SIDA. Muchas veces estos quedan atrapados en la economía informal en condiciones de vulnerabilidad e inseguridad como resultado de la discriminación en el acceso a los mercados de trabajo formales (OIT; CIT, 2002).

Evidencia empírica muestra que las mujeres y los jóvenes en edad de trabajar también están representados de manera desproporcionada en la economía informal y muchas veces están entre los más marginados de esta. El alto grado de segmentación de género es evidente, pues los empleadores son en su mayoría

hombres y los trabajadores familiares auxiliares suelen ser mujeres. Además, en todas las categorías de empleo los ingresos de las mujeres son inferiores a los de los hombres. Asimismo, las mujeres tienen menos tiempo para dedicar al trabajo remunerado que los hombres, en parte debido a las horas que utilizan para el trabajo de cuidado no remunerado. Las obligaciones de este trabajo también refuerzan la segmentación del mercado de trabajo; las mujeres podrán estar limitadas al trabajo por cuenta propia o basado en el hogar, aunque trabajen más horas y los ingresos sean menores (OIT; CIT, 2002²⁴).

Los trabajos de las mujeres también suelen concentrarse en actividades económicas “tradicionalmente femeninas”, como costura, comercio, y cocina, que muchas veces ofrecen remuneraciones más bajas y cuyos mercados se saturan antes que los de otros tipos de actividad económica. Todos estos factores tienen influencia en el riesgo de pobreza y marginación que corren las mujeres en la economía informal (UNIFEM, 2005). El gráfico 1, ilustra la segmentación de género aparente en la economía informal. No obstante, según la OIT (2002, 2018), cabe señalar que la composición exacta de la segmentación varía en los diferentes contextos nacionales.

Gráfico 1
Segmentación del empleo informal por ingreso medio y género



24 Ver: UNIFEM: El progreso de las Mujeres en el Mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza (Nueva York, 2005), pág. 50.

2.3. Economía informal: ¿Qué factores lo impulsan?

Sin lugar a dudas, contrariamente a las expectativas comunes de que la economía informal actúa como centro de tránsito para los desempleados, que desaparece cuando las economías crecen y absorben el excedente de mano de obra, los datos empíricos de los países indican que persiste en los que han experimentado un crecimiento económico firme y sostenido (OIT, CIT, 2002).

En muchos países en desarrollo aparece una relación más compleja, en que las recesiones económicas vuelcan a las personas al empleo informal²⁵ (como opción de supervivencia) y los repuntes económicos no logran devolverlos al sistema formal. Ahora bien, los factores que impulsan la informalidad son:

a. La pobreza

La pobreza es una privación del bienestar, es la ausencia de activos y oportunidades, por ello existen múltiples factores presentes en la informalidad²⁶. El primero y principal es el problema de la pobreza y las limitadas oportunidades de medios de vida y de empleo para los trabajadores pobres. Aunque no todas las personas en la economía informal son pobres, como se observó en el informe de la OIT Superar la pobreza mediante el trabajo²⁷, frecuentemente la informalidad y la pobreza se superponen. Los ingresos bajos y el acceso limitado a las instituciones públicas impiden que los pobres inviertan en calificaciones que podrían ampliar su empleabilidad, productividad y protección frente a las conmociones y los riesgos relativos a los ingresos (OIT, 2002; 2018).

La falta de educación y el reconocimiento limitado de las competencias adquiridas en la economía informal también impiden que los pobres ingresen en la economía formal, mientras que la escasez de oportunidades de ganarse la vida en las zonas rurales lleva a los migrantes al trabajo informal en zonas urbanas y países desarrollados. La discriminación en el mercado de trabajo

25 En Bolivia sucedió en 1985 cuando cae el precio de su principal producto de exportación el Estaño que determino el desplome del principal producto generador de ingresos por exportación para el país. Su ciclo (de Kondratiev) duro aproximadamente 85 años. Los centros mineros se cerraron y dieron lugar a un sin número de desempleados la mayoría de ellos llegaron a poblar la ciudad de El Alto en La Paz y migraron a otros departamentos como Santa Cruz y Cochabamba. Como consecuencia de ello el sector terciario de la economía se incrementó exponencialmente en especial el comercio.

26 Los factores relacionados con la pobreza y tendencias se examinan en la memoria del Director General a la 95.ª reunión de la CIT en el 2006, OIT: Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General, 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006.

27 OIT. (2003). Superar la pobreza mediante el trabajo, Memoria del Director General, 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

contra los grupos vulnerables, como las mujeres pobres, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y las personas que viven con el VIH/SIDA, muchas veces lleva a estas familias y comunidades a la pobreza y a la supervivencia mediante el trabajo informal²⁸.

b. La limitada capacidad de absorción del sector industrial

Una de las debilidades de la economía boliviana es la diversificación e industrialización que genere empleo y valor agregado y es este factor que impulsa la informalidad, es decir la incapacidad del sector industrial de absorber la mano de obra en trabajos más productivos. Generalmente, esto se traduce en la preponderancia de empleos de baja calidad en el sector de los servicios. A medida que los países en desarrollo se industrializan, la disminución de la migración de las zonas rurales a las urbanas y la expansión industrial conexas no suelen estar acompañadas de un aumento proporcional de los trabajos industriales. En cambio, la mayoría de los nuevos empleos se crean en el sector de los servicios (OIT. 2002; 2018). Si bien el empleo en este sector abarca todas las condiciones de trabajo y salarios, e incluye tanto al comercio en pequeña escala como servicios financieros complejos, hay datos empíricos que demuestran su reducida contribución general al valor añadido en muchas regiones. Esto parece indicar que una cantidad importante de los trabajos creados en estos sectores son de los tipos de empleo de baja calidad y productividad característicos de la economía informal (OIT, 2008)²⁹.

c. El impulso hacia la flexibilidad

La flexibilización del trabajo en la economía informal como resultado de las presiones de la globalización también es un factor que contribuye al crecimiento de la informalidad. Anteriormente, los contratos formales o regulares de trabajo ofrecían a los trabajadores seguridad del empleo y una cierta estabilidad de ingreso y seguridad social. También permitían a los trabajadores evitar los riesgos relativos a las inversiones en herramientas, materiales y lugares, que corrían por cuenta del empleador.

Para adaptarse a un mercado más competitivo, las empresas recurren a modalidades de trabajo flexible, como la subcontratación y el trabajo temporal, estacional u ocasional.

28 OIT. (2002). Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, CIT, 90.^a reunión, Ginebra.

29 OIT. (2008). Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, Ginebra, 27 to 29 of November 2007.

d. Las estructuras de producción cambiantes

Del mismo modo, la disminución de las barreras comerciales y financieras, junto con la reducción de los costos del transporte y las comunicaciones, ha favorecido la fragmentación por las empresas de los procesos de producción y su subcontratación en países en que los costos de mano de obra son menores. El hecho de que, si bien la proporción del empleo industrial respecto del empleo total mundial se mantuvo estable cerca del 21 por ciento entre 1995 y 2005, disminuyó en los países industrializados y aumentó en varios países en desarrollo, incluidos el Brasil, China, Federación de Rusia, Indonesia, México, Pakistán, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Vietnam³⁰.

e. La reestructuración económica

Las políticas de ajuste estructural y los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de empresas estatales y servicios públicos, han contribuido al crecimiento de la economía informal. Según la OIT (2002), en la región de Europa Central y Sudoriental (países no miembros de la Unión Europea (UE)) y la Comunidad de Estados Independientes, el desmembramiento del sistema de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) estuvo seguido de altas tasas de desempleo y la rápida migración de las zonas rurales a las urbanas sin los correspondientes aumentos de la proporción de trabajadores en la industria. Esto se tradujo en altas tasas de empleo en el sector de los servicios, pocos cambios en las tasas de empleo vulnerable y de desempleo, y desaliento entre los jóvenes. En países en desarrollo, extractivistas como Bolivia las caídas en los precios de los productos que exportan determinaron el cierre de centros mineros y el aumento de un número significativo de desempleados que contribuyeron al incremento de la economía informal.

f. El debate sobre la reglamentación del trabajo

Según la OIT (2002), el debate más polémico sobre los impulsores de la informalidad guarda relación con el entorno reglamentario. Los proponentes de la desregulación sostienen que el alto costo de cumplir con la reglamentación se traduce en la “rigidez del mercado de trabajo” y la “elección voluntaria de la informalidad”.

30 OIT: Cambios en el mundo del trabajo, Memoria del Director General, 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

Según esta teoría, la regulación incide negativamente en la creación de empleo formal y lleva al crecimiento del sector no estructurado. No obstante, un examen de la literatura sobre la temática no ofrece datos empíricos que respalden los argumentos propuestos por los promotores de la “desregulación sistemática” (OIT, 2002; 2018). La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, en particular su grupo de trabajo de expertos independientes (entre otros, del Banco Mundial y la OIT) examinó los estudios y los datos empíricos que establecieron la vinculación entre los marcos regulatorios del mercado de trabajo rígidos y el crecimiento de la informalidad durante un período determinado y llegaron a la conclusión de que las pruebas no eran decisivas³¹.

En cambio, la Comisión recomendó que se examinara la idoneidad del entorno normativo en los contextos locales con miras a fortalecer su función empoderadora de las personas que trabajaban en la economía informal. También recomendó la definición y aplicación eficaz de un conjunto mínimo de derechos que incluyera y trascendiera la Declaración de la OIT relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 (OIT, 2008).

Varios estudios y encuestas por país publicados desde entonces tampoco respaldan la causalidad implícita entre el aumento de la informalidad y la “rigidez” de los mercados de trabajo. Un ejemplo reciente es el Informe de la Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado de la India publicado en junio de 2009³².

El informe analizó datos sobre el crecimiento y el empleo en la India del último decenio y llegó a la conclusión de que el ritmo de creación de trabajo había sido mayor en empleos de baja calidad o informales en comparación con la creación de empleo formal en un período en que el país experimentó un crecimiento firme y no registró un “endurecimiento” de las regulaciones del mercado de trabajo. En otras palabras, el aumento de la informalidad en ambos grupos de trabajadores por cuenta propia, y en particular en los asalariados del sector formal, no podía atribuirse a regulaciones más estrictas³³. En cambio, en el Brasil estudios recientes de la OIT mostraron el incremento y la aceleración de la creación de empleo formal en un momento en que se

31 La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres se estableció en 2006 y finalizó su labor en 2008. Véase: *Making the Law Work for Everyone*, volumen 1, Informe de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres y volumen 2, Informes de los grupos de trabajo (Nueva York, Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008).

32 Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, volumen 1, Informe principal (Nueva Delhi, Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado, 2009).

33 “The informal economy”, documento de reflexión, OIT 2009, nota interna.

aumentaron los salarios mínimos y se fortaleció la inspección del trabajo³⁴. En la Argentina, una encuesta reciente del Banco Mundial no respaldó la tesis del “empleo informal voluntario” y demostró cómo un conjunto multidimensional de políticas podía frenar el aumento drástico de la informalidad que se había registrado después de la crisis financiera³⁵.

Si bien la desregulación sistemática ha demostrado no ser una respuesta de política adecuada, hay aspectos de las reglamentaciones que claramente deben racionalizarse, simplificarse y hacerse eficaces en función de los costos. Por ejemplo, los altos gastos de transacción, las reglamentaciones excesivamente engorrosas, los procesos de registro complicados, costosos e inadecuados, y la necesidad de tratar con burocracias corruptas o ineficientes pueden constituir obstáculos graves al ingreso en la economía estructurada³⁶.

En el caso de Bolivia la normativa laboral es antigua y muy desactualizada y la normativa de referencia sobre las condiciones laborales en Bolivia es la Ley General del Trabajo (Decreto Supremo de 24 de mayo de 1939, por el que se dicta la Ley General del Trabajo, elevado a ley el 8 de diciembre de 1942). Y su reglamento de desarrollo (Decreto de 23 de agosto de 1943, reglamentario de la ley general del trabajo).

La normativa boliviana diferencia entre contrato individual o colectivo, en este último caso cuando se pacta “entre un patrono o asociación de patronos y un sindicato, federación o confederación de sindicatos de trabajadores”. Por ello, existen empleadores de grandes empresas que tienen comportamientos inadecuados y escamotean los derechos sociales, y económicos de sus trabajadores, pero debido a la estructura empresarial en Bolivia son pocas ese tipo de empresas. En general en empresas grandes, los trabajadores gozan de protección sindical y las gerencias son profesionales, y procuran cumplir con lo que establecen las normas laborales. Se podría denominar que el trabajo en estas pocas empresas el trabajo es digno. Contrariamente a lo mencionado en las micro y pequeñas empresas es donde no se respeta la legislación ni la normativa laboral; en la mayoría no se practica relaciones laborales enmarcadas en la norma los empleados no son sujetos de prestaciones sociales ni beneficios sociales, aparentemente porque la legislación laboral de 1939 está pensada para las grandes empresas y, por lo tanto, a estos segmentos pequeños

34 Véase la sección de Recursos para acceder a Berg J.: *Laws or Luck: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*.

35 Extraído de “The informal economy”, documento de reflexión, OIT 2009, nota interna. Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina* (Buenos Aires, Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008).

36 OIT: *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, CIT, 90.^a reunión, Ginebra 2002.

les genera distorsiones, principalmente de costos y de productividad. Con relación a la cantidad de trabajadores que están cubiertos por la legislación laboral, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que la población económicamente activa abarca a 4.739.203 de personas y sólo el 40 por ciento, es decir 1.895.681 es asalariada.

La población protegida por la Ley General del Trabajo (LGT) llega a 473.920 personas, que corresponden al 25 por ciento, pues una gran parte de los asalariados están constituidos por los maestros, que tienen un régimen laboral particular, mientras que 450 mil son funcionarios públicos con un régimen laboral enmarcado en el Estatuto del Funcionario Público. Lo que no muestran estas cifras es que 2.843.521 personas están vinculadas al sector informal o son trabajadores por cuenta propia, propietarios de empresas en todos los segmentos, pero mayoritariamente compuestas por micro o pequeños centros de trabajo y también por desempleados, que corresponden a un 5 por ciento; es decir de 236.960 personas. Estas personas no tienen garantizada la atención en salud y tampoco gozan con efectividad de un régimen jubilatorio. No tienen un régimen de protección laboral. Por otro lado, el 25 por ciento de los trabajadores que gozan tanto de la protección de la seguridad social de corto y largo plazo, así como de la Ley General del Trabajo, es un número reducido, pero de importancia para el país, debido a que están insertos en sectores importantes de la economía: minería, petróleo, industria, construcción, servicios bancarios, etcétera. Además, estos sectores cuentan con organizaciones sindicales muy bien estructuradas y con influencia en organizaciones sindicales internacionales, así como en la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, el otro grupo de trabajadores, que está compuesto por trabajadores con dependencia económica del Estado en todos sus niveles (central, departamental y municipal), tiene protección de la seguridad social de corto y largo plazo, pero no cuenta con estabilidad laboral (exceptuando a los maestros), no cuenta con organización sindical y no puede defender sus derechos mediante una declaración de huelga³⁷.

g. Las crisis económicas

La crisis financiera mundial ha creado nuevas presiones sobre el empleo formal y, como suele suceder en las crisis económicas, se traduce en una ampliación de la economía informal. Las pérdidas de empleo en la economía formal ejercen una doble presión sobre las personas que ya se encuentran

37 ErosteGUI, Torres, Rodolfo (2017). ¿A quién protege la Ley General del Trabajo? La Razón. martes, 26 de diciembre de 2017.

en situación vulnerable en la economía informal. Esta suele considerarse un “amortiguador” natural y flexible que puede suministrar empleo por cuenta propia y oportunidades de empleo ilimitadas a quienes pierden sus trabajos formales. No obstante, la contracción de la demanda agregada mundial y en sectores clave como el de la construcción, el textil o la industria de los juguetes, también afectan a los trabajos informales y las oportunidades empresariales. Ambas tendencias aumentan las presiones competitivas en la economía informal y deterioran aún más las oportunidades de obtener ingresos y los niveles de estos. Las medidas de recuperación deben apuntar más allá de la economía informal para evitar reveses en el objetivo de transición a la formalidad. Deben integrar y respaldar los medios de vida, las estrategias de supervivencia y las redes de seguridad de los trabajadores informales para poder mitigar estos efectos de largo plazo³⁸.

3. La informalidad y el mercado laboral

Boeri, T. & Van Ours, J, (2009)³⁹ definen a un mercado laboral como un mercado en el que se ofrece una cantidad de servicios laborales “L”, que corresponden a tareas especificadas en una asignación no realizada o descripción de trabajo (vacante) a cambio de un precio o remuneración, llamado salario “w”. Para estar en el mercado laboral, debe haber un intercambio de un servicio laboral por un salario.

Según las definiciones internacionalmente aceptadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), toda la población en edad de trabajar (15-64 años) puede clasificarse en tres estados principales del mercado laboral: empleado, desempleado o inactivo:

1. Una persona empleada es alguien que ha trabajado por paga (en efectivo o en especie) durante al menos 1 hora durante el período de referencia (una semana o un día) o tiene un apego formal a un trabajo, pero temporalmente no está en el trabajo. (Por ejemplo, debido a una enfermedad, un feriado o un permiso de maternidad).
2. Una persona en edad de trabajar se clasifica como una persona desempleada si esa persona está dispuesta a trabajar con el salario vigente. Para ser clasificado como no empleado, se deben cumplir las siguientes cinco condiciones:

38 OIT: Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010, Informe VI, 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.

39 Boeri, T., & Van Ours, J. (2009). The Economics of Imperfect Labor Markets. *Industrial & Labor Relations Review*, 62(4), 10.

- (a) La persona actualmente no está trabajando.
 - (b) La persona ha buscado trabajo en las 4 semanas anteriores a la encuesta.
 - (c) La persona ha buscado trabajo activamente (por ejemplo, enviando solicitudes a empleadores o contactando una agencia de colocación privada o una oficina pública de empleo).
 - (d) La persona está dispuesta a trabajar.
 - (e) La persona está inmediatamente disponible para trabajar, lo que significa que la persona puede comenzar a trabajar dentro de las 2 semanas posteriores a la entrevista.
3. Las personas inactivas son personas que no están empleadas ni desempleadas de acuerdo con estas definiciones. Este grupo residual consiste en una población altamente heterogénea, que incluye personas que están voluntariamente inactivas y personas con discapacidad. Sea U el número de trabajadores desempleados, L el número de trabajadores empleados y O mida la inactividad: La fuerza laboral FL está dada por el empleo más el desempleo: $FL = L + U$.

La población en edad laboral suma las tres categorías mutuamente excluyentes de personas empleadas, desempleadas e inactivas: $N = FL + O$. Claramente, comparar estos números en países con diferentes tamaños de poblaciones en edad laboral no tiene sentido.

La definición utilizada por Boeri & Van Ours (2009): *“una institución del mercado laboral es un sistema de leyes, normas o convenciones que resultan de una elección colectiva y proporciona restricciones o incentivos que alteran las elecciones individuales sobre el trabajo y el pago. Los individuos y las empresas individuales consideran que las instituciones son dadas cuando toman sus propias decisiones individuales. Para dar un ejemplo, un individuo tiene una elección limitada sobre el número de horas de trabajo que se proporcionarán cuando el tiempo de trabajo se determina a través de un mecanismo de elección colectiva”*.

3.1. Definición de empleo informal

La Decimoséptima CIET⁴⁰ definió empleo informal como el número total de trabajos informales, independientemente de si se realizan en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en el hogar, durante un período de referencia determinado.⁴¹

Esta definición incluye:

40 Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo por sus siglas en inglés ICLS (International Conference of Labor Statisticians).

41 Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003.

- i. Trabajadores por cuenta propia (independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal;
- ii. Empleadores (independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal;
- iii. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa;
- iv. Miembros de cooperativas de productores informales (no establecidas como entidades jurídicas);
- v. Empleados que tienen trabajos informales definidos según la relación de trabajo (que por ley o en la práctica no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (por ejemplo, licencia pagada anual o por enfermedad));
- vi. Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

3.2. Sector informal: Organización Internacional del Trabajo

Empleo informal según la OIT⁴², Incluye todo trabajo remunerado (Por ejemplo tanto autoempleo como empleo asalariado) *que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos*, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.

El término “economía informal” hace referencia a todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y unidades económicas que no están cubiertos o que están insuficientemente cubiertos –en la legislación o en la práctica– por acuerdos formales. Sus actividades no se incluyen en la legislación, lo que significa que tienen lugar fuera del alcance formal de la legislación, o no están cubiertas en la práctica, lo que significa que –aunque se realicen dentro del alcance de la legislación–, la ley no se aplica ni se vela por su cumplimiento, o la ley desalienta el cumplimiento por ser inapropiada o gravosa, o por imponer costos excesivos.

Los trabajadores en la economía informal abarcan a los trabajadores en el sector informal y a los trabajadores informales afuera del sector informal. Los trabajadores en el sector informal son todas aquellas personas que, durante un período de referencia especificado, trabajaron en por lo menos una empresa del sector informal, sin importar su situación en la ocupación ni si se trataba de puestos de trabajo principal o secundario. Para considerar a una empresa como perteneciendo al sector informal, debe cumplir los siguientes requisitos:

42 Panorama Laboral Temático, O.P.L. (2015). 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT.

- Tiene que ser una empresa no constituida en sociedad, lo cual significa que No es una entidad legal distinguible de sus propietarios, y
- Es propiedad de y controlada por uno o más miembros de uno o más hogares, y
- No es una cuasi sociedad: no lleva una contabilidad completa, incluido el balance general;
- Es una empresa de mercado: esto significa que vende al menos una parte de los bienes o servicios que produce. Por lo tanto, esto excluye a los hogares que emplean personal doméstico remunerado;
- Y por lo menos uno de los criterios siguientes:
 - El número de personas contratadas / asalariados / asalariados contratados de manera continua, se encuentra por debajo de un cierto límite determinado por el país o
 - La empresa no está registrada o
 - Los asalariados de la empresa no están registrados.

3.3. Escuelas de pensamiento⁴³

A lo largo de los años el debate sobre la vasta y heterogénea economía informal se ha cristalizado en cuatro escuelas de pensamiento dominantes sobre su naturaleza y composición:

- a. **Escuela dualista:** el sector informal de la economía comprende actividades marginales –distintas del sector formal y no relacionado con él– que proporcionan ingresos a los pobres y una red de seguridad en tiempos de crisis (Hart 1973; OIT 1972; Sethuraman 1976; Tokman 1978).
- b. **Escuela estructuralista:** percibe a la economía informal como unidades económicas (microempresas) y trabajadores subordinados que sirven para reducir los costos de insumos y de mano de obra, y, de ese modo, aumentan la competitividad de las grandes empresas capitalistas (Moser 1978; Castells y Portes 1989).
- c. **Escuela legalista:** la economía informal está formada por microempresarios “valientes” que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal, y quienes necesitan derechos de propiedad para hacer que sus activos sean legalmente reconocidos (de Soto 1989, 2000).
- d. **Escuela voluntarista:** también se centra en empresarios informales quienes deliberadamente tratan de evitar regulaciones e impuestos, pero a diferencia de la escuela legalista no culpa a los trámites engorrosos de registro.

43 Chen, M. (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. *Londres: Secretariado del Commonwealth.*

3.4. Una definición estadística ampliada

La definición ampliada se centra, además en las características de las empresas, en la naturaleza del empleo, e incluye todos los tipos de empleo informal tanto dentro como fuera de las empresas informales. En 2002, esta definición ampliada fue aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), y en 2003 por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). En 1993, la CIET había adoptado una definición estadística internacional del sector informal para referirse al empleo y la producción que se llevan a cabo en empresas pequeñas no constituidas en sociedad de capital no registradas. En 2003, la CIET amplió esta definición para incluir a los diferentes tipos de empleo informal fuera de empresas informales: los estadísticos denotan a esta noción ampliada como “empleo informal”.⁴⁴

Según esta definición el empleo informal es una categoría amplia y heterogénea. Para efectos de análisis y de formulación de políticas resulta útil subdividir el empleo informal en empleo independiente y empleo asalariado, y dentro de estas amplias categorías en subcategorías más homogéneas de acuerdo a la situación en el empleo, de la manera siguiente:

- Empleo independiente informal, que incluye:
 - empleadores en empresas informales
 - trabajadores por cuenta propia en empresas informales
 - trabajadores familiares auxiliares (en empresas informales y formales)
 - miembros de cooperativas de productores informales (donde existen)

Empleo asalariado informal: los empleados contratados por empresas formales o informales sin contribuciones de protección social, o contratados como trabajadores remunerados en hogares. Es más probable que los siguientes tipos de trabajos asalariados sean informales:

- empleados de empresas informales
- trabajadores ocasionales o jornaleros
- trabajadores temporales o a tiempo parcial
- trabajadores del hogar remunerados
- trabajadores a contrata
- trabajadores no registrados o sin declarar
- trabajadores industriales a domicilio (también llamados trabajadores subcontratados)

44 Bollé, P. (2009). Estadísticas laborales. Fronteras y diversidad del trabajo. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(1-2), 201-211.

Cuadro 1
Empleo en el sector informal

Empresas del sector informal	Categorías estadísticas/ de la fuerza de trabajo	No incluye
<ul style="list-style-type: none"> • No están constituidas. Carecen de entidad jurídica independiente de sus propietarios y de una contabilidad completa. • Producen bienes y servicios comercializables. Sus bienes y servicios están destinados a la venta o el trueque. • Tienen pocos trabajadores o estos no están registrados. El número de trabajadores es inferior a un umbral (por ejemplo, menos de cinco empleados). • No son del sector agrícola 	Empleadores informales <ul style="list-style-type: none"> • Si la empresa es pequeña • /o los empleados no están registrados • y/o la empresa no está registrada Trabajadores por cuenta propia informales <ul style="list-style-type: none"> • Todos los trabajadores por cuenta propia • o si la empresa no está registrada Empleados y trabajadores familiares auxiliares en empresas informales, y miembros de cooperativas de productores informales	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de bienes no comercializables por los hogares • Agricultura • Servicios domésticos remunerados • Servicios domésticos y personales no remunerados prestados por miembros de la familia • Servicios voluntarios prestados a la comunidad

Fuente: Medición de la economía informal – ILO (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229450.pdf).

3.5. Terminología relacionada con la informalidad y sus definiciones técnicas

(a) Economía informal

Todas las actividades económicas de trabajadores o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes (basado en Conferencia Internacional del Trabajo 2002).

(b) Sector informal

Grupo de unidades de producción (empresas no constituidas de propiedad de jefes de hogares), incluidas las “empresas informales por cuenta propia” y las “empresas de trabajadores informales” (basado en la Decimoquinta CIET).

(c) Empresa del sector informal

Empresas no registradas o empresas privadas pequeñas no constituidas que realizan actividades no agrícolas y cuya producción de bienes o servicios es para la venta o el trueque, al menos en parte (basado en la Decimoquinta CIET).

(d) Empleo en el sector informal

Todos los trabajos en empresas del sector informal (c) o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal,

independientemente de su situación laboral y de si se trató de su trabajo principal o de un trabajo secundario (basado en la Decimoquinta CIET).

(e) Empleo asalariado informal

Todos los empleos asalariados caracterizados por una relación de trabajo que no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (basado en la Decimoséptima CIET).

(f) Empleo informal

El número de trabajos informales, tanto en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, incluidos los empleados que tienen empleos informales (e); los empleadores y trabajadores por cuenta propia que trabajan en sus propias empresas del sector informal; los miembros de cooperativas de productores informales; los trabajadores familiares auxiliares en empresas del sector formal o informal; y los trabajadores por cuenta propia que producen bienes para el consumo final por su hogar (basado en la Decimoséptima CIET).

(g) Empleo en la economía informal

La suma del empleo en el sector informal (d) y el empleo informal (f) fuera del sector informal; este término no fue respaldado por la Decimoséptima CIET.

4. El mercado laboral en Bolivia

El mercado laboral en Bolivia se caracteriza por tener un empleo informal como lo señalan Medina & Schneider (2018)⁴⁵, donde el informe posiciona al país con un 62,3% de informalidad respecto al PIB. La medición del PIB y el empleo pueden traducirse en subestimaciones importantes si no tiene en cuenta las actividades informales. Además, las políticas nacionales están mejor fundamentadas si se conocen la magnitud del empleo informal y las condiciones de estos patrones de empleo.

Según el Sistema de Cuentas Nacionales S.C.N. (2008), ciertas actividades pueden ser ilegales como legales, pero se ocultan a las autoridades públicas por las razones:

45 Medina, L., & Schneider, F. (2018). Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years?.

- (i) Evitar el pago del impuesto sobre la renta, el valor agregado u otros pagos.
- (ii) Evitar el pago de cotizaciones a la seguridad social.
- (iii) para evitar tener que cumplir con ciertos estándares legales tales como salarios mínimos, horarios máximos, estándares de seguridad o salud, etc.

Cuyas razones generan que se incremente el empleo informal, lo que lleva a los hogares reducir su bienestar y generando pobreza. La informalidad más que un efecto o una causa de la pobreza, es una oportunidad para salir de la misma o para sobrevivir. El rol del Estado es de reformular las políticas fiscales más eficientes.

En cuanto a los documentos realizados para Bolivia destacan: Muriel & Vera (2015)⁴⁶ en el cuál desarrollan un modelo de mercado laboral para analizar los efectos del crecimiento económico en las ganancias laborales, donde se llegan a los resultados:

La contracción económica afecta los niveles de empleo, aumenta el desempleo, el subempleo visible, los salarios y el empleo informal. Se analizan políticas de empleo para enfrentar dichos efectos a tres niveles. Primero, a nivel macroeconómico por cuanto la recuperación de los niveles de empleo depende del aumento de la demanda efectiva, la que en la coyuntura actual. Dado que las tasas de interés se han reducido significativamente, la política fiscal y en particular, la expansión del gasto fiscal adquiere un papel predominante.

Segundo, se destaca la doble función que pueden desempeñar las políticas laborales en coyunturas recesivas para generar oportunidades facilitando el ajuste y reduciendo su duración y para proteger a los afectados.

Cuando la producción fluctúa, la actividad en el mercado laboral también. Muchas empresas tienen que ajustar su producción cuando demanda en la economía cambia se ajustan el tamaño de la fuerza laboral (A corto plazo, las empresas deben variar la cantidad de personal), a la par el Estado absorbe una cantidad significativa de trabajadores.⁴⁷

Las principales causas e indicadores que determinan la economía sumergida⁴⁸:

- Impuestos y cargas de contribución a la seguridad social
- Calidad de las instituciones o corrupción
- Reglamento

46 Beatriz Muriel Hernández and Horacio Vera Cossio. Cycles versus trends: The effects of economic growth on earnings in Bolivia. Technical report, Development Research Working Paper Series, 2015.

47 En un proceso típico en relación con los cambios en el ciclo económico, las empresas ajustan Primero la producción, luego el número de horas trabajadas en producción y, finalmente, el tamaño de la plantilla en la empresa.

48 Schneider (2017). Estimating a Shadow Economy: Results, Methods, Problems, and Open Questions, De Gruyter Open, Open Economics 2017/1, pp. 1-29.

- Servicios del sector público
- Moral fiscal
- Disuasión
- Desarrollo de la economía oficial
- Auto-empleo
- Desempleo
- Tamaño del sector agrícola
- Uso de efectivo
- Parte de la fuerza laboral
- PIB per cápita (crecimiento económico)

La estimación de Humerez (2005)⁴⁹, que estima el tamaño de la “economía oculta”⁵⁰ a partir de la función de demanda de circulante en la economía, este método tiene como objetivo estimar el valor del producto que puede financiarse con el circulante que excede el necesario para financiar las actividades registradas, que asumiendo una elasticidad ingreso unitaria, el tamaño de la economía oculta se estima en un promedio de 55% del PIB total, con el valor de la elasticidad ingreso de 2.19 la magnitud de la economía oculta llega a un promedio de 47% del PIB total.

El estudio realizado por Valdez, D. (2016)⁵¹ utilizó el método monetario de estimación del tamaño de la economía oculta, postula que los agentes económicos utilizan circulante para llevar a cabo actividades que desean disimular. Según las estimaciones realizadas, la economía informal en el país ha fluctuado entre valores de 60% a 54% del PIB en el periodo analizado. Después de alcanzar su nivel máximo en 1994, se ha ido reduciendo durante casi todos los años hasta 2014, año en que alcanza su nivel mínimo.

En el documento de investigación realizado por Landa F. (2002)⁵², en cuanto al sector informal en ciudades capitales, en 1989, el 55.4% de la población ocupada trabajaba en el sector formal, porcentaje que fue creciendo hasta llegar a valores cercanos a 60% en 2001. En cuanto a las consideraciones que menciona el autor propone que se otorguen programas de capacitación hacia los trabajadores

49 Humérez, J. (2005). Una estimación del tamaño de la economía informal, un ejercicio para Bolivia: 1990-2003. UDAPE, La Paz, Bolivia, Trabajo, (08).

50 Una gama de actividades que se encuentran fuera de los registros oficiales a pesar de su significativo aporte al producto y al ingreso los motivos son distintos desde la intencionalidad de evadir el pago de impuestos como las actividades su declaradas y disimuladas hasta encubrir actividades económicas y legales como el contrabando y el narcotráfico pasando por actividades domésticas y aquellas orientadas a transgredir regulación

51 Valdez, D. V. (2016). Economía informal en Bolivia: análisis, evaluación y cuantificación en base al enfoque monetario de la demanda de efectivo (periodo 1994-2014).

52 Landa Casazola, F. (2002). Las dotaciones de la población ocupada son la única fuente que explica la desigualdad de ingresos en Bolivia. *Una Aplicación de las Microsimulaciones*, 71, 99.

por cuenta propia que son el grupo más numeroso que forma parte del cada vez creciente del sector informal de los ocupados. Estos programas de capacitación no deberían tener tan sólo el objetivo inmediato de incrementar los ingresos de los participantes, sino además de proveer mecanismos para una adecuada absorción en el mercado laboral, como es la enseñanza de nuevos oficios. Estos nuevos oficios permitirían una mayor probabilidad para que los informales o en su caso los desempleados, desarrollen labores en empleos permanentes y con la posibilidad de obtener ingresos “seguros” a diferencia de aquellos que perciben ingresos por empleos temporales o los que provienen al desarrollar ocupaciones sin ganancias elevadas.

El informe realizado por Landa, F & Yañez (2008)⁵³ hallan los siguientes resultados: En el caso boliviano, si bien hubo una reducción de la informalidad en términos relativos entre 1996 y 2006 de 63 por ciento a 58 por ciento respectivamente, en términos absolutos se tiene un incremento de aproximadamente 300 mil personas, pasando de 1.2 millones a 1.5 millones de personas de la población ocupada en áreas urbanas, concentrándose en las actividades de actividades de comercio (42 por ciento), industria (17 por ciento) y transporte (11 por ciento), donde se encuentran en su mayoría trabajadores por cuenta propia (55 por ciento) y trabajadores familiares (15 por ciento). De igual forma, se observa disparidad en la participación de trabajadores en el sector informal, siendo las mujeres (63 por ciento), los trabajadores indígenas (69 por ciento) y aquellos trabajadores con bajos niveles de educación (73 por ciento) quienes tienen una mayor probabilidad de ser informales.

Asimismo, aunque las relaciones e interacciones entre el sector formal e informal no son comúnmente estudiadas, la evidencia aquí presentada, nos indica que existen algunos flujos de movilidad entre trabajadores de ambos sectores. El análisis de las transiciones entre los mercados de trabajo formal e informal revela que, aunque no existe una elevada movilidad de trabajadores entre sectores, la transición de la formalidad hacia la informalidad (12 por ciento) es mayor que aquella que va de la informalidad hacia la formalidad (6 por ciento). Por otra parte, la permanencia en la informalidad es particularmente superior para trabajadores indígenas y mujeres, permaneciendo el 94% de los primeros y el 96% de las segundas en el sector informal. De igual forma, para aquellos trabajadores que se insertaron en el mercado laboral en los últimos años, el tipo de inserción a un determinado sector demuestra estar fuertemente influenciado por las características personales, siendo los trabajadores indígenas, las mujeres y aquellos con bajos niveles de educación quienes tienen una mayor probabilidad de ingresar al sector informal.

53 Landa, F., & Yañez, P. (2008). Informe Especial: La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano: 1996-2006. UDAPE, La Paz.

En lo referente a la relación entre pobreza, informalidad y empleo digno, de acuerdo a la información presentada, los individuos pertenecientes a los quintiles más pobres de ingreso se encuentran concentrados en la actividad informal (80 por ciento), careciendo en su mayoría de seguro y protección social. Asimismo, aunque existe una estabilidad relativamente más elevada para el trabajador informal en su puesto de trabajo dado que, en su mayoría son trabajadores en negocios familiares o unipersonales (72 por ciento), es evidente la brecha de salarios entre sectores, así como las diferencias en ingresos al interior de cada sector. En términos generales, el ingreso promedio de un trabajador formal es 2.6 veces el ingreso de un trabajador informal, asimismo, al interior del sector informal, los trabajadores por cuenta propia informales reciben 1.2 veces el salario de un obrero informal.

Recuadro 2

Informalidad y los cuatro pilares del trabajo decente (Empleo, protección social, diálogo social y derechos en el trabajo)

1. Empleo – La necesidad de ampliar las oportunidades para que las personas encuentren trabajo productivo y decente

En lo que se refiere al empleo, la informalidad y la exclusión incluyen el acceso no solo a trabajos de calidad con ingresos dignos, sino también a insumos que mejoren la capacidad de los actores de la economía informal para encontrar oportunidades productivas (por ejemplo, formación profesional, servicios financieros e información de mercado), y a políticas que favorezcan las actividades económicas de los pobres, utilicen sus aptitudes y amplíen sus mercados (por ejemplo, técnicas de producción de alto coeficiente de mano de obra, instalaciones de infraestructura accesibles a grupos y comunidades, políticas comerciales que no discriminen indebidamente contra los productos de los pobres, servicios financieros y espacio de mercado accesible para los pobres).

2. Protección (social) contra las vulnerabilidades

Dado que se ocupa de la condición humana del trabajo, la OIT tiene la obligación de abordar las vulnerabilidades y los imprevistos que llevan a las personas a dejar sus trabajos, independientemente de que se deban al desempleo, la pérdida de los medios de subsistencia, la maternidad, la enfermedad o la vejez.

En lo que se refiere a la protección social, la informalidad aparece cuando los sistemas de seguridad social no están al alcance de determinados tipos de trabajadores y empresarios, dejándolos vulnerables a los riesgos del empobrecimiento repentino; cuando los servicios de asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo

solo se ocupan de las empresas formales; y cuando las tecnologías desarrolladas para mejorar los lugares de trabajo no tienen en cuenta las distintas situaciones y equipos usados en los lugares de trabajo cada más comunes, como los hogares, los mercados y las pequeñas parcelas agrícolas.

3. Diálogo social

La organización, la representación y el diálogo son procesos esenciales para el goce de los diversos derechos en el trabajo. La libertad sindical y de asociación y el diálogo social son la piedra angular de la buena gobernanza democrática en el mercado de trabajo. La informalidad y la exclusión de los procesos de diálogo social tienen lugar cuando los actores de la economía informal no pueden organizarse ni expresar sus necesidades e intereses; cuando no se reconoce a las organizaciones formadas por trabajadoras y trabajadores por cuenta propia o, peor aún, se las suprime; cuando los intereses dominantes se apropian de las vías de participación excluyendo a los trabajadores y a los pobres; y cuando las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como las estructuras tripartitas, no incluyen a determinadas categorías de trabajadores y empresarios.

4. Derechos en el trabajo

Todas las personas que trabajan tienen derechos en el trabajo independientemente de dónde trabajen. La OIT fomenta la mejora de las condiciones en que se realiza el trabajo, dondequiera que tenga lugar, tanto en la economía formal como en la informal, en el hogar, la comunidad o en el sector del voluntariado, estén los trabajadores organizados o no.

La informalidad en función de los derechos puede darse en las poblaciones que no están cubiertas por la legislación laboral ni la administración del trabajo, que no tienen acceso a mecanismos de solución de conflictos, que no pueden formar asociaciones jurídicamente reconocidas, que están fuera del alcance de la educación en materia jurídica y de derechos, y que trabajan en condiciones de servidumbre o injustas fuera del control del Estado.

Fuente: OIT, 2002, 2018.

5. El trabajo decente y la economía informal

Por décadas, el objetivo de la OIT de promover las oportunidades para que las mujeres y los hombres obtengan trabajo decente y productivo no se aplica solo al mercado de trabajo formal sino a todos los tipos de trabajadores y empleadores. En su informe a la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General destacó que:

“las necesidades son mayores en la economía informal y entre los pobres. Si abogamos por la universalidad, [que] «todos los que trabajan tienen derechos en el trabajo», tenemos pues la obligación de abordar estas cuestiones”⁵⁴.

En el 2002 la CIT volvió a poner de relieve este mismo desafío, al señalar la necesidad de abordar los déficits en las condiciones de trabajo decente en la economía informal, instando a formular:

“una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social”⁵⁵.

El trabajo decente se ha convertido en un punto de referencia aceptado internacionalmente y se reconoce no solo como un fin en sí mismo, sino también como un medio fundamental para alcanzar los objetivos mundiales de desarrollo, incluida la erradicación de la pobreza.

6. Medidas progresivas para salir de la informalidad

El trabajo decente propuesto por la OIT, ofrece un marco coherente para determinar qué aspectos de la informalidad deben abordarse (es decir, los componentes específicos del trabajo decente) y también qué tipos de instrumentos normativos e institucionales pueden fomentar u obstaculizar una mayor inclusión en la economía estructurada (OIT, CIT, 2002).

Según la OIT (2002) este proceso de salida de la informalidad es integral y progresivo, y no un enfoque simplista por única vez. El objetivo del trabajo decente debe alcanzarse progresivamente, según la OIT:

- a. Dando prioridad a la reducción de las deficiencias de trabajo decente en la economía informal lo antes posible, garantizando que las personas que están en ella sean reconocidas por la legislación y tengan derechos, protección jurídica y social, y representación;
- b. Asegurando que en el corto y mediano plazo las personas que buscan trabajo y los posibles empresarios puedan ingresar en la economía formal, protegida y estructurada; y
- c. A largo plazo, creando suficientes oportunidades de empleo formal, protegido y decente para todos los trabajadores y empleadores.

54 OIT: Reducir el déficit de trabajo decente - un desafío global, Memoria del Director General, 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, pág. 20.

55 OIT 2002: Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal.

Si bien el objetivo y el desafío siguen siendo la salida de la informalidad, la vía para ello se describe no en función de una solución unidimensional, sino de un enfoque gradual que catalice la transición por medio de estrategias amplias e integradas que aborden las raíces múltiples de la economía informal (OIT, CIT, 2002).

7. Perfeccionamiento del enfoque integrado de la OIT

Desde la resolución de la CIT 2002, la OIT ha seguido perfeccionando el marco amplio en los debates de política subsiguientes, como las reuniones regionales de la OIT, el Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal de 2007 y la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la OIT.

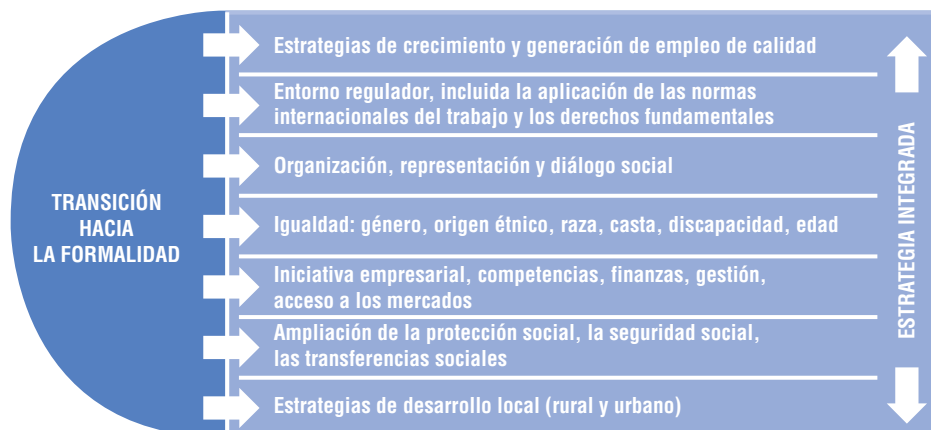
El marco reconoce que:

... con objeto de promover el trabajo decente, es necesario contar con una estrategia integrada de amplio alcance que abarque una serie de áreas de política, que elimine los aspectos negativos de la informalidad y preserve al mismo tiempo el significativo potencial de crear empleo y generar ingresos de la economía informal, y que promueva la protección y la incorporación de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal a la economía estructurada⁵⁶.

Valiéndose de su investigación a nivel de los países y su labor operacional, la OIT ha traducido este enfoque integrado en un marco de políticas y diagnóstico que incluye siete esferas clave de acción normativa, como se indica en el gráfico 2. Este marco cumple funciones múltiples (OIT, 2002). Sirve como herramienta de diagnóstico para analizar y vigilar los procesos y determinantes de la informalización y la formalización en un contexto nacional concreto, alentar el diálogo tripartito de base amplia para evaluar el impacto de las políticas y dialogar con otros actores mundiales e instituciones internacionales que se ocupan cada vez más de la economía informal y promueven sus propias perspectivas. El marco apunta a las múltiples vías hacia la formalidad profundizando las medidas en cada esfera de política (las filas del gráfico). También muestra el efecto total de estas diferentes políticas que pueden crear un entorno propicio o inadecuado hacia la formalidad en un contexto nacional determinado (coherencia entre las esferas de política). Como resultado de ello puede evaluarse mejor la totalidad de los incentivos y desincentivos que motivan a cada uno de los actores, gobiernos y organizaciones de empleados y de trabajadores, así como a los trabajadores y empresarios de la economía informal (OIT, 2002).

56 OIT 2007: La economía informal, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, marzo de 2007, GB.298/ESP/4.

Gráfico 2
Estrategias de trabajo decente para la economía informal



Fuente: OIT 2010 Informe VI *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*; Informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010, presentado a la 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2010.

Esta política y herramienta de diagnóstico ofrece un marco para el apoyo de la OIT a sus mandantes en lo que se refiere a la elaboración de estrategias para la transición hacia la formalidad. Por consiguiente, la estructura de esta Guía de recursos normativos se basa en este marco. En esta guía las siete esferas de política se subdividen aún más en documentos informativos técnicos, aunque manteniendo la perspectiva general de la necesidad de un enfoque amplio, integrado y específico para salir de la informalidad.

Referencias

- Boeri, T., & Van Ours, J. (2009). The Economics of Imperfect Labor Markets. *Industrial & Labor Relations Review*, 62(4), 10.
- Beatriz Muriel Hernández and Horacio Vera Cossio. Cycles versus trends: The effects of economic growth on earnings in bolivia. Technical report, Development Research Working Paper Series, 2015.
- Boeri, T., & Van Ours, J. (2009). The Economics of Imperfect Labor Markets. *Industrial & Labor Relations Review*, 62(4), 10.
- Bollé, P. (2009). Estadísticas laborales. Fronteras y diversidad del trabajo. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(1-2), 201-211.
- Chen, M. (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. *Londres: Secretariado del Commonwealth*.

- Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003.
- Erostegui, Torres, Rodolfo (2017). ¿A quién protege la Ley General del Trabajo? La Razón. martes, 26 de diciembre de 2017.
- Humérez, J. (2005). Una estimación del tamaño de la economía informal, un ejercicio para Bolivia: 1990-2003. UDAPE, La Paz, Bolivia, Trabajo, (08).
- Husmanns, R. (2001). Informal sector and informal employment: elements of a conceptual framework. En Fifth Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics (Delhi Group), New Delhi (pp. 19-21).
- (2004). Defining and measuring informal employment. Bureau of Statistics Paper, ILO, Geneva, February:
(<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/meas.pdf>).
- International Labor Organization (ILO). Women and men in the informal economy: A statistical picture, ISBN 978-92-2-131580-3 (print), 978-92-2-131581-0 (web PDF), Ginebra, 2018.
- . Women and men in the informal economy: A statistical picture, ISBN 978-92-2-131580-3 (print), 978-92-2-131581-0 (web PDF), Ginebra, 2018. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm
- IMF. (2018). Working Paper. African Department. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? Prepared by Leandro Medina and Friedrich Schneider. WP/18/17. January 2018.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS SOPLA, 2010). Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina. Río de Janeiro, mayo del 2010. ISBN 978-85-7504-147-5.
- Landa, F., & Yanez, P. (2008). Informe Especial: La Informalidad en el Mercado Laboral Urbano: 1996-2006. UDAPE, La Paz.
- Medina, L., & Schneider, F. (2018). Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years?
- Maloney, W. Informality revisited. *World Development*, 2004, 32(7), pp. 1159-78; Packard, T. Do workers in Chile choose informal employment? A dynamic analysis of sector choice, The World Bank, 2007; Perry, et al. (2007).
- OIT. (1972). Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya. Ginebra, 1972.
- . (1991). El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo, 78.^a reunión, Ginebra, 1991.

- (1991). Actas provisionales de la 78.^a reunión, Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1991, Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria, páginas. 27/7-27/8.
- (2002) Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, 2002, Ginebra <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf> .
- (2002) Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, 2002, Ginebra <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.
- (2002). Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal, CIT, 90.^a reunión, Ginebra 2002.
- (2003). Superar la pobreza mediante el trabajo, Memoria del Director General, 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.
- (2008). Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices, Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, Ginebra, 27 to 29 of November 2007.
- (2010). Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo 2010, Informe VI, 99.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010.
- Portes, A. y Haller, W. La economía informal, Santiago: CEPAL, 2004. (Series Políticas Sociales, 55 p.).
- Tokman, Victor (1987): El sector informal quince años después, El Trimestre económico, vol. 54, N°215. Julio - septiembre.
- Tokman, V. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social. Santiago: CEPAL, 2006. (Colección Documentos de Proyectos, 72 p.)
- Valdez, D. V. (2016). Economía informal en Bolivia: análisis, evaluación y cuantificación en base al enfoque monetario de la demanda de efectivo (período 1994-2014) Informal economy in Bolivia: Analysis, evaluation and quantification based on cash monetary effective demand approach. Revista Investigación & Desarrollo, 2(15).
- UNIFEM: El progreso de las Mujeres en el Mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza (Nueva York, 2005), pág. 50.

Anexo

Marco conceptual: Empleo informal

Empleo informal: Casillas 1 a 6 y 8 a 10.

Empleo en el sector informal: Casillas 3 a 8.

Empleo informal fuera del sector informal: Casillas 1, 2, 9 y 10.

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajador es familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal *	3		4		5	6	7	8	
Hogares **	9					10			

Fuente: Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), (noviembre - diciembre de 2003)

* Según la definición de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).

** Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final, y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

Nota: Las casillas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los varios tipos de empleos informales.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

OIT 1998 *Declaración de la OIT relativa los principios y derechos fundamentales en el trabajo* http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453911,es:NO

OIT 2002 *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.^a reunión, 2002, Ginebra <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

OIT 2008 *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf

OIT 2009 *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo* Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, 2009, Ginebra http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf

- OIT 2010 *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*
 Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, 2010, Ginebra
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_141632.pdf
- Convenios fundamentales de la OIT http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Recuadro No 1 **Como afecta la pandemia mundial COVID 19** **al sector informal boliviano¹**

Ivan Velásquez-Castellanos Ph.D.
Ludwig Torres Ph.D.©

De acuerdo a las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) en una situación sin fuentes de ingreso alternativas, la pérdida de ingresos laborales traería consigo un incremento de la tasa de pobreza relativa para los trabajadores informales y sus familias de más de 21 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos-altos, de casi 52 puntos porcentuales en los países de ingresos altos y de 56 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos bajos y países de ingresos más bajos². Esto afecta a trabajadores en sectores como los de la hostelería y la restauración, el manufacturero, el comercio al por mayor y al por menor y muchos otros, incluidos más de 500 millones de agricultores que producen para el mercado urbano. Dado que las personas ocupadas en la economía informal necesitan trabajar, los confinamientos y otras medidas de contención son fuente de tensión social y de prácticas y comportamientos transgresores, que ponen en peligro los esfuerzos de los gobiernos por proteger a la población y luchar contra la pandemia³ (OIT, 2020).

- 1 El presente recuadro fue trabajado con Ludwig Torrez co autor del presente libro.
- 2 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf
- 3 OIT: Jobs for Peace and Resilience: A response to COVID-19 in fragile contexts. (Proyecto) (Ginebra, 2020).

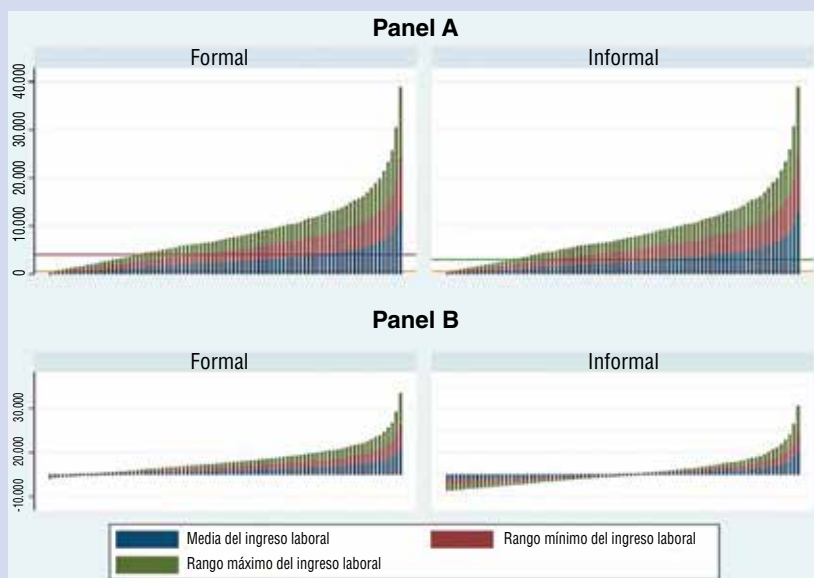
En Bolivia un importante segmento de la población genera ingresos diarios y acude a los mercados informales para la venta de sus productos. Es evidente que en este periodo las personas que forman parte de los mercados negros o informales tuvieron dificultades de generación de ingresos, en este contexto se presentan los siguientes efectos: Primero; su economía entro en crisis, y se presentó una perdida inmediata de sus ingresos. Segundo, tras el cierre de las empresas formales, se generó desempleo y en el mediano plazo se estimaría que estas personas sean un factor para la ampliación de los mercados informales. Tercero, se evidencia un impacto desigual a lo largo de los sectores económicos. Cuarto; el fuerte impacto en Bolivia se centra en el sector de comercio y servicios. Estos elementos incrementan la probabilidad para que en los avances en reducción de pobreza se reviertan.

Por tanto, la pandemia mundial por el COVID 19 genera un impacto importante en países como Bolivia, por sus altos niveles de informalidad. Desde el 12 de marzo de 2020, dos días después de conocerse el primer caso de infección de COVID 19 en el país, el gobierno de transición adoptó medidas de orientadas a mitigar los casos de contagio; el gráfico 1, presenta una simulación por la afectación de la medida impuesta en el ingreso laboral de los trabajadores formales e informales.

Utilizando los datos de marzo de la encuesta de empleo, en el grafico 1, se presenta la distribución de ingresos divididos por centiles, dando cuenta del valor medio, máximo y mínimo para cada partición, distinguida para los trabajadores formales e informales; es claro notar una gran disparidad a lo largo de la distribución, mostrando niveles ligeramente superiores para los trabajadores del sector formal en relación al informal, un claro ejemplo de esta distinción se puede apreciar en las líneas roja y verde del panel A, que presenta las medias, de Bs. 3.564 para los trabadores formales en relación de la media Bs. 2.954 para los trabajadores del sector informal, la línea naranja en Panel A, da cuenta de la inyección universal relacionada por el Bono Familia, que consiste en una transferencia por un valor equivalente a Bs 500, por cada estudiante de las unidades educativas del sector público y privado de los subsistemas de educación regular, educación alternativa pública y del subsistema de educación especial pública y el bono canasta familiar, que es una transferencia de Bs 400 destinado a los adultos mayores que reciben Renta Dignidad, pero no pensiones de jubilación y el Bono Universal, que es una transferencia destinada a personas de 18 hasta 60 años que no reciban ninguno de los otros dos beneficios, ni salario ni rentas del Estado o del sector privado, por lo que la llegada de esta ayuda se genera como una alcance universal a las familias, sin embargo, es necesario relacionar la afectación en ingresos laborales de los trabajadores informales, como se presenta en el Panel B, donde se puede apreciar la afectación en el sector formal, pero una marcada reducción en el sector informal, con diferenciales negativos, por el cese de actividades en los centiles de menores ingresos.

Si bien este es un ejercicio hipotético, utiliza muchos supuestos, como el pensar que se ha efectivizado el pago del bono a todas las familias, situación que no es del todo real por diferentes restricciones de pago, los resultados reflejan una situación insostenible por una temporalidad prolongada, Generar una recurrencia de esta afectación es inmanejable para el sostén familiar que tienen como perceptores a un jefe del hogar con fuente laboral en el mercado informal.

Grafico 1
Ingresos laborales del sector formal e informal, panel A pre COVID 19,
panel B con afectación COVID 19



Finalmente, según la OIT (2020⁴) presentamos 4 recomendaciones sustanciales:



4 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf



Feria 16 de Julio de la ciudad de El Alto.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Feria 16 de Julio de la ciudad de El Alto, vendedores de ropa usada.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Feria 16 de Julio de la ciudad de El Alto, vendedores de multiproductos.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Feria 16 de Julio de la ciudad de El Alto.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO SEGUNDO

Empleo e informalidad en Bolivia: 20 años no es nada Análisis empírico de la evolución de la informalidad (1999 a 2018)

*Horacio Valencia R.*¹

Resumen

Los años de bonanza económica no han estado acompañados por grandes mejoras en los indicadores de calidad del empleo. Destaca el alto y persistente nivel de informalidad de los trabajadores en el país. Siguiendo a Tornarolli et al. (2014) y desde un punto de vista empírico, se puede cuantificar la informalidad desde el punto de vista de protección social al trabajador y desde una visión de productividad en el puesto de trabajo. El presente documento analiza y caracteriza la informalidad en los trabajadores en Bolivia desde 1999 hasta 2018 en base a estas definiciones empíricas. Se observa que la informalidad, no solamente no ha disminuido, sino que para algunos grupos en particular se ha incrementado, mostrando que la informalidad se concentra en jóvenes, mujeres y personas con menores niveles de educación. Adicionalmente, es posible identificar, que no solamente son los trabajadores con menos nivel de educación, sino también aquellos con menores niveles de habilidades los que se ven afectados por la informalidad. En este contexto, es importante el desarrollo de mejoras en el acceso a empleos formales para estos grupos, particularmente porque estas condiciones perpetúan las inequidades en la sociedad.

Palabras Clave: Empleo, Informalidad, Habilidades

Código JEL: J01, J46, J24

1 Investigador. Universidad Privada Bolivia. Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales. (CIEE).

1. Introducción

En las últimas dos décadas, Bolivia mostró importantes avances en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social, explicados por una combinación de un entorno internacional favorable² y medidas orientadas a reducir la pobreza e inequidad. Entre 1999 y 2018, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue de 4 por ciento en estas dos décadas y 4,7 por ciento si se considera solamente la última. Con relación a las mejoras en pobreza e inequidad, la tasa de pobreza se redujo desde 63,5 por ciento en 1999 hasta 34,6 por ciento en 2018³. La inequidad, medida a través del índice de Gini, también se redujo en el periodo analizado de 0,58 en 1999 hasta 0,42 en 2018.

Sin embargo y a pesar de los grandes avances en crecimiento y desarrollo social observados, el acceso a empleos precarios, poco productivos y al margen de la regulación laboral sigue siendo una característica de los trabajos a los que pueden acceder las personas en Bolivia. El presente documento busca caracterizar la evolución del empleo e informalidad laboral en Bolivia. Siguiendo a Tornarolli et al. (2014) y desde un punto de vista empírico, se cuantifica la informalidad desde dos puntos de vista: el primero, de acceso a protección social del trabajador y el segundo, de acceso a empleos productivos.

En el periodo analizado, el mercado laboral en Bolivia se caracterizó por el crecimiento de la fuerza laboral, particularmente de aquella con mayores niveles de educación. Esto se explica debido a que los jóvenes están retrasando su ingreso al mercado laboral para educarse. También llama la atención el creciente número de jóvenes que ni estudia, ni trabaja, siendo este grupo de particular interés para el desarrollo de políticas públicas.

En lo que se refiere a acceso a empleo, la tasa de desempleo en el país es baja comparado con otros países de la región. A nivel urbano, la tasa de desempleo fue de tan solo 4,7 por ciento. La tasa de subempleo visible, entendida como aquellos trabajadores que trabajan menos de 30 horas a la semana y que quisieran o estarían dispuestos a trabajar más horas, se redujo de 10 por ciento a solamente 2 por ciento a lo largo de estos 20 años. Sin embargo, la tasa de subempleo invisible, entendida como el porcentaje de trabajadores que obtiene un salario menor al salario mínimo se incrementó 20 por ciento en 1999 hasta 29 por ciento en 2018, como consecuencia de los incrementos en el salario mínimo. Este resultado es cierto a pesar del crecimiento del ingreso laboral promedio en 200 por ciento.

2 En el caso del país, explicado principalmente por un contexto de precios favorables en el precio del petróleo y minerales.

3 1999 -2017 (UDAPE, Dossier de Estadísticas Vol. 28), 2018, elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2018.

En cuanto a informalidad, hoy en día, Bolivia sigue siendo un país con la mayoría de sus trabajadores en empleos informales al igual que hace 20 años. En 1999, el 80 por ciento de los trabajadores carecía de acceso a empleos con acceso a seguridad social de largo plazo, en 2018, todavía el 73 por ciento de los trabajadores no tiene acceso a un empleo con seguridad social. En cuando a la medición de informalidad como ausencia de acceso a un empleo productivo, en 1999, 56 por ciento de los trabajadores tenía un empleo informal y en 2018, este porcentaje solo se redujo en 5pp. hasta 51 por ciento.

A lo largo del periodo analizado, es posible identificar algunos grupos poblacionales, que son particularmente vulnerables a la informalidad en el empleo, independientemente de la forma de medición de la informalidad. Entre estos grupos destacan los trabajadores más jóvenes (entre 18 y 27 años de edad) y los trabajadores de mayor edad (aquellos entre 58 y 67 años), también los trabajadores con menores niveles de educación (hasta secundaria completa) y las mujeres.

Asimismo, es posible identificar que los trabajadores informales tienen un menor nivel de habilidades cognitivas y socioemocionales y que también hacen un menor uso de sus habilidades en el puesto de trabajo.

Un análisis comparativo entre las dos formas de medición de informalidad, utilizadas en este capítulo, muestran que están sumamente correlacionadas y que ambas permiten identificar, de cierta forma, las dificultades de los trabajadores en el país. A través del análisis en la variación de la tasa de informalidad y el crecimiento del PIB y el incremento del salario mínimo, como variable proxy de la rigurosidad de la regulación laboral, se puede ver que la tasa de crecimiento del PIB tiene una relación negativa con la informalidad y una relación positiva con el crecimiento del salario mínimo.

Del mismo modo, es posible identificar que entre 1999 y 2018, existe una correlación negativa entre la informalidad y el desempleo, siendo que esta relación permite aproximar la idea de que la informalidad, en muchos casos es una alternativa ante el desempleo. Finalmente, se puede observar que mientras un mayor número de trabajadores sean informales, estos tendrán menores niveles de ingreso.

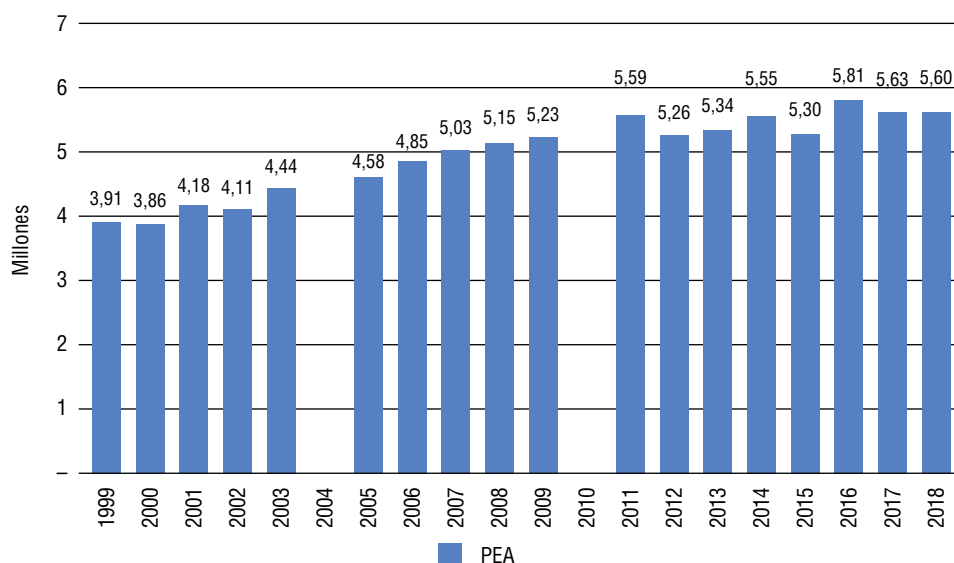
Para todo esto, el presente capítulo, emplea datos provenientes de las Encuestas de Hogares del INE desde 1999 hasta 2018 y datos de la Encuesta de Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (STEP por sus siglas en inglés) de 2012 del Banco Mundial. La mayor parte del análisis se realiza a nivel urbano y para el grupo de ocupados entre 18 y 67 años de edad.

2. Evolución del mercado laboral en Bolivia

En el periodo de análisis, el Instituto Nacional de Estadística (INE), estima que la población de Bolivia se habría incrementado de 8,4 millones de personas en 1999

hasta 11,5 millones de personas en 2018. En lo que se refiere al mercado laboral, la Población Económicamente Activa (PEA)⁴ creció de forma sostenida. Como se puede observar en el Gráfico N° 1, la PEA, calculada a partir de las Encuestas de Hogares, pasó de 3,9 millones de personas en 1999 a 5,6 millones de personas en 2018, lo que implica que en promedio cada año 84,7 mil personas se habrían incorporado al mercado laboral⁵.

Gráfico N° 1
Evolución de la Población Económicamente Activa: 1999 - 2018



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Si bien es evidente el crecimiento de personas en la PEA, este crecimiento no ha sido homogéneo. El Gráfico N° 2 nos muestra que entre 1999 y 2003, a la PEA se habrían incorporaron 529 mil personas, aproximadamente 105,8 mil personas adicional por año. Entre 2003 y 2009, un mayor número de personas habrían ingresado al mercado laboral, 792,8 mil personas en total, lo que implica aproximadamente 113,2 mil trabajadores por año. Entre 2009 y 2014, el crecimiento

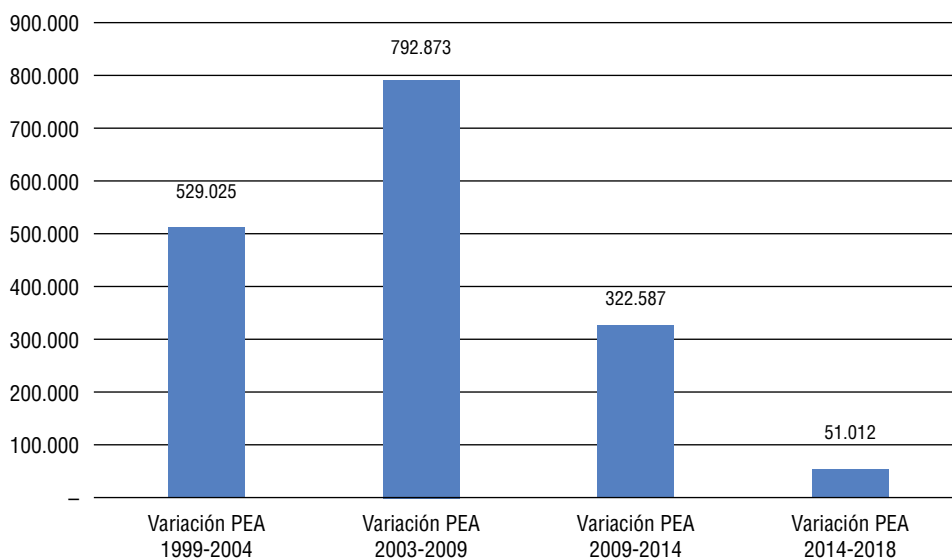
4 Se entiende como PAE a la cantidad de personas que integran el mercado laboral, tanto aquellos que se encuentra ocupados como aquellos que se encuentran desempleados. En Bolivia, la edad mínima para trabajar son 14 años, sin embargo, para mediciones, el INE considera a aquellos mayores de 7 años.

5 El crecimiento observado de la PEA implica una variación de la Tasa Bruta de Participación, entendida como la PEA/Población Total de 46,4 por ciento en 1999 hasta 48,6 por ciento en 2018.

de la PEA se redujo y solamente 332 mil personas habrían entrado al mercado laboral, 53,7 mil personas por año. Finalmente, entre 2014 y 2018, el número de personas adicionales en el mercado laboral fue de tan solo 51 mil trabajadores en estos 5 años, solo 10,2 mil trabajadores por año. Este menor crecimiento en la PEA a partir de 2014 se explica por el crecimiento de la Población No Activa, que entre 2014 y 2018 mostró un incremento en 727,6 mil personas.

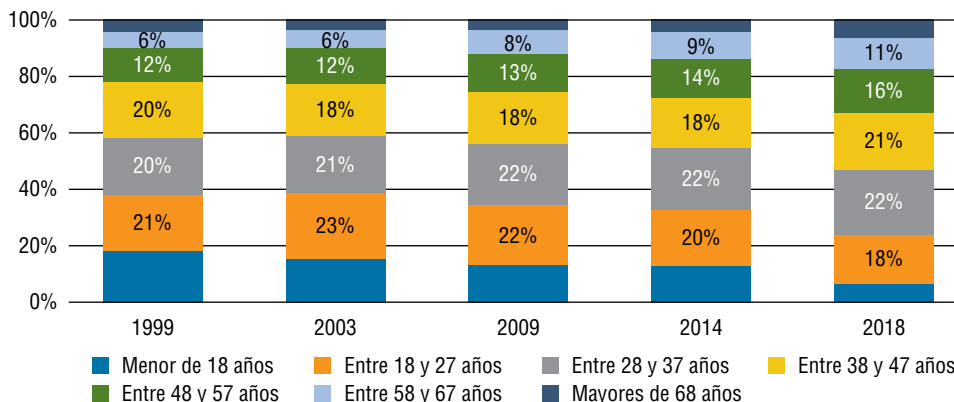
Analizando la evolución de la PEA en función a algunas características de la mano de obra, se observa que el promedio de edad de la fuerza laboral paso de una edad promedio de 34,6 años en 1999 a una PEA con edad promedio de 40,3 años en 2018, es decir, 6 años mayor. Esto se evidencia también cuando se analiza la composición de la PEA por grupos etarios, en años seleccionados. En general el grupo con mayor participación en la PEA es el grupo de personas entre 28 y 37 años (que representa 21,5 por ciento en promedio), seguido del grupo de personas entre 18 y 27 años de edad (20,7 por ciento en promedio a lo largo de las dos décadas analizadas). Destaca la menor participación porcentual de trabajadores con menos de 18 años, mismos que pasó de 17 por ciento en 1999 a tan solo 6 por ciento en 2018.

Gráfico N° 2
Variación de la Población Económicamente Activa - Nacional: 1999 - 2018



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

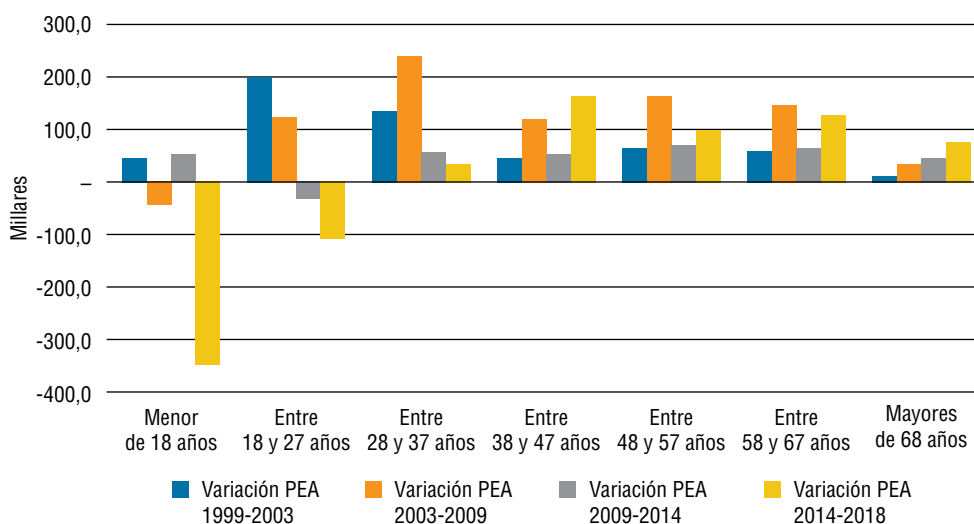
Gráfico N° 3
Composición porcentual de la PEA por grupo etario
Años seleccionados



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Analizando la variación de la fuerza laboral en estas dos décadas por grupos etarios, se observa que la disminución en la tasa de crecimiento de la PEA desde 2009, se explica principalmente por una menor incorporación de personas menores de 18 años al mercado laboral, seguido de la menor participación de personas entre 18 y de 27 años.

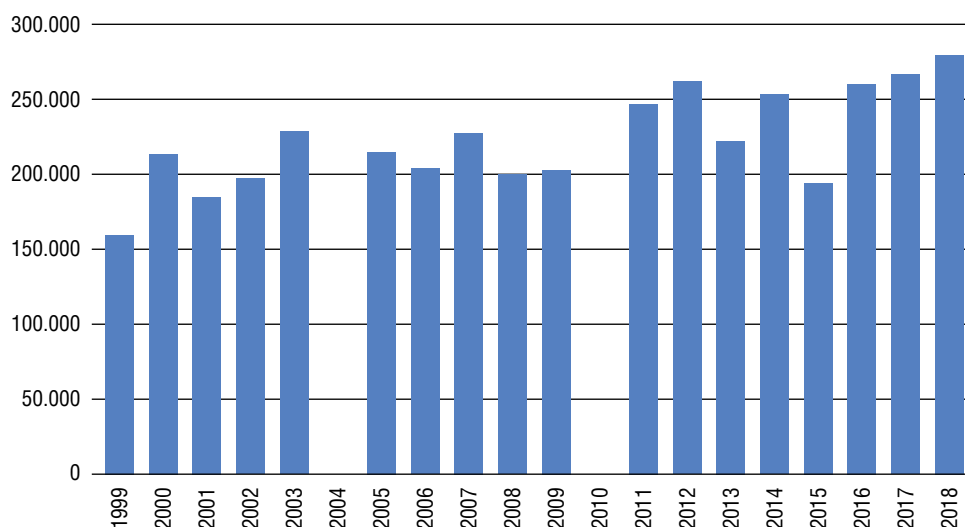
Gráfico N° 4
Variación de la Composición PEA por grupo etario



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

En relación a la menor participación de personas en estos grupos etarios, una parte importante de esta disminución en la participación se explica por la decisión de postergar el ingreso al mercado laboral para estudiar. Sin embargo, existe un grupo en estos grupos etarios que no se encuentra ni trabajando ni estudiando, denominados en la literatura laboral como NINIs. Este grupo se habría incrementado de 158 mil personas en 1999 (4,1 por ciento de la PEA) hasta 276 mil personas en 2018 (4,9 por ciento de la PEA).

Gráfico N° 5
Población menor de 28 años que no estudia ni trabaja

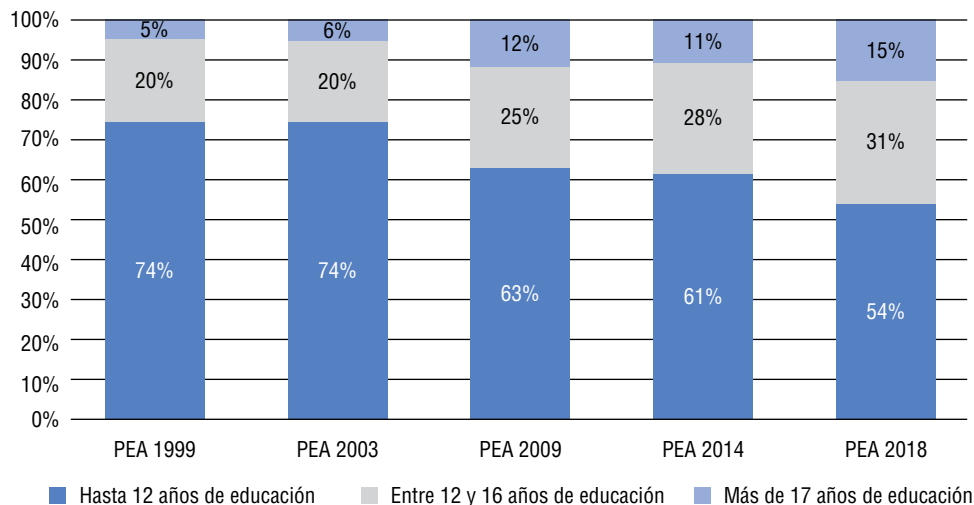


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

En lo que se refiere a la composición por género, la PEA sigue siendo mayoritariamente masculina y la participación porcentual femenina ha mostrado un ligero decrecimiento en el periodo analizado. En 1999, 45 por ciento de la población activa estaba constituida por mujeres (1,7 millones), mientras que, en 2018, 43,5 por ciento de la PEA son mujeres (2,4 millones).

Analizando la evolución de la población activa por nivel educativo, se identifica también que la PEA en Bolivia es hoy más educada que dos décadas atrás. En 2018, 15 por ciento de la PEA tiene educación universitaria (17 años de educación o más). Esto contrasta con la información de 1999, donde solamente 5 por ciento de la PEA señalaba que tenía este nivel de educación (Gráfico N° 6). Asimismo, se observa un mayor porcentaje de PEA entre 13 y 16 años de educación completa (se incrementó de 20 por ciento hasta 31 por ciento). En 2018, solamente la mitad de la PEA solo cuenta con educación secundaria completa o incompleta).

Gráfico N° 6
Composición porcentual de la PEA por grupo de educación
Años seleccionados



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Finalmente, cuando analizamos la población económicamente activa por área geográfica, se observa que la fuerza laboral en Bolivia es principalmente urbana, en promedio, el 60 por ciento de la PEA vive zonas urbanas, aunque esta urbanización de la mano de obra ha evolucionado en el periodo analizado. En 1999, solamente el 56 por ciento de la PEA era urbana, mientras que, en 2018, el 64 por ciento de la PEA vive en zonas urbanas.

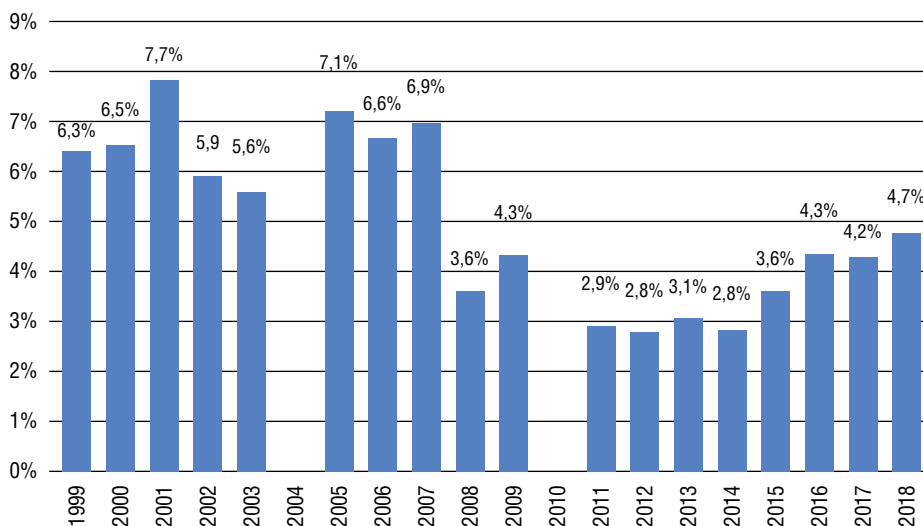
Lo cierto es que, la fuerza laboral en Bolivia ha cambiado en estos últimos 20 años, aproximadamente 1,7 millones de personas han ingresado al mercado laboral y en 2018, la población activa es cada vez más educada, adicionalmente se puede distinguir que el empleo se ha ido concentrado en los entornos urbanos. Aunque también es cierto que, en 20 años, la participación de las mujeres en el mercado laboral no ha variado notoriamente, la PEA, sigue siendo mayoritariamente masculina.

3. La evolución del desempleo en Bolivia

La tasa de desempleo abierto (TDA) es uno de los indicadores clásicos para entender la evolución del mercado laboral en cualquier país. La TDA, se mide como el porcentaje de personas que se encuentra desempleadas sobre la PEA. La evolución de este indicador en el periodo analizado, nos muestra que la TDA

paso de 3,2 por ciento a 2,6 por ciento. Sin embargo, la lógica de empleo en las áreas rurales es diferente al urbano. En el área rural, la mayoría de la población realiza trabajos agrícolas de forma independiente, por lo que la concepción de empleo dependiente es mucho menor y, por ende, la tasa de desempleo. En este sentido, se observa que el desempleo en Bolivia es un fenómeno principalmente urbano⁶. Como se observa en el Gráfico N° 7, la TDA urbano se redujo de su nivel más alto observado de 7,7 por ciento en 2001 hasta 2,8 por ciento en 2014, para incrementarse nuevamente hasta alcanzar un valor de 4,7 por ciento en 2018.

Gráfico N° 7
Tasa de Desempleo Abierto - Urbano: 1999-2018



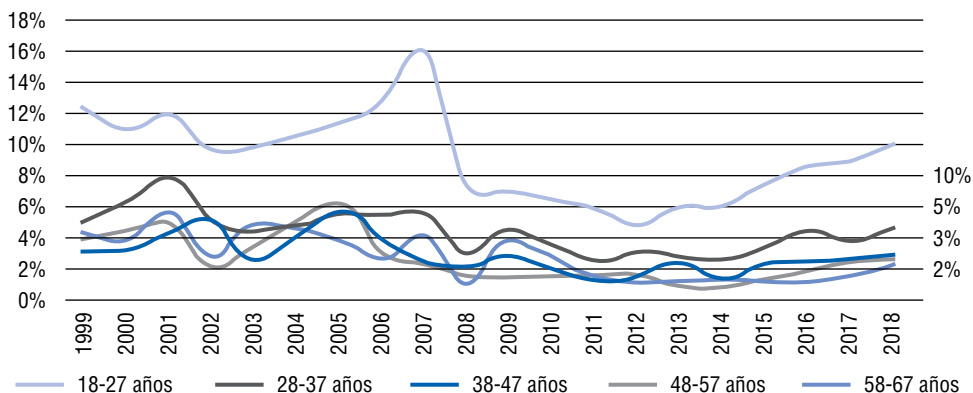
Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Se observa que el desempleo esta principalmente explicado por un desempleo de personas entre 18 y 27 años. La TDA para jóvenes entre 18 y 27 años de edad paso de 12 por ciento en 1999 hasta 10 por ciento en 2018, adicionalmente este grupo explica el 45 por ciento los desempleados en las zonas urbanas. El segundo grupo con mayores niveles de desempleo es el grupo de personas entre 28 y 37 años de edad, que presentan una tasa de desempleo del 5 por ciento y representan el 27 por ciento de los desempleados en la gestión 2018. Solamente aquellas personas entre 18 y 37 años de edad significan el 72 por ciento de los desempleados en 2018.

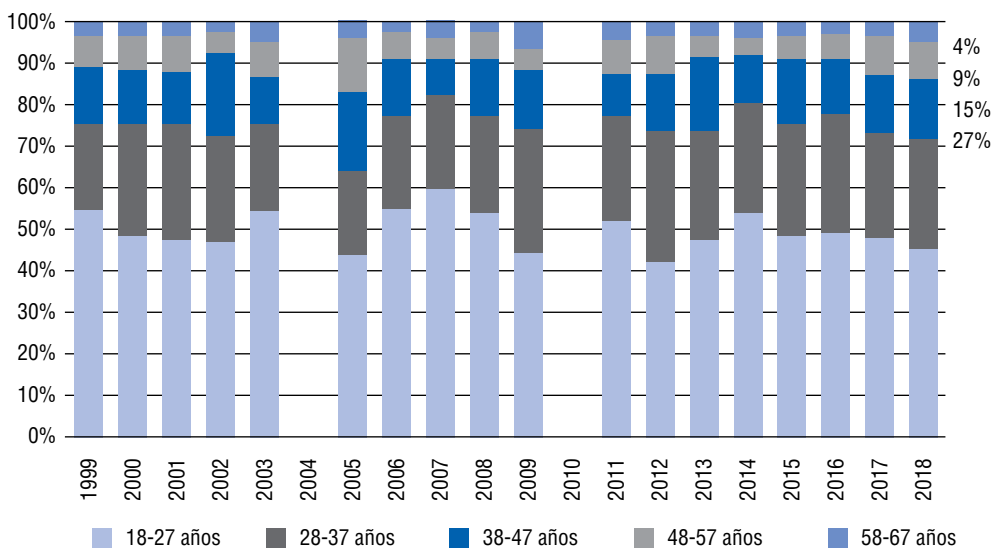
6 La tasa de desempleo abierto en el área rural es menor del 1 por ciento.

Gráfico N° 8
Tasa de Desempleo Abierto - Urbano: 1999-2018
Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)



(b)

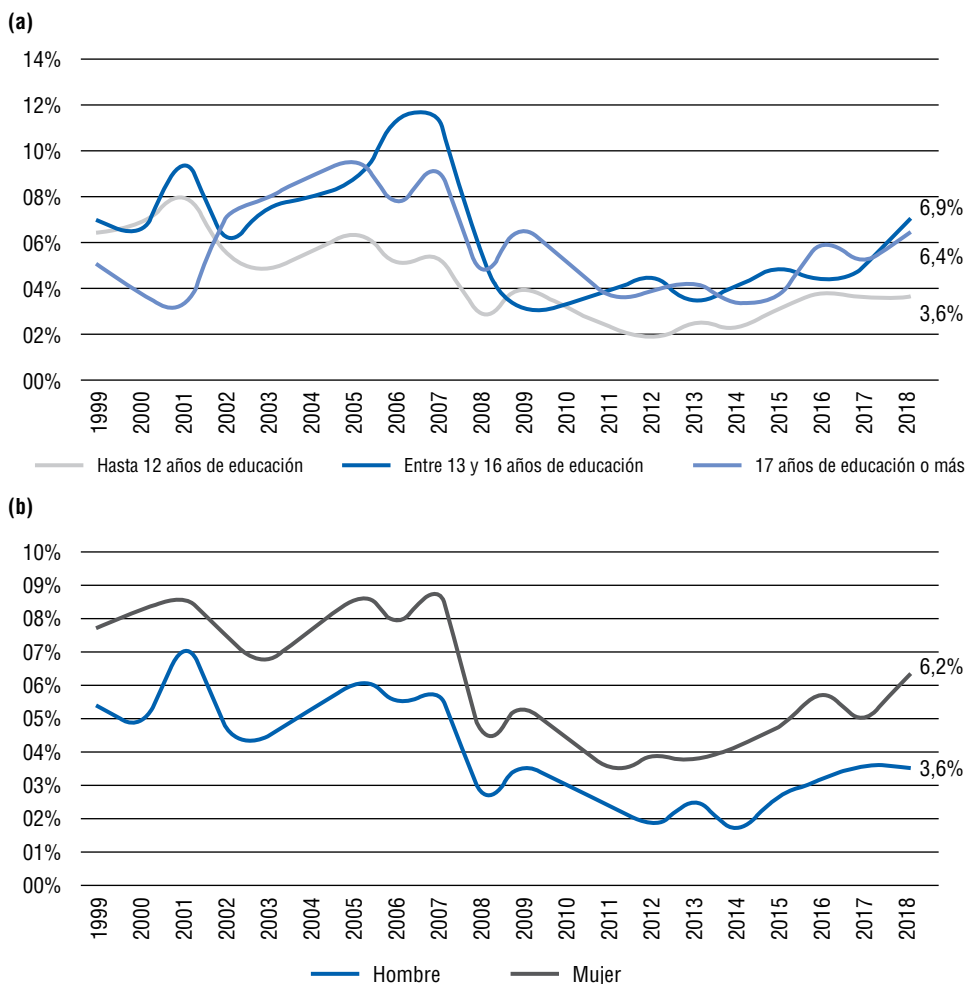


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Adicionalmente, se observa que el TDA urbana se concentra principalmente para aquellos con mayores niveles de educación, la tasa de desempleo es mayor para aquellas personas con 17 años de educación o más (7 por ciento), seguido de aquellos trabajadores que tiene un nivel de educación mayor al de secundaria completa (6 por ciento). La tasa de desempleo de las personas con educación terciaria es el doble que aquellos que solamente han completado hasta educación

secundaria (6,9 por ciento vs 3,6 por ciento). Adicionalmente, se puede observar que es este el grupo que ha aumentado mayoritariamente su desempleo a partir de 2014. Esto puede ser explicado por el hecho que las personas con mayores niveles de educación tienen salarios de reserva más altos. Asimismo, se observa que la TDA urbano para las mujeres es el doble que la tasa de desempleo de los hombres. En 2018, la tasa de desempleo de las mujeres es de 6,2 por ciento contra una tasa de desempleo del 3,6 por ciento para los hombres. Esta brecha en la tasa de desempleo por género se ha mantenido a lo largo de los 20 años analizados.

Gráfico N° 9
Tasa de Desempleo Abierto - Urbano: 1999 -2018 por nivel educativo (a) y género (b)
Personas entre 18 y 67 años de edad

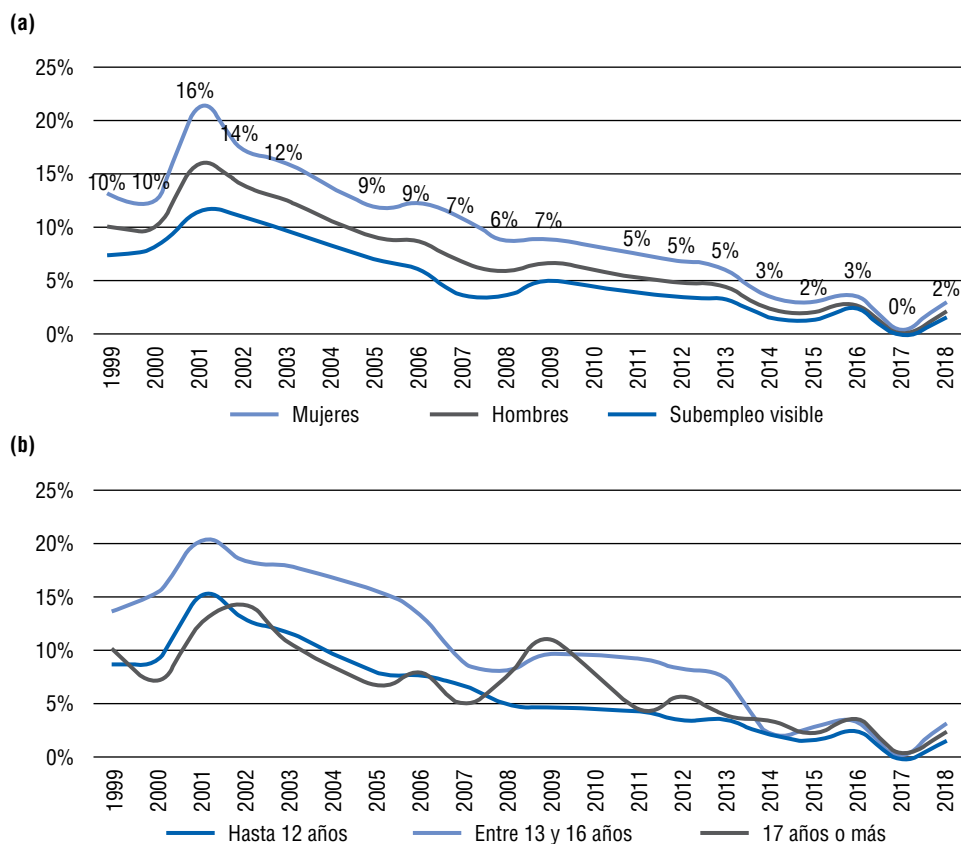


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

4. Subempleo

Cuando analizamos la evolución del subempleo, acotado a personas entre 18 y 67 años de educación y en el área urbana, se distinguen 2 medidas. Primero, el subempleo visible, entendido como aquellos trabajadores que trabajan menos de 30 horas y que quieren y están dispuestos a trabajar más horas. En cuanto a este indicador, en las últimas dos décadas, se observa una disminución sustancial, que solamente a partir de 2017, mostró un ligero incremento. La tasa de subempleo se redujo desde casi 16 por ciento en 2001, hasta valores menores al 1 por ciento en 2017, para incrementarse hasta un 2 por ciento en 2018. Como se observa en el Gráfico N° 9, la tasa de subempleo visible también es mayor para las mujeres (a) y para aquellos con mayores niveles de educación.

Gráfico N° 10
Tasa de Subempleo Visible - Urbano: 1999 -2018 por nivel genero (a)
y nivel educativo (b). Personas entre 18 y 67 años de edad



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

El segundo indicador de subempleo, corresponde a la tasa de subempleo invisible, indicador que se mide como el porcentaje de personas que trabajan y que obtiene un ingreso laboral por debajo del salario mínimo establecido. En este sentido, se puede observar que la tasa de subempleo invisible se habría incrementado notablemente desde 20 por ciento en 1999 hasta 29 por ciento en 2018, eso quiere decir que, en 2018, 3 de cada 10 personas en el mercado laboral, en las zonas urbanas, recibe un salario menor al salario mínimo establecido.

La tasa de subempleo visible, se mayor para las mujeres que para los hombres y esta diferencia se ha mantenido constante en el tiempo. En 1999, la tasa de subempleo visible para las mujeres era tan alta como 33 por ciento, 22 pp. por encima de la tasa de subempleo invisible para hombres, que presentaban una tasa de subempleo invisible de 11 por ciento. En 2018, dos décadas después, la diferencia sigue siendo igual de preocupante, la tasa de subempleo visible para las mujeres es de 44 por ciento, es decir que 44 de cada 100 mujeres en el mercado laboral recibe un ingreso laboral por debajo del salario mínimo, que es 25 pp. mayor que la tasa de subempleo visible para los hombres, que alcanza al 18 por ciento (18 de cada 100 hombres, trabajando obtiene un ingreso laboral por debajo del salario mínimo).

En lo que corresponde a nivel educativo, se observa que el grupo de personas con menores niveles de educación, son los que históricamente han presentado una mayor proporción de subempleo visible, creciendo 10 pp. entre 1999 y 2018, que pasó de 25 por ciento a 35 por ciento. Lo siguen aquellos trabajadores con niveles de educación entre 13 y 16 años de educación, con una tasa de subempleo que ha mostrado crecimiento y que pasó de 11 por ciento en 1999 hasta 29 por ciento en 2018, este es el grupo que ha presentado un mayor crecimiento del presente indicador. Finalmente, el grupo de ocupados con educación universitaria o superior, si bien es el grupo con menor tasa de subempleo invisible, también ha mostrado un crecimiento en las 2 décadas analizadas, creciendo de 9 por ciento a 13 por ciento. No deja de llamar la atención el porcentaje de personas con educación universitaria que perciben un ingreso menor al salario mínimo. Asimismo, se observa que son los jóvenes, entre 18 y 24 años de edad y las personas mayores, entre 58 y 67 años de edad, las que obtienen ingresos por debajo del salario mínimo.

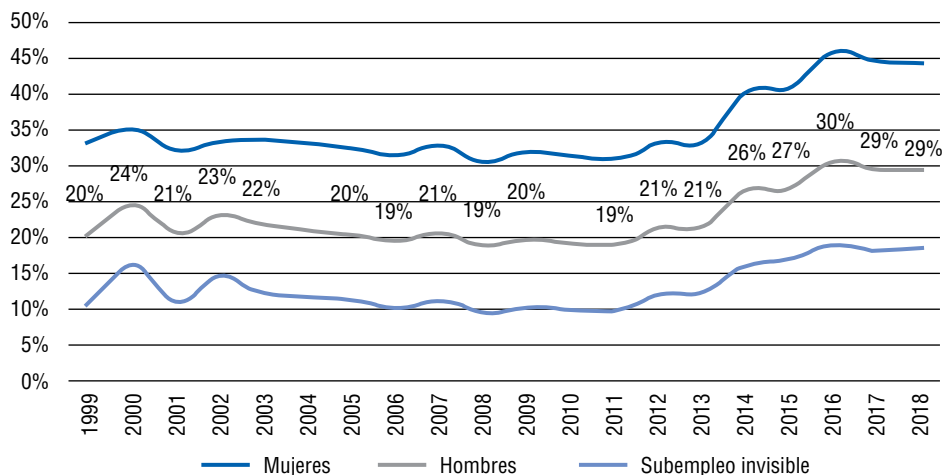
Este incremento sustancial en el porcentaje de personas que obtienen un ingreso laboral por debajo del salario mínimo, se explica por la tasa de crecimiento sostenido que ha tenido el salario mínimo, que pasó de Bs 330 en 1999 hasta Bs 2.060 en 2018⁷. Si bien la tasa de desempleo invisible se había mantenido alrededor de un nivel de 20 por ciento hasta 2013, a partir de ese año el indicador se incrementó notablemente (9 pp.). Como se puede observar en el Gráfico N° 10

7 El salario mínimo se incrementó hasta Bs 2.122 en 2019.

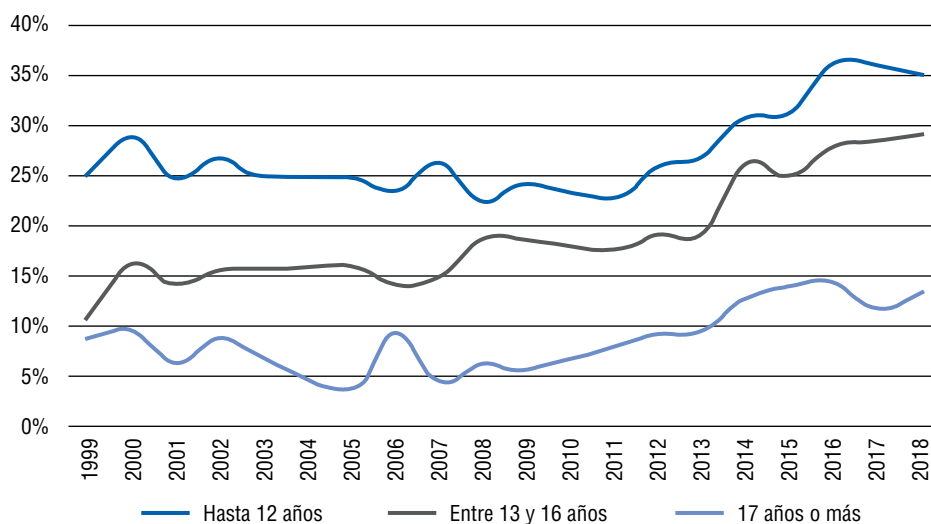
(b), la variación evolución del salario mínimo y de la gente que obtiene ingresos por debajo de este umbral muestra una relación positiva. Pudiendo señalarse que cada vez un grupo mayor de ocupados en el mercado laboral urbano, no reciben las mejoras establecidas por ley.

Gráfico N° 11
Tasa de Subempleo Invisible - Urbano: 1999-2018 por nivel genero (a)
y nivel educativo (b). Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)

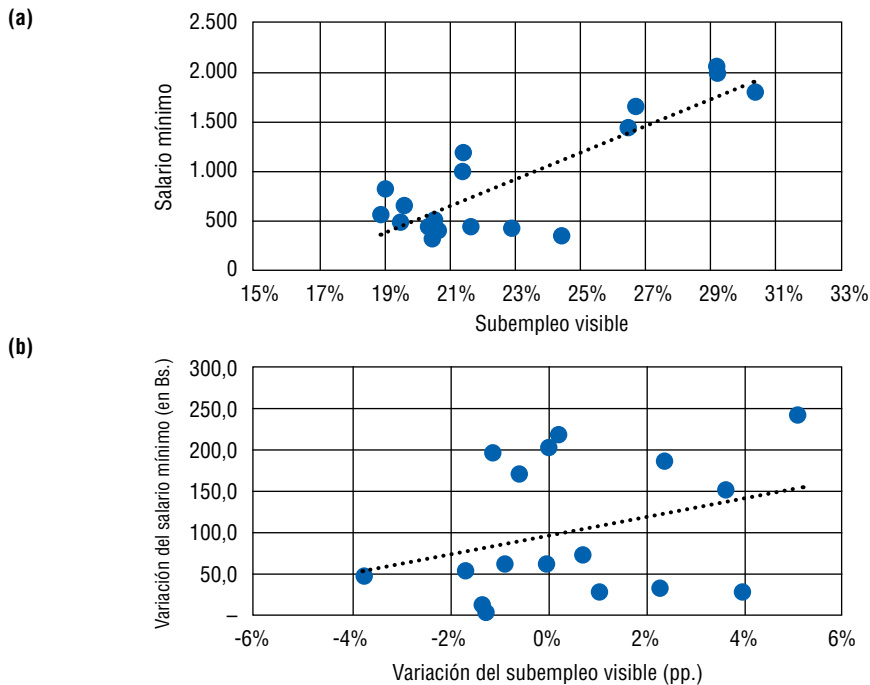


(b)



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

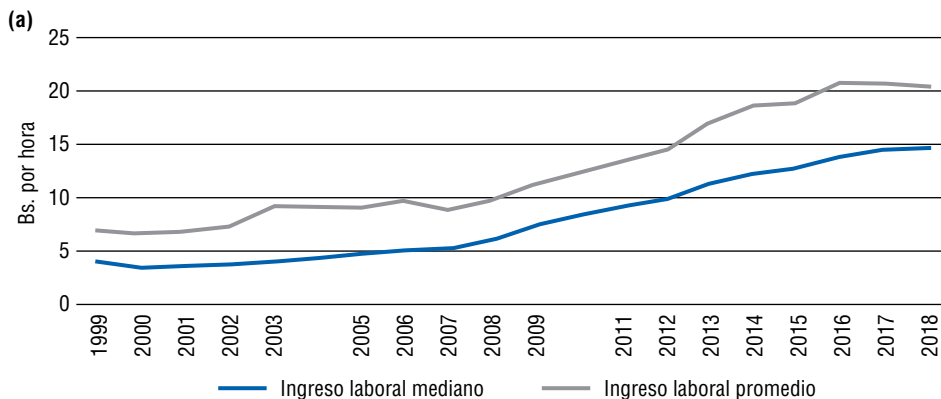
Gráfico N° 12
Tasa de Subempleo Invisible y Salario mínimo: Urbano, 1999 -2018
Personas entre 18 y 67 años de edad



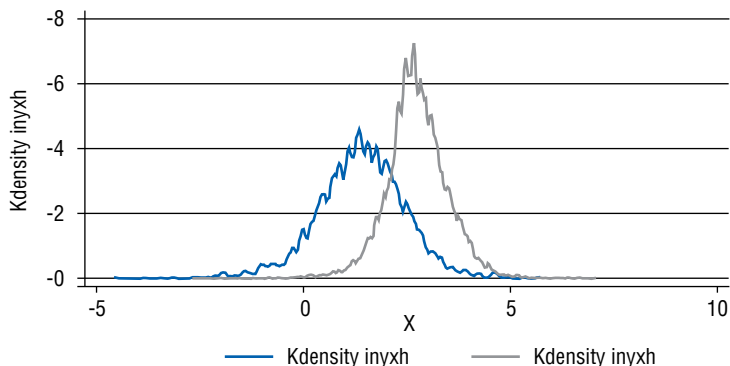
Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999-2018.

5. Ingresos

Gráfico N° 13
Ingreso laboral por hora: Urbano, 1999-2018
Personas entre 18 y 67 años de edad



(b)



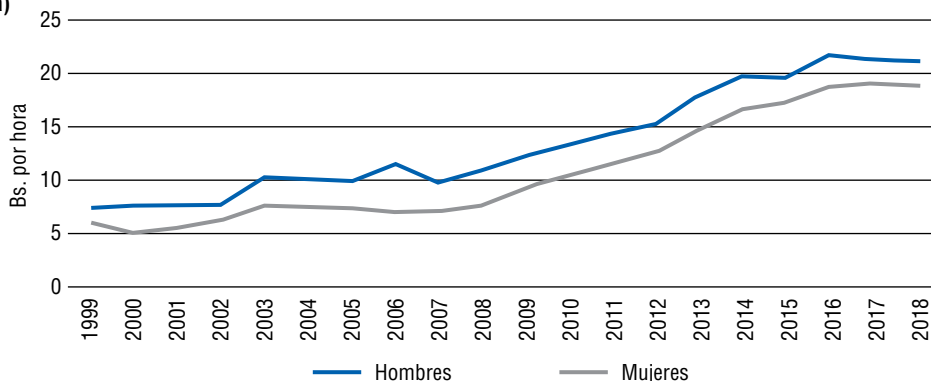
Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999-2018.

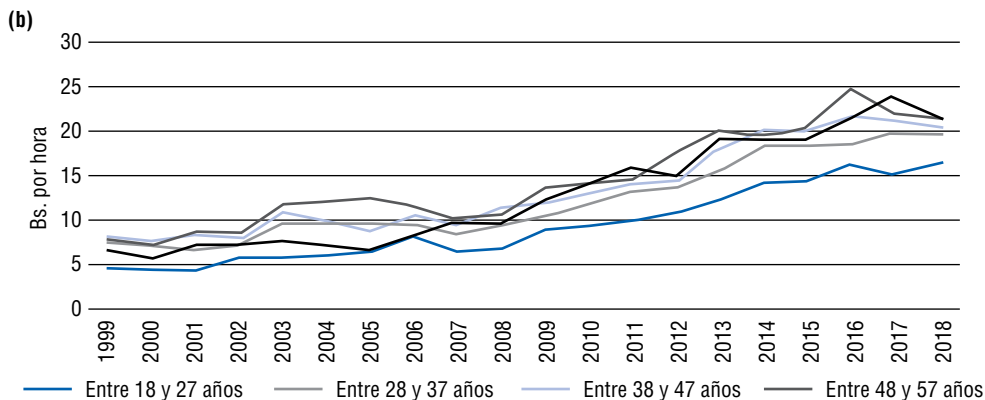
El ingreso laboral urbano en Bolivia se ha incrementado notablemente en el periodo analizado, pasando de un ingreso por hora de Bs 6,8 por hora en 1999 hasta Bs 20,2 en 2018, es decir 197 más alto. Cuando analizamos el ingreso laboral mediano, se observa también que este se incrementó desde 3,8 en 1999 hasta Bs 14,5 en 2018, es decir un incremento de 281 por ciento. Asimismo, es posible identificar una disminución en la dispersión de ingresos laborales (Gráfico N° 13).

Las mujeres tienen un ingreso por hora menor que los hombres durante todo el periodo analizado. En 2018, una mujer ganaba por hora el 89 por ciento de lo que obtiene un hombre (Gráfico N° 14 a). Adicionalmente, se puede observar que los jóvenes (entre 18 y 27 años de edad) son el grupo etario con menores ingresos. Es interesante observar que, a partir de 2016, los ingresos nominales han mostrado un estancamiento, donde destaca la disminución de ingresos para los grupos etarios de personas mayores de 38 años (Gráfico N° 14 b).

Gráfico N° 14
Ingreso laboral por hora: Urbano, 1999 -2018 por género (a) y edad (b)
Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)

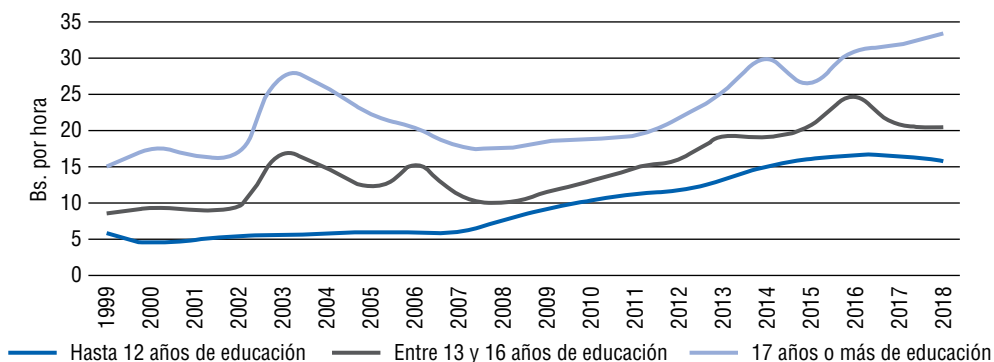




Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Analizando la evolución de los ingresos por hora por nivel educativo, se observa que los ocupados con menores niveles de educación (hasta 12 años completos) habrían obtenido importantes incrementos en sus niveles de ingreso, que se habrían triplicado en estos 20 años, pasando de Bs 5,3 por hora en 1999 hasta Bs 15,7 por hora en 2018. El ingreso laboral por hora de los trabajadores con educación universitaria o superior se habría duplicado en este periodo de Bs 15,3 en 1999 hasta Bs 33,2 en 2018. Esta variación en el ingreso laboral es el hecho que explica la menor tasa de dispersión de salarios observada en el Gráfico N° 13. En 1999, una persona con educación universitaria ganaba aproximadamente 3 veces más por hora que una persona, solamente con un grado de educación hasta de secundario completo. En 2018, una persona con educación universitaria obtiene un ingreso por hora de 2 veces la magnitud del ingreso para persona con educación secundaria.

Gráfico N° 15
Ingreso laboral por hora: Urbano, 1999-2018 por educación
Personas entre 18 y 67 años de edad



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

6. Informalidad

Informalidad es quizás la palabra que mejor caracteriza al mercado laboral boliviano, sin embargo, la definición de informalidad es tan amplia y llena de discordancias, que su tratamiento desde el ámbito político es un reto. Lo propio sucede cuando se busca, desde una mirada empírica, la cuantificación de informalidad. El presente capítulo distingue dos medidas de informalidad, siguiendo la aproximación de Tornarolli et al. (2014). La primera, que proviene de una visión de acceso a protección social, donde los trabajadores no tienen acceso a los beneficios estipulados por la legislación laboral. Dado que la normativa laboral boliviana es compleja y tiene distintas aristas de cumplimiento (Seguridad social de largo plazo, Seguridad social de corto plazo, vacaciones, acceso a subsidio de maternidad, etc.), una práctica más bien empírica en la literatura, consiste en cuantificar como informales a aquellos trabajadores que no tienen acceso a seguridad social de largo plazo.

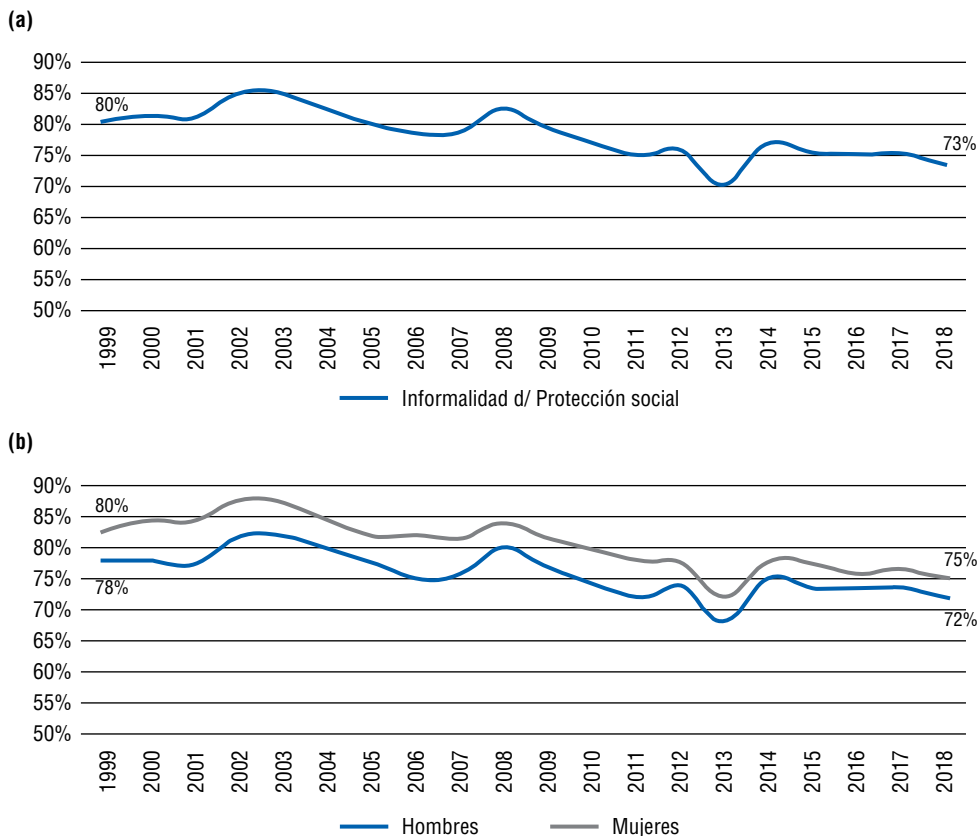
La segunda visión utilizada en el presente capítulo, proviene desde una visión de acceso a empleos “poco” productivos. Esta medición considera a aquellos ocupados que se desempeñan en empleos precarios, con poco acceso a capital y tecnología (ILO, 1991). El reto, para su medición, consiste en distinguir que se entiende por productivo y poco productivo. La implementación empírica, en Tornarolli et al (2014), se ha realizado desde 3 aspectos: (i) aquellos ocupados auto-empleados con bajos niveles de educación (12 años o menos), (ii) trabajadores asalariados en empresas pequeñas (menos de 5 trabajadores) y (iii) trabajadores no remunerados.

Entonces en estos dos ámbitos es que se realiza el análisis de informalidad a lo largo de los 20 años analizados. Al igual que lo ocurrido en el análisis de desempleo, subempleo e ingresos, el análisis de informalidad se restringe a aquellos ocupados en el área urbana y entre 18 y 67 años de edad.

7. Informalidad por protección social

Analizando la evolución de la informalidad desde la mirada de protección social, se observa que la tasa de informalidad disminuyó en el periodo analizado. En 1999, la tasa de informalidad por protección social era 79,7 por ciento y en 2018, 73,1 por ciento. La tasa de informalidad es mayor para las mujeres en todo el periodo analizado. En 1999, 82 por ciento de las mujeres en el mercado laboral carecía de acceso a seguridad social de largo plazo y en 2018, este porcentaje se redujo hasta 75 por ciento. En el caso de los hombres, la tasa de informalidad se redujo desde 78 por ciento hasta 72 por ciento. Siendo que el punto más bajo de informalidad por protección social se observó en 2013.

Gráfico N° 16
Informalidad (Protección Social): Urbano, 1999 -2018 por género
Personas entre 18 y 67 años de edad



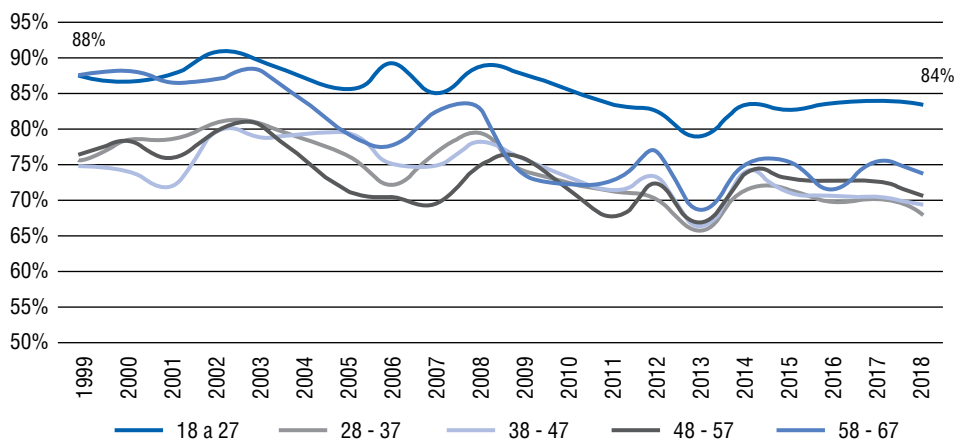
Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Analizando la evolución de la informalidad por edad, se observa que la informalidad es un fenómeno mucho más recurrente para los jóvenes menores de 27 años. Este grupo etario ha mostrado muy poca variación en la evolución de su acceso a empleos con seguridad social de largo plazo. Los jóvenes (18 a 27 años) presentaban una tasa de informalidad de 88 por ciento, que solamente se redujo hasta 84 por ciento. Las personas en el mercado laboral de otros grupos etarios, presentan una tasa de informalidad en torno al 70 por ciento (Gráfico N° 17a). En cuanto a nivel educativo, la tasa de informalidad para las personas con menores niveles de educación (solo hasta secundaria completo) tienen una tasa de informalidad 88 por ciento en 2018 y solamente se redujo en 2 pp. desde el 90 por ciento observado 20 años atrás. El grupo de ocupados con educación terciaria (17 años o más) son los que presentan un desempeño más favorable a lo

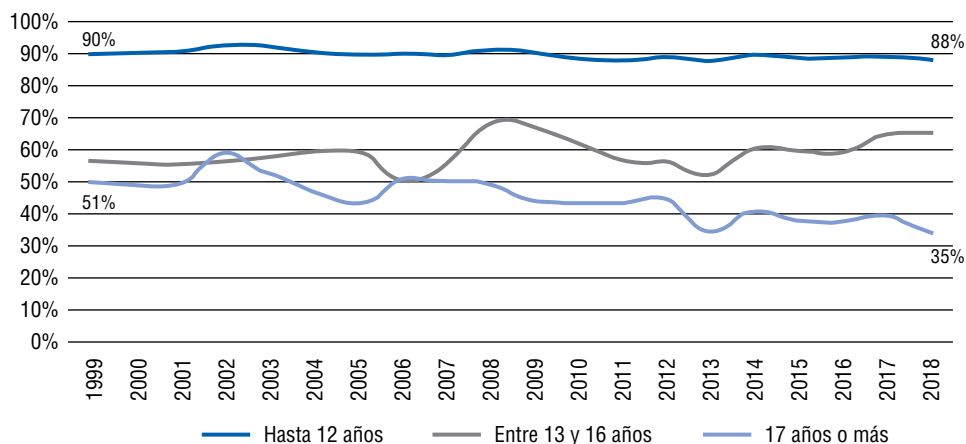
largo de este periodo, mostrando una reducción de 16 pp. (de 51 por ciento a 35 por ciento). Es interesante observar que la tasa de informalidad de los ocupados con menores niveles de educación es de aproximadamente el doble que aquellos con educación universitaria (Gráfico N° 17b).

Gráfico N° 17
Informalidad (Protección Social): Urbano, 1999 -2018 por edad (a)
y nivel de educación (b). Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)



(b)

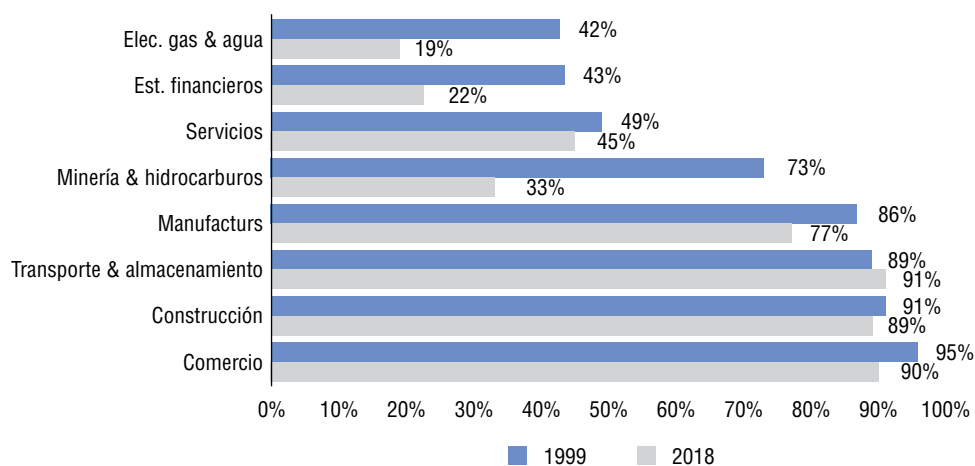


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Por rama de actividad, se observa que existen ramas de actividad que son persistentemente informales, desde una perspectiva de protección social. El área de comercio es el área con mayor presencia de informales, que en estos 20 años

tan solo se redujo de un 95 por ciento a 90 por ciento. Ocurre lo propio con el área de Construcción, que tiene una tasa de informalidad de 89 por ciento, siendo que la tasa de informalidad para este grupo de ocupados solamente se redujo en 2 pp. En general, solamente las áreas de (i) Electricidad, Gas y Agua, (ii) Minería e hidrocarburos y (iii) Establecimientos Financieros, mostraron mejoras sustanciales en informalidad (Gráfico N° 18).

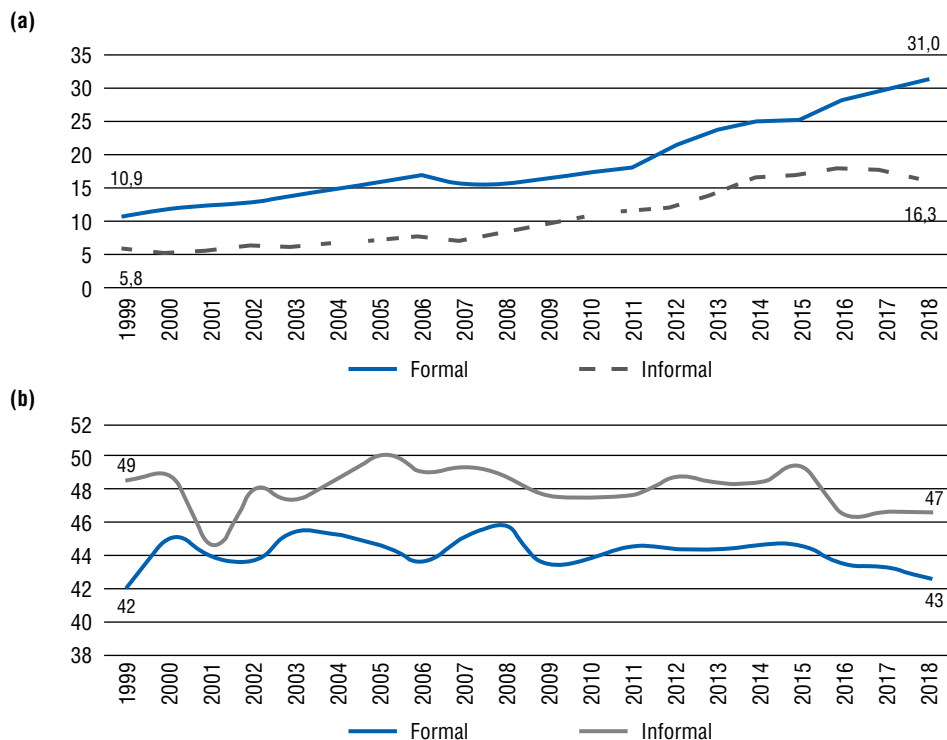
Gráfico N° 18
Informalidad (Protección Social): Urbano, 1999 y 2018 por rama de actividad
Personas entre 18 y 67 años de edad



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

A pesar de que el ingreso laboral para trabajadores formales e informales (por la definición de protección social) se ha incrementado, los trabajadores informales obtienen un ingreso por hora menor que los trabajadores formales, de hecho, los trabajadores informales obtienen un ingreso por hora de aproximadamente la mitad que un trabajador formal. Los trabajadores informales obtenían un ingreso de Bs 5,8 en 1999, mientras que un trabajador formal obtenía un ingreso de Bs 10,9. En 2018, un trabajador informal obtiene un ingreso laboral de Bs 16,3, mientras que uno formal obtiene un ingreso por hora de Bs 31. Esta diferencia se había reducido hasta 2015, cuando se observa un decrecimiento en el ingreso laboral por hora de los trabajadores informales (Gráfico N° 19a). Con respecto a las horas trabajadas en promedio por semana, los trabajadores formales trabajan 43 horas en promedio por semana, y este valor se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los 20 años. Por otro lado, los trabajadores informales, trabajan 4 horas más en promedio, nuevamente este mayor número de horas trabajadas por semana es relativamente constante en el periodo analizado (Gráfico N° 19b).

Gráfico N° 19
Ingreso Laboral por hora (a) y horas trabajadas en promedio por semana (b) según informalidad (Protección Social): Urbano, 1999 y 2018
Personas entre 18 y 67 años de edad

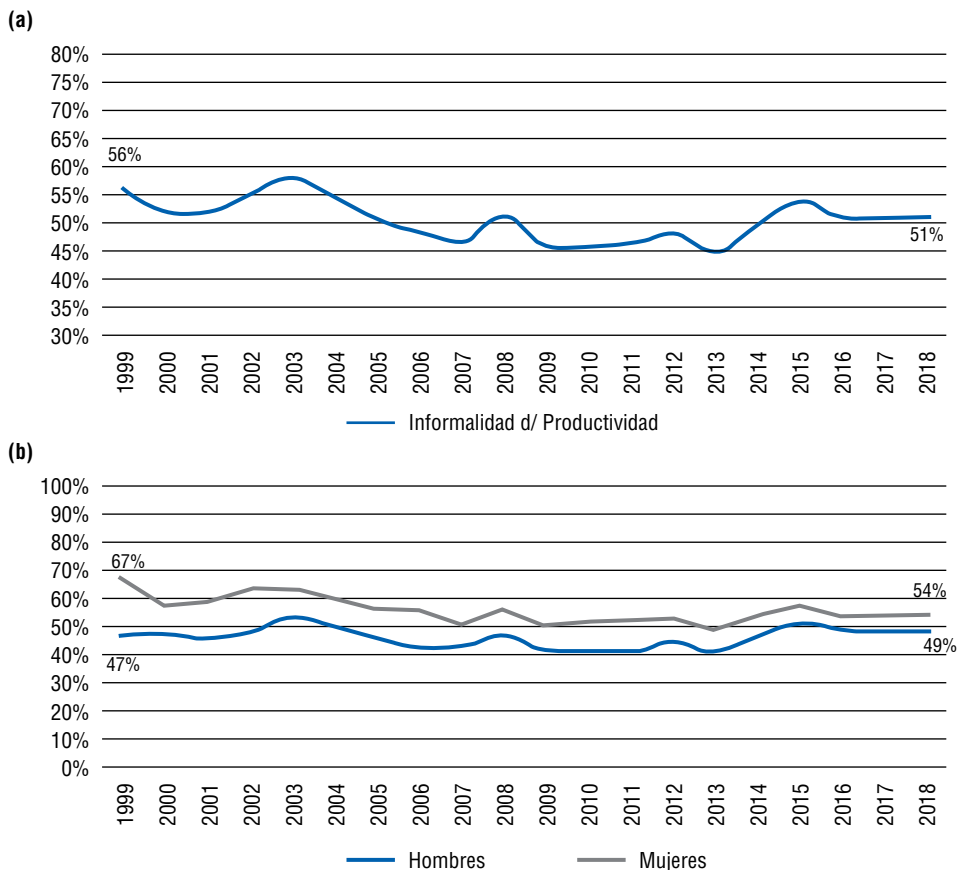


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

8. Informalidad por productividad

Analizando la evolución de la informalidad desde la mirada de productividad, es posible identificar un ligero decrecimiento en la tasa de informalidad (por productividad) como se puede ver en el Gráfico 20a, la tasa de informalidad disminuyó solamente de 56 por ciento a 51 por ciento en 20 años. La tasa de informalidad desde el concepto de productividad es, al igual que en el caso de la informalidad por acceso a protección social, mayor para las mujeres que para los hombres, en todo el periodo analizado. En 1999, 67 por ciento de las mujeres en el mercado laboral trabajaban en empleos informales (por productividad) y en 2018, este porcentaje se redujo hasta 54 por ciento. En el caso de los hombres, es interesante notar que la tasa de informalidad (por productividad) se incrementó 47 por ciento hasta 49 por ciento (Gráfico 20b).

Gráfico N° 20
Informalidad (Productividad): Urbano, 1999 -2018 por género
Personas entre 18 y 67 años de edad

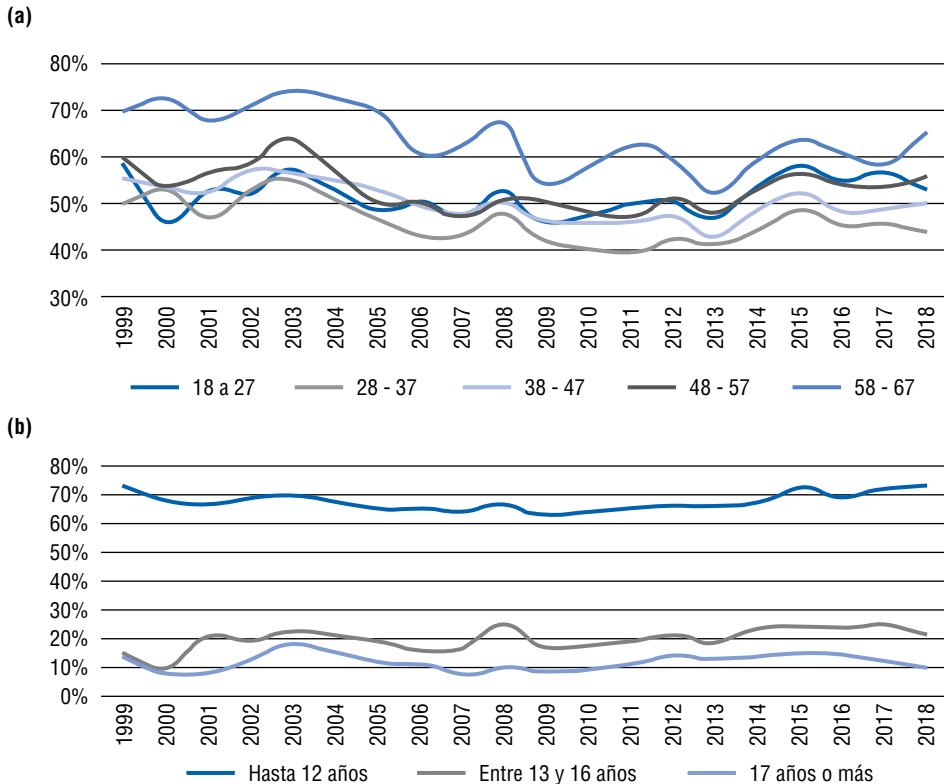


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Analizando la evolución de la informalidad (por productividad) por grupos etarios, se observa que, a diferencia de lo que pasaba con la informalidad por protección social, la informalidad por productividad es un fenómeno mucho más recurrente para la población mayor que tiene entre 58 y 67 años, la informalidad en este grupo se redujo solamente en 4 pp, de 69 por ciento en 1999 hasta 64 por ciento en 2018. El grupo poblacional entre 48 y 57 años de edad es el segundo grupo etario con mayor nivel de informalidad (por productividad) con una tasa de 55 por ciento, seguida de aquellos trabajadores menores de 28 años (50 por ciento). En cuanto a la evolución de la informalidad por productividad y el nivel educativo, se observa que aquellos trabajadores con niveles educativos de secundario completo o menor, presentan una tasa de informalidad de 73 por ciento en

el periodo analizado, donde esta informalidad se mantuvo constante en los 20 años analizados. Por otro lado, los trabajadores con nivel de educación terciaria (completa o incompleta) presentan una tasa de informalidad mucho más baja (en 2018), cercana al 21 por ciento para aquellos trabajadores que tienen entre 13 y 16 años de educación completa y de 9 por ciento para aquellos trabajadores con educación universitaria. Mientras que los primeros (aquellos con educación entre 13 y 16 años) mostraron un incremento cuantificable en la tasa de informalidad (de 14 por ciento a 21 por ciento), los segundos mostraron una ligera disminución (de 14 por ciento a 9 por ciento).

Gráfico N° 21
Informalidad (Protección Social): Urbano, 1999 -2018 por edad (a)
y nivel de educación (b). Personas entre 18 y 67 años de edad

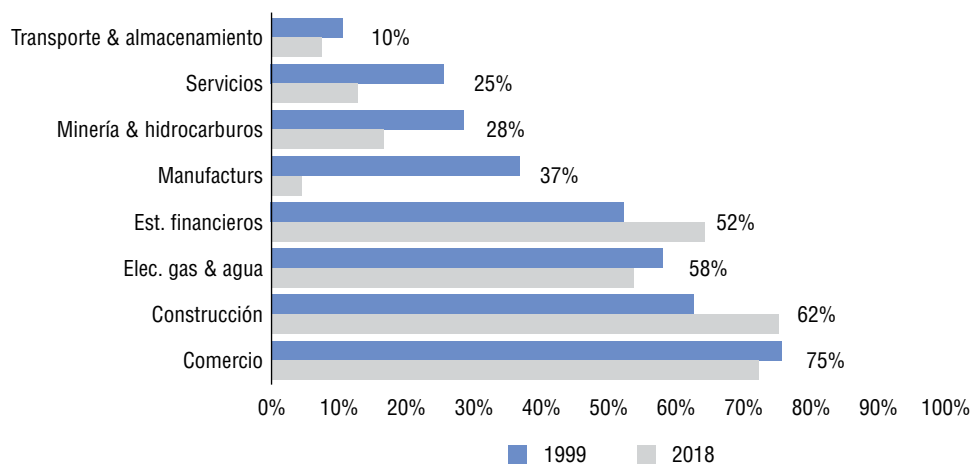


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Analizando la relación de informalidad por productividad por rama de actividad, se observa (al igual que con la informalidad por protección social) que existen ramas de actividad que son persistentemente informales desde un punto de vista

productivo. El área de Comercio, es el área con mayor presencia de informales, que en estos 20 años tan solo se redujo de un 75 por ciento a 72 por ciento (3 pp.). En el caso de Construcción, la tasa de informalidad se redujo desde 75 por ciento en 1999 hasta 62 por ciento, en 2018. Los sectores de Transporte & Almacenamiento (7 por ciento), Servicios (13 por ciento) y Minería e Hidrocarburos (17 por ciento) son los sectores con una mayor cantidad de trabajadores formales, desde el punto de vista de productividad (Gráfico N° 22).

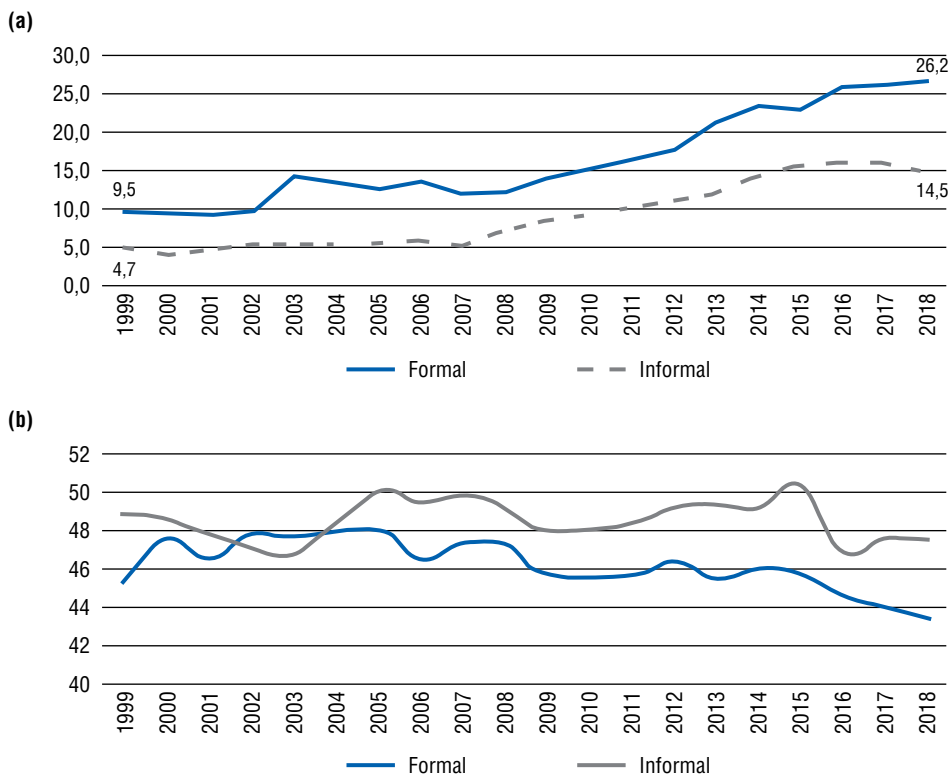
Gráfico N° 22
Informalidad (Productividad): Urbano, 1999 y 2018 por rama de actividad.
Personas entre 18 y 67 años de edad



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Con relación al ingreso laboral para trabajadores formales e informales (por la definición de productividad), los trabajadores informales obtienen un ingreso por hora menor que los trabajadores formales, el ingreso por hora de los trabajadores informales era de Bs 4,7 en 1999, mientras que un trabajador formal obtenía un ingreso de Bs 9,5. En 2018, un trabajador informal obtiene un ingreso laboral de Bs 14,5, mientras que uno formal obtiene un ingreso por hora de Bs 26,2. Esta diferencia se había reducido hasta 2015, cuando se observa un decrecimiento en el ingreso laboral por hora de los trabajadores informales (Gráfico N° 23a). Con respecto a las horas trabajadas en promedio por semana, los trabajadores formales trabajan 43 horas en promedio por semana, este valor ha mostrado un pequeño decrecimiento en el periodo analizado. Por otro lado, los trabajadores informales, trabajan 4 horas más en promedio, este mayor número de horas trabajadas por semana por parte de los trabajadores informales, parece haberse incrementado en estas 2 décadas (Gráfico N° 23b).

Gráfico N° 23
Ingreso Laboral por hora (a) y horas trabajadas en promedio por semana (b)
según informalidad (Productividad): Urbano, 1999 y 2018
Personas entre 18 y 67 años de edad



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

9. Informalidad y habilidades

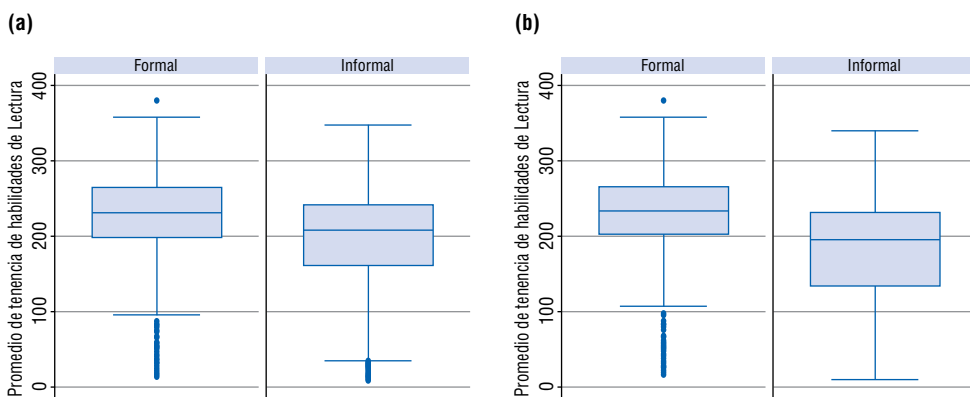
Como hemos visto hasta ahora, la informalidad, independientemente de la forma de medición, está asociada a ciertas características poblacionales. A continuación, se presenta un análisis de la relación de informalidad con el nivel de tenencia de habilidades y uso de habilidades. La literatura económica ha destacado la importancia de las habilidades cognitivas, técnicas y socioemocionales para explicar el desempeño laboral (Heckman, J. et al, 2006), esta parte del capítulo pretende mostrar algunos hechos estilizados con respecto a las habilidades y la informalidad.

Para el presente análisis de la tenencia de habilidades cognitivas, nos concentramos en la habilidad de lectura, misma que es medida en la Encuesta STEP

mediante un test estandarizado (Handel, M. et al. (2016)). Si bien el dominio de esta habilidad no necesariamente implica el dominio de otras habilidades cognitivas, al ser una habilidad tan esencial, de cierta forma permite aproximarnos al nivel de tenencia de las otras. La nota del test estandarizado de dominio de lectura en la encuesta variaba entre 0 y 400, siendo que valores bajos implican menor dominio de la habilidad y valores altos un mayor dominio. El análisis presentado no refleja causalidad, sino simplemente correlación entre el dominio y la clasificación de informalidad analizada.

Como se puede observar en el Gráfico N° 24a, cuando analizamos la tenencia de la habilidad de lectura entre trabajadores clasificados como informales en base a la definición de falta de acceso a protección social, se observa que estos presentan un menor dominio de la habilidad con relación a los formales. Es posible observar que la diferencia no es solamente una diferencia en la mediana, sino también en la distribución, con valores más bajos en los cuartiles 1 y 3 y presentando un valor mínimo y máximo menor. Lo propio sucede cuando analizamos el dominio de la habilidad de lectura y la definición de informalidad por falta de acceso a empleos productivos. En este caso se evidencia que esta diferencia entre formales e informales es mucho mayor. Es decir, los trabajadores que trabajan en empleos menos productivos presentan un nivel de tenencia de habilidades mucho menor que aquellos en empleos productivos.

Gráfico N° 24
Informalidad y tenencia la habilidad de lectura (a) Informalidad por Protección Social, (b) Informalidad por Productividad - Eje Central, 1999 y 2018
Personas entre 18 y 65 años de edad



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Encuesta de Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (Banco Mundial, 2012).

La Tabla 1, presenta la diferencia entre la tasa promedio de tenencia de habilidades de lectura, medida mediante el test estandarizado. Como se puede observar, la diferencia en el promedio es de 32 puntos cuando se analiza por informalidad por acceso a protección social y de 51 cuando se analiza por informalidad por productividad, ambos estadísticamente significativos. También es evidente que la dispersión en el nivel de dominio es mayor para los trabajadores informales, independientemente de la definición a ser utilizada.

Tabla N° 1
Informalidad y tenencia de habilidades. Eje Central
Personas entre 18 y 65 años de edad

	Protección Social		Productividad	
	Informalidad	Formalidad	Informalidad	Formalidad
Promedio	191	223	175	226
Desviación Estándar	83	68	99	65

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Encuesta de Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (Banco Mundial, 2012).

Para analizar el nivel de tenencia de habilidades socioemocionales, utilizaremos también como base la información de la encuesta STEP. La cuantificación de cada una de los niveles de tenencia de las habilidades socioemocionales se calcula en base a un cuestionario que contempla distintas preguntas auto reportadas de tenencia o no de cada habilidad. Para esto, se consideran 5 medidas de habilidades socioemocionales relacionados con el modelo de los 5 grandes (*Big-five*) donde se encuentran: (i) extraversión, que mide la sociabilidad en base a tres preguntas auto-reportadas; (ii) responsabilidad, que mide la capacidad de auto-control, en base a tres preguntas; (iii) Apertura a la experiencia o apertura al cambio, que se mide con cuatro preguntas; (iv) amabilidad, que mide la franqueza y altruismo en base a tres preguntas; y (v) estabilidad emocional, que también se realiza en base a tres preguntas. Adicionalmente, se considera una medición de la habilidad de persistencia (*Grit*), que cuantifica la capacidad para realizar metas de largo plazo. En todos los casos, las variables se cuantifican en 1 y 4, siendo 4 el mayor dominio de la habilidad.

Como se observa en la Tabla N° 2, los trabajadores informales por protección social presentan un menor nivel de tenencia de habilidades socioemocionales, siendo estas diferencias son estadísticamente significativas a los niveles usuales de significancia para todas las habilidades señaladas, con excepción de la habilidad de amabilidad. Sucede lo mismo cuando se analiza la tenencia de habilidades socioemocionales y la clasificación de informalidad por productividad, todas son estadísticamente significativas, con excepción de amabilidad.

Tabla N° 2
Informalidad y uso de habilidades socioemocionales. Eje Central
Personas entre 18 y 65 años de edad

		Uso de habilidades - Socioemocionales					
		Extra- versión	Respon- sabilidad	Apertura a la experiencia	Estabilidad emocional	Amabili- dad	Persis- tencia
Informalidad por Protección Social	Formal	3.09	3.27	3.28	2.54	3.09	3.04
	Informal	2.96	3.12	3.16	2.42	3.06	2.97
	<i>Diferencia (F-I)</i>	<i>0.14</i>	<i>0.14</i>	<i>0.12</i>	<i>0.12</i>	<i>0.03</i>	<i>0.07</i>
	<i>t-test</i>	<i>3.61</i>	<i>5.28</i>	<i>3.96</i>	<i>3.21</i>	<i>0.89</i>	<i>1.95</i>
Informalidad por Productividad	Formal	3.10	3.23	3.29	2.56	3.09	3.03
	Informal	2.90	3.10	3.11	2.35	3.05	2.95
	<i>Diferencia (F-I)</i>	<i>0.21</i>	<i>0.13</i>	<i>0.19</i>	<i>0.21</i>	<i>0.04</i>	<i>0.08</i>
	<i>t-test</i>	<i>6.13</i>	<i>5.38</i>	<i>6.88</i>	<i>6.20</i>	<i>1.38</i>	<i>2.76</i>

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Encuesta de Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (Banco Mundial, 2012).

Como siguiente paso se analiza la declaración de los ocupados en la encuesta STEP con relación al uso de sus habilidades cognitivas y técnicas. Para esto se analiza el reporte de uso de las habilidades de lectura, escritura, matemáticas y uso de computadoras. Para esto se utiliza una variable dummy que toma el valor de 1 si la habilidad es utilizada y 0 en otro caso. Como se puede evidenciar los trabajadores informales (independientemente de la forma de medición) usan menos las habilidades de lectura, escritura y usan menos computadoras, siendo estas diferencias estadísticamente significativas. También se evidencia que el uso de la habilidad de matemática se usa igual si se analiza por informalidad por acceso a empleos productivos o mayor en los empleos informales por protección social.

Tabla N° 3
Informalidad y uso de habilidades cognitivas y técnicas. Eje Central
Personas entre 18 y 65 años de edad

		Uso de habilidades cognitivas/técnicas			
		Lectura	Escritura	Matemáticas	Computadoras
Informalidad por Protección Social	Formal	84.29%	86.20%	89.15%	63.19%
	Informal	49.03%	56.85%	92.49%	23.67%
	<i>Diferencia (F-I)</i>	<i>35.26%</i>	<i>29.34%</i>	<i>-3.35%</i>	<i>39.52%</i>
	<i>t-test</i>	<i>13.96</i>	<i>11.81</i>	<i>-2.22</i>	<i>16.51</i>
Informalidad por Productividad	Formal	80.91%	84.48%	91.60%	59.95%
	Informal	38.71%	47.27%	91.55%	11.68%
	<i>Diferencia (F-I)</i>	<i>42.20%</i>	<i>37.21%</i>	<i>0.06%</i>	<i>48.27%</i>
	<i>t-test</i>	<i>19.58</i>	<i>17.48</i>	<i>0.04</i>	<i>24.29</i>

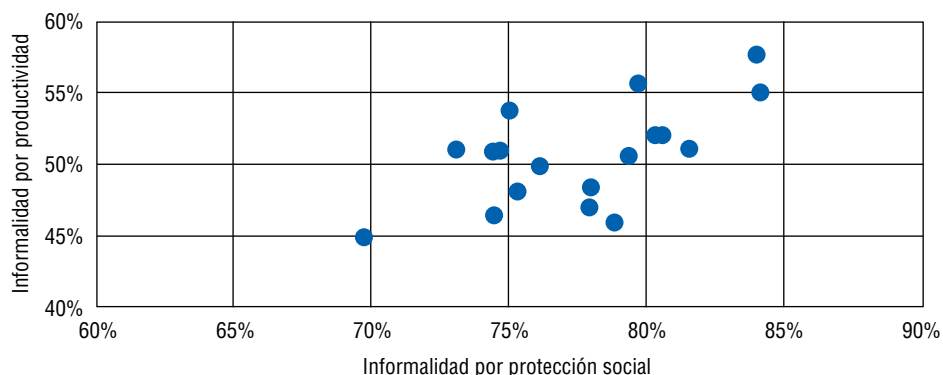
Fuente: Elaboración Propia con datos de la Encuesta de Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (Banco Mundial, 2012).

10. Crecimiento, legislación laboral e informalidad

A continuación, analizamos algunas regularidades relacionadas a la informalidad en sus dos formas de medición planteadas y la variación en el crecimiento observado, la evolución de otras variables relacionadas a la calidad de empleo y una medida aproximada de la rigurosidad de la legislación laboral en estos 20 años. Para esta última utilizaremos la variación en el crecimiento del salario mínimo como variable que nos permite aproximarnos a este hecho.

Como primer punto, el Gráfico N° 25 presenta la variación en los niveles de informalidad medidos por ausencia de acceso a protección social y de informalidad medido por ausencia de acceso a empleos productivos. Como se puede observar estas variables presentan una correlación alta de 0,61, Esto implica que independientemente de la forma de medición, se puede identificar el mismo fenómeno, aunque con una escala diferente. Una medida combinada de ambos tipos de informalidad, es decir el porcentaje de ocupados que son informales por protección social y por empleos poco productivos es también interesante de analizar. Este indicador pasó de 51,5 por ciento en 1999 hasta 46,7 por ciento en 2018. En este caso, es posible identificar que esta informalidad combinada es mayor, como se esperaba, para personas mayores (entre 58 y 67 años; 59 por ciento en 2018) y para los más jóvenes (18 a 27 años; 47 por ciento en 2018), para las mujeres (49 por ciento vs 45 por ciento para los hombres en 2018) y aquellos trabajadores con menores niveles de educación (68 por ciento vs 6 por ciento para trabajadores con educación terciaria o superior en 2018) son los más afectados por este fenómeno.

Gráfico N° 25
Relación entre la informalidad por Protección Social e Informalidad por Productividad: Urbano, 1999 y 2018
Personas entre 18 y 67 años de edad

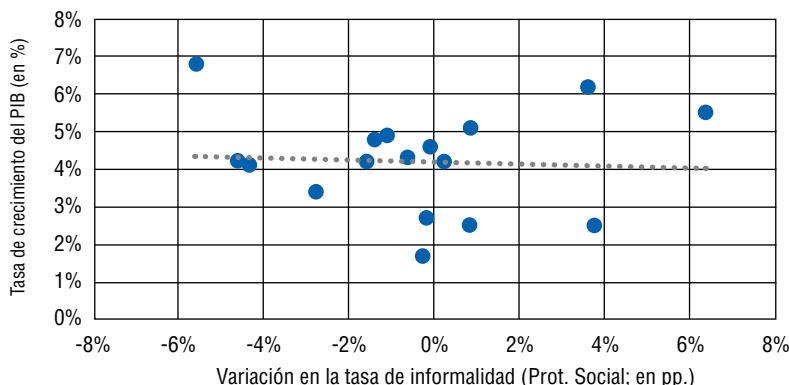


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

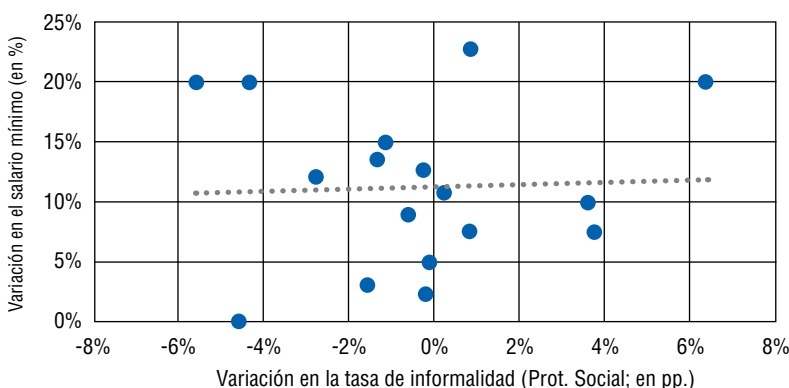
El Gráfico N° 26a presenta la correlación entre la variación de la tasa de informalidad por protección social medida en puntos porcentuales y la variación en el crecimiento, medido a través de la tasa de crecimiento del PIB. Se puede distinguir una ligera tendencia negativa relacionada a una menor tasa de informalidad y un mayor nivel de crecimiento. El Gráfico N° 26b, presenta la variación entre la informalidad y el crecimiento porcentual del salario mínimo, se distingue una ligera pendiente positiva que estaría asociada a que la informalidad (por protección social) es mayor cuando mayor es el crecimiento del salario mínimo.

Gráfico N° 26
Informalidad por Protección Social y Tasa de Crecimiento del PIB (a); Informalidad por Protección Social y Crecimiento porcentual del Salario Mínimo (b)
Urbano, 1999 y 2018; Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)



(b)



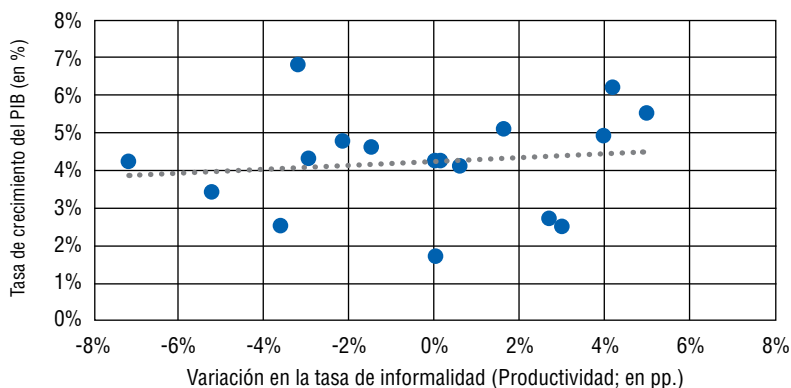
Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

El Gráfico N° 27, presenta el mismo análisis, pero considerando la tasa de informalidad medida por empleo productivo. En el caso de la informalidad por

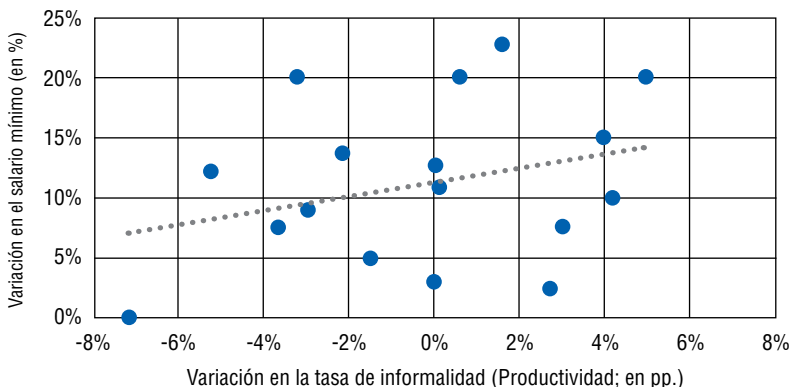
productividad y crecimiento del PIB, la relación observada a lo largo del periodo analizado, muestra una ligera pendiente positiva, aunque el signo de la relación pareciera contrario a lo que uno esperaría, dado que mayores niveles de crecimiento estarían asociados (ligeramente) a mayores niveles de informalidad por productividad, esto podría ser explicado si el crecimiento observado en el periodo (1999 a 2018) se hubiera explicado por otros factores diferentes a los asociados a mejoras en la productividad, como podría ser el caso de Bolivia. El Gráfico N° 27b, presenta la variación entre la informalidad (por productividad) y el crecimiento porcentual del salario mínimo, en este caso se distingue una pendiente positiva (mayor que en el caso de informalidad por protección social), lo que nos mostraría que la rigurosidad de la normativa laboral, podría estar explicando la informalidad asociada al trabajo como auto-empleado, o en empresas muy pequeñas.

Gráfico N° 27
Informalidad por Productividad y Tasa de Crecimiento del PIB (a); Informalidad por Productividad y Crecimiento porcentual del Salario Mínimo (b) Urbano, 1999 y 2018; Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)



(b)

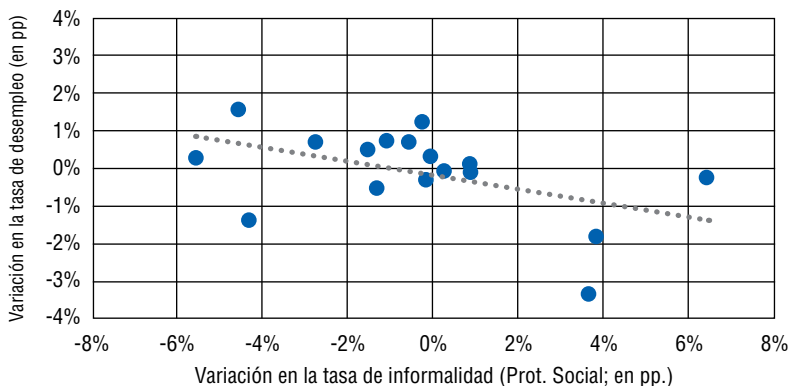


Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

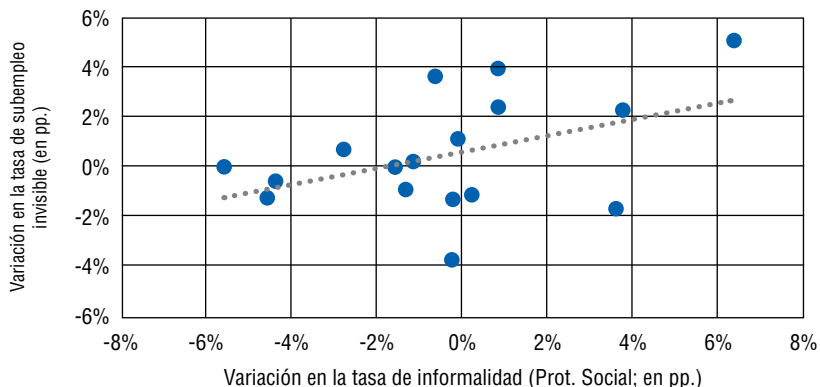
La variación entre la tasa de informalidad y protección social con relación al desempleo muestra una pendiente negativa, que nos permite identificar que menores tasa de desempleo se relacionan con mayores niveles de informalidad por protección social, hecho que sustenta la visión de que la informalidad constituye una red de protección de los trabajadores contra el desempleo. Asimismo, se observa que mayores niveles de informalidad están asociados a una tasa mayor de subempleo invisible (ingresos laborales por debajo del salario mínimo), lo que también nos permite aproximarnos a la idea de que la informalidad se asocia a menores niveles de condiciones laborales, tanto a nivel de beneficios como de ingresos (Gráfico N° 28). Sucede lo mismo cuando se analiza la variación en el desempleo y el subempleo y la variación en la tasa de informalidad por la definición de productividad (Gráfico N° 29).

Gráfico N° 28
Informalidad por Protección Social y Tasa de Desempleo (a); Informalidad por Protección Social y Subempleo (b)
Urbano, 1999 y 2018; Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)



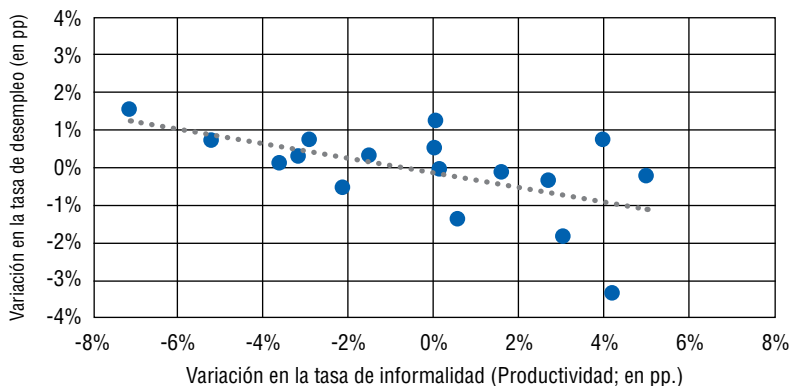
(b)



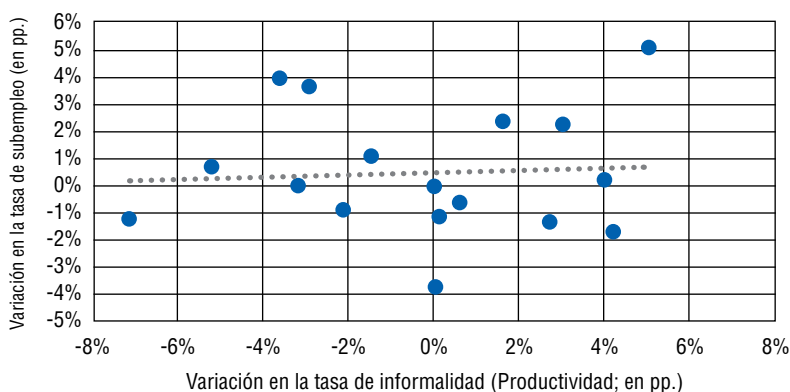
Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

Gráfico N° 29
Informalidad por Productividad y Tasa de Desempleo (a); Informalidad
por Productividad y Subempleo (b)
Urbano, 1999 y 2018; Personas entre 18 y 67 años de edad

(a)



(b)



Fuente: Elaboración Propia con datos de Encuestas de Hogares (INE) 1999 -2018.

11. Comentarios finales

El presente capítulo expone la evolución del empleo en el país a lo largo de 20 años, quizá la conclusión más importante del capítulo es que poco ha cambiado en este periodo de tiempo en cuanto a mejoras en la calidad del empleo. Esto es cierto a pesar de que, en el periodo analizado, Bolivia ha presentado grandes avances en crecimiento y mejoras sociales.

En este periodo, la mano de obra en el país se ha incrementado y cada vez participa ocupados con mayores niveles de educación, sin embargo, la calidad del empleo al que accede la población sigue siendo precaria.

La tasa de desempleo en el área urbana del país es bastante baja (4,7 por ciento en 2018), pero el subempleo invisible y la informalidad son altísimas y persistentes a lo largo del periodo analizado. En cuanto al subempleo invisible, medido como el porcentaje de trabajadores que recibe un ingreso laboral por debajo del salario mínimo, este ha mostrado un incremento de 9 pp. en el periodo analizado, afectado particularmente a jóvenes y mujeres. Esto ha sucedido a pesar de que el ingreso laboral se ha incrementado en 200 por ciento en el periodo analizado y se observa una menor dispersión en el ingreso.

En cuanto a la informalidad, el presente capítulo distingue dos medidas de informalidad, siguiendo la aproximación de Tornarolli et al. (2014), la visión de informalidad entendida como la ausencia de acceso a protección social y la informalidad entendida como la ausencia de acceso a empleos productivos. En cuanto a la informalidad, hoy en día, Bolivia sigue siendo un país con empleos informales, al igual que hace 20 años. La informalidad ha mostrado ser bastante persistente a pesar del notable crecimiento económico y afecta particularmente a jóvenes, mujeres y personas con menores niveles de educación.

Un aporte del presente capítulo es que permite identificar la relación entre la tenencia y uso de habilidades con el concepto de informalidad, se evidencia que trabajadores informales, independientemente de la forma de medición, tienen un menor nivel de habilidades cognitivas y socioemocionales y que adicionalmente tienen un menor uso de sus habilidades en el puesto de trabajo, con excepción de la habilidad de matemática.

Finalmente, se ha observado que la variación de la tasa de informalidad y el crecimiento del PIB muestran una ligera correlación negativa, aunque no es robusta ante las diferentes especificaciones de informalidad. La relación entre la variación de la tasa de informalidad y el incremento del salario mínimo, como variable proxy de la rigurosidad de la regulación laboral, si muestran una correlación positiva, donde niveles mayores de crecimiento en el salario mínimo, parecen estar asociados a mayores tasas de informalidad. Se encuentra evidencia que entre 1999 y 2018, existe una correlación negativa entre la informalidad y el desempleo, siendo que esta relación permite aproximar la idea de que la informalidad, en muchos casos es una alternativa ante el desempleo.



Barrio Chino de la ciudad de La Paz, tiendas informales de muebles.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado de la Uyustus de la ciudad de La Paz, tienda de artículos electrónicos.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO TERCERO

La informalidad y el cambio tecnológico ¿Cuán amenazados están los empleos informales?

Jose Gabriel Espinoza Yañez

Resumen

La robotización de los procesos ha trascendido las barreras físicas, y se encuentran presentes en los procesos que históricamente demandaban empleo basado en tareas cognitivas, lo que ha cambiado la forma de evaluación y comprensión del cambio del empleo por el factor tecnológico. Al mismo tiempo, está generando, en gran parte del mundo desarrollado, nuevas dinámicas de empleo y problemas que solo se observaban en economías altamente informales.

En el caso de Bolivia, gran parte de los problemas observados por la emergencia de las nuevas formas de empleo (a partir de las nuevas tecnologías), ya están presentes en nuestra economía desde hace varias décadas y, de hecho, han sido absorbidos por la institucionalidad como una manera de resiliencia ante las fluctuaciones de los ciclos económicos.

De hecho, los resultados de la investigación muestran que en términos agregados se puede decir que cerca del 35% de los empleados se encuentran en ocupaciones susceptibles, con una probabilidad media alta, de ser automatizadas, sin embargo, en el caso del sector informal esta proporción es del 34% mientras que en el mercado formal la cifra alcanza al 40%.

Esto se debe al perfil de las ocupaciones predominantes en el sector informal, junto a una menor especialización en las tareas que se realizan en cada una de estas ocupaciones.

Palabras Clave: Empleo, Informalidad, Habilidades, Normas Laborales, Política Pública.

Código JEL: J01, J46, J24, J8, J48

1. Introducción

Los efectos del cambio tecnológico en el empleo han sido estudiados desde el inicio de la confirmación de la sociedad, ya que no solo tiene consecuencias redistributivas, sino que también define en gran medida la valoración de los diferentes actores dentro de la sociedad.

No obstante, en los últimos años esta tarea se ha visto aún más acelerada por las velocidades con las que los cambios en las tecnologías de información han impactado en las formas de relacionamiento y producción en el mundo, así como la caída vertiginosa de los costos de los sensores necesarios para automatizar procesos, y su aplicación a campos que tradicionalmente pensábamos exentos de ser automatizados.

Hoy en día, la robotización de los procesos ha trascendido las barreras físicas, y se encuentran presentes en los procesos que históricamente demandaban empleo basado en tareas cognitivas, ya que estos robots virtuales tienen hoy algoritmos y modelos de programación que les permiten aprender y evolucionar. Paralelamente, la construcción de grandes redes de información les permite acceder a conjuntos enormes de datos, lo que simplifica su aprendizaje.

Las evaluaciones y los estudios hechos en gran parte del mundo desarrollado coinciden en que esto está empezando a generar un proceso de precarización del empleo, que disfrazado de autoempleo basado en acuerdos que permiten flexibilidad a los trabajadores, mejor uso de su tiempo y libertades para el aprovechamiento del ocio, genera una caída fuerte en las remuneraciones de aquellos trabajadores altamente calificados, que migran hacia tareas menos demandantes en términos de habilidades. El desplazamiento que la teoría económica ha planteado, entre la introducción de tecnología y el empleo, se convierte entonces en un desplazamiento entre trabajadores calificados y menos calificados, ya que los límites de la automatización son cada vez menores.

¿Esto sucede también en Bolivia? Pues bien, esta es una de las respuestas que trataremos de dar en esta sección del libro, ya que el mercado laboral como el boliviano presenta algunas particularidades (señaladas en otros capítulos) que escapan a los análisis de sustitución o complementariedad que se hace en economías industriales y con alto grado de formalidad en el mercado laboral.

Gran parte de los problemas observados por la emergencia de las nuevas formas de empleo (a partir de las nuevas tecnologías), ya están presentes en nuestra economía desde hace varias décadas, y de hecho, han sido absorbidos por la institucionalidad como una manera de resiliencia ante las fluctuaciones de los ciclos económicos. Por otro lado, el escaso tamaño de la gran mayoría de las unidades productivas, hace difícil la introducción sistemática de procesos de automatización, por lo que a priori, el tamaño de nuestra economía presenta barreras naturales a la sustitución o desplazamiento tecnológico del empleo.

Para responder a esta pregunta, por lo tanto, en la siguiente sección se discute el criterio de desempleo tecnológico, su origen y la evolución del concepto a lo largo de las distintas revoluciones tecnológicas. Luego se plantea la relación entre el cambio tecnológico y la informalidad para después pasar a la evaluación del efecto del cambio tecnológico en el mercado laboral boliviano, y contrastar el mismo entre el sector formal e informal, para evaluar si existen diferencias sustanciales. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

2. El desempleo tecnológico

A lo largo de la historia el cambio tecnológico ha sido origen de muchos conflictos. En el fondo, lo que se encuentra detrás de todo avance tecnológico es un cambio en la relación capital-trabajo, lo que evidentemente ha llevado a pensar en un efecto de sustitución entre uno y otro. Ya en el inicio de la primera década del siglo XIX, en Gran Bretaña y tras una crisis intensa producto de la caída de sus exportaciones, se relacionó la precarización del empleo y las condiciones de vida de los trabajadores en las factorías de textiles impulsadas, en principio, por molinos de agua y luego por máquinas de vapor.

La relación entre el uso de nuevos medios de producción y esta precarización laboral fue casi instantánea, lo que llevó a la aparición del movimiento ludita, inspirado en un personaje ficticio (el Rey Ludd), cuyo objetivo era limitar el uso de maquinaria. Hacia 1830, estas revueltas volvieron a suscitarse, esta vez en el ámbito rural, a partir de la introducción de trilladoras mecanizadas, las cuales rápidamente se extendieron a la industria¹. Aun cuando en ambos casos las condiciones externas (como los bloqueos comerciales que vivía Gran Bretaña) y la normativa aplicada (en particular la Ley de Pobres) explicaban mucho de la precarización de las condiciones laborales e incluso de vida, la relación con el avance tecnológico fue inevitable.

Incluso, más adelante en el tiempo, autores como John Maynard Keynes presumían un incremento en el desempleo tecnológico *“debido a que nuestro descubrimiento de los medios de economizar el uso de la mano de obra está superando el ritmo al que podemos encontrar nuevos usos para la mano de obra”* (Keynes, 1932).

Sin embargo, en la medida que los cambios tecnológicos han avanzado, y las formas de producción también, queda claro que esta relación de sustitución, capital - trabajo, no siempre se cumple. De hecho, a medida que hemos avanzado durante el presente siglo, la sustitución de hombres por máquinas ha mostrado tener límites. Gran parte de la sustitución del empleo que se da hoy, a partir de la introducción de nuevas tecnologías, está más bien relacionada a la sustitución de

1 Para una discusión más extensa sobre estos eventos ver (Hidalgo, 2018).

un tipo de empleo (normalmente menos calificado), por otro empleo de mayor cualificación.

Esto es más evidente en la actualidad, ya que, en principio, el impacto de la informatización y automatización (uno de los principales motores del cambio tecnológico actual) en las cifras del mercado laboral está bien establecido en la literatura.

Existe una gran cantidad de literatura que ha documentado la disminución del empleo en ocupaciones con un alto componente de tareas rutinarias, es decir, ocupaciones que se relacionan principalmente a tareas con procedimientos bien definidos.

Esta sustitución es viable porque puede realizarse fácilmente mediante algoritmos muchas veces no muy sofisticados y evidentemente ha tenido un efecto mayor en algunas actividades y sectores, sobre todo manufactureros, ya que es en este ámbito en el que este tipo de tareas suelen estar más presentes.

Esto ha llevado a un cambio estructural en el mercado laboral a nivel mundial, en el que los trabajadores reasignan su oferta laboral desde las manufacturas, tradicionalmente de ingresos medios, a ocupaciones de servicios, que normalmente están relacionados a ingresos más bajos. Como señala una amplia bibliografía, (Katz, & Krueger, *Computing inequality: have computers changed the labor market?*, 1998), (Levy, & Murnane, 2003) y (Goss & Manning, 2007) entre otros, esto se debe a que las tareas manuales de las ocupaciones relacionadas a los servicios son menos susceptibles a la informatización, ya que requieren un mayor grado de flexibilidad y adaptabilidad física.

Sin embargo, la informatización de las tareas rutinarias ha sido posible gracias a la caída de los precios de la informática, de los sensores que están involucrados en las tareas que se realizan y en la conectividad necesaria para transmitir los datos y la información necesaria². La caída de estos precios, en conjunto, han permitido

2 Al respecto, (Nordhaus, 2007) muestra cómo, el costo por cómputo, disminuyó en un promedio anual de 37% entre 1945 y 1980, por lo que los operadores telefónicos (la tecnología encargada de transmitir información), se volvieron redundantes. Esto se observa por ejemplo en la evolución de la automatización, ya que el primer robot industrial fue introducido por General Motors en la década de 1960, sin embargo, para la década de 1970 los sistemas de reserva de aerolíneas lideraban la introducción de la tecnología en los procesos de servicios y producción (Gordon, 2012). Durante los años ochenta y noventa, los costos informáticos disminuyeron aún más rápidamente, en promedio un 64% anual, acompañados por un aumento en el poder computacional (Nordhaus, 2007). También se observaban caídas en los precios de escáners de códigos de barras y los sensores necesarios para construir cajeros automáticos, por lo que las industrias minorista y financiera empezaron a liderar la informatización y automatización.

A principios de la década de los 80's, se introdujeron las primeras computadoras personales, con sus funciones de procesamiento de texto y hoja de cálculo, que eliminaban las ocupaciones de los mecanógrafos de copias y permitían automatizar los cálculos repetitivos (Gordon,

a las máquinas y robots (entendidos no solo como los elementos físicos autónomos, sino también como programas de informática) desarrollar las habilidades para resolver problemas complejos de un costo relativamente competitivo con la mano de obra humana (Agrawal, Gans, & Goldfarb, 2017).

Como señala (Hidalgo, 2018), esto se enmarca dentro de una evaluación de costos relativos, ya que en la medida que un factor productivo tiende, de manera relativa (es decir, en relación a otros factores productivos) a encarecerse, surgen incentivos para sustituirlo por otros factores más baratos.

Ahora bien, estos precios relativos no solo están determinados por la abundancia o escasez de los mismos (tal como sostenía Thomas Malthus), sino que, a medida que la tecnología se hace más relevante, las formas de combinar los factores productivos también inciden en la participación que cada uno de ellos tiene en el producto final.

El avance tecnológico, por tanto, abarata el uso de ciertas tecnologías, lo que evidentemente está relacionado a una mayor participación del capital sobre el producto final, pero también exige el uso de otros factores complementarios, como es el caso de la mano de obra “calificada”. Por eso, es posible llegar a observar situaciones en las que el cambio neto de la demanda por trabajo, ante un cambio en la tecnología de producción, en realidad termine manteniendo las participaciones del capital y el empleo sobre el valor final de la producción.

En ese contexto, si la caída de los precios del factor tecnología ha sido uno de los elementos que, permitió la rápida informatización de muchas tareas en la economía, el aumento persistente de los rendimientos asociados a la educación explica en gran medida el incremento de las ventajas comparativas del trabajo calificado. Tal como señalan (Katz & Murphy, 1992), (Acemoglu, 2002), (Goos, Manning, & Salomons, 2009) y (Frey & Osborne, 2013), esta situación ha llevado, en economías desarrolladas, como las de Estados Unidos, el Reino Unido y varios países de Europa a una polarización en el mercado laboral, en el cual los empleos relacionados a tareas cognitivas reciben altas remuneraciones, mientras que las ocupaciones manuales perciben bajos ingresos y aquellas tareas rutinarias, de remuneraciones medias, tienden a desaparecer.

Ahora bien, mientras que es relativamente fácil separar aquellas tareas rutinarias de las que no, la delimitación sobre lo cognitivo y rutinario y lo cognitivo y no rutinario es mucho más compleja. Sobre todo porque aquellas tareas no rutinarias involucran un espectro amplio de ocupaciones, que van desde la asesoría legal y los diagnósticos médicos, hasta el manejo de vehículos de transporte, así como a la persuasión para la venta de bienes y servicios (Levy, & Murnane, 2003). Evidentemente, los patrones de automatización son mucho más fáciles

2012). Esta sustitución por la mano de obra marca otro cambio importante en los procesos productivos y sobre todo en los patrones de automatización de las tareas.

de seguir en aquellas tareas rutinarias, mientras que en las tareas cognitivas no rutinarias, son varios factores más los que están relacionados a las decisiones de automatización, y por lo tanto es imposible capturarlos por completo en cualquier proceso de modelación.

A partir de esto último es que surgen las diferentes evaluaciones sobre los efectos de la automatización sobre la demanda de trabajo, y precisamente el punto de partida para justificar una evaluación propia sobre lo que implica el cambio tecnológico en economías como la boliviana, en las que la alta informalidad, la predominancia de las actividades de servicios (tal como se observa en capítulos anteriores) y las estrategias de inserción laboral, plantean situaciones no comparables con mercados laborales de economías más grandes.

A esto hay que agregarle que más allá del avance tecnológico, como motor de los cambios en las formas de producción, no fue la falta de ideas creativas la que ha frenado su ritmo de expansión, al menos hasta la mitad del siglo pasado, sino que hay también intereses sociales y económicos que promueven el statu quo en las formas de producción (Shumpeter, 1962).

Esto es aún más relevante en economías donde los comportamientos corporativos suelen ser fuertes, por lo que es esperar que los trabajadores se resistan a las nuevas tecnologías, en la medida en que hagan obsoletas sus habilidades y reduzcan irreversiblemente sus ganancias esperadas. El equilibrio entre la conservación del empleo y el progreso tecnológico, por lo tanto, refleja en gran medida el equilibrio de poder en la sociedad y cómo se distribuyen las ganancias del progreso tecnológico (Frey & Osborne, 2013) y esto implica, que a diferencia de los cambios observados en los siglos XIX y XX, lo que sucede hoy en día plantea situaciones que modifican de forma acelerada la dinámica económica y social.

El patrón moderno de complementariedad entre habilidades de los trabajadores y el capital surgió gradualmente a fines del siglo XIX, a medida que la producción manufacturera se desplazó de los talleres a líneas de ensamblaje cada vez más mecanizadas. Así, mientras que antes del uso de la electricidad, el vapor o la energía del agua, la producción se realizaba por lotes, usando combinaciones de mano de obra, poco calificada, y escaso capital, en la medida que se modificaron las formas de producción, pasando a procesos continuos, cada vez más mecanizados, se redujo la demanda de trabajadores manuales no calificados en muchas tareas de transporte y montaje, pero aumentaron la demanda por habilidades.

Es por eso que, desde la electrificación, la historia del siglo XX ha estado marcada por la carrera entre educación y tecnología, y no así, entre los trabajadores en general y la tecnología. Esto es más evidente aun en si se observa el cambio en las diferencias salariales educativas en los Estados Unidos, que entre 1915 y 1980 mostraban tendencias a la reducción (Goldin & Katz, 2009), mientras que desde la década de los 80's, tanto las diferencias salariales educativas, como la

desigualdad salarial general, han aumentado considerablemente en varios países. Aunque evidentemente hay varias variables que explican este cambio en la tendencia, los estudios que abordan este tema muestran que esto puede atribuirse a una aceleración en la complementariedad de habilidades con el capital, impulsada por la adopción de computadoras y tecnología de la información que requiere cierto grado de especialización, tal como sugieren (Krueger, 1991) (Katz, & Krueger, 1998) y (Bresnahan, Brynjolfsson, & Hitt, 2002).

El empleo calificado complementa los servicios más abstractos y creativos, que son los menos susceptibles a la automatización, y por lo tanto se incrementan las brechas salariales. Desde esta perspectiva, la función de producción se ha modificado por un cambio externo en la oferta de insumos informáticos, sobre todo para las tareas de rutina, lo que aumenta la productividad marginal de los trabajadores a los que se les exige tareas no rutinarias (donde este shock de oferta de insumos informáticos no ha sido tan alto).

Por ejemplo, la minería de datos ha mejorado la calidad de las investigaciones legales, económicas y financieras, ya que el acceso constante a grandes cantidades de información ha mejorado la eficiencia de la toma de decisiones gerenciales, la comparación de jurisprudencia y el acceso a evaluaciones, bases de datos y estudios. Esto ha facilitado las tareas realizadas por trabajadores calificados en el extremo superior de la distribución del ingreso, por lo que el resultado ha sido un mercado laboral cada vez más polarizado, con un crecimiento del empleo en trabajos cognitivos de altos ingresos y ocupaciones manuales de bajos ingresos, acompañado de una reducción de trabajos rutinarios de ingresos medios. Este es un patrón observado en una serie de economías desarrolladas (Goos, Manning, & Salomons, 2009).

Ahora bien, en la última década, además de lo descrito hasta ahora, con la irrupción de la inteligencia artificial y los sistemas de aprendizaje automatizado (IA y *Machine Learning*, o ML respectivamente) se ha observado una disminución en la demanda de habilidades en ocupaciones que antes requerían alta cualificación, aun cuando la oferta de trabajadores con educación superior ha seguido creciendo. La consecuencia de esta situación ha sido que los trabajadores altamente calificados han bajado la escalera ocupacional, asumiendo trabajos tradicionalmente realizados por trabajadores poco calificados, empujando a los trabajadores poco calificados aún más abajo en la escalera ocupacional y, en cierta medida, incluso fuera de la fuerza laboral (Frey & Osborne, 2013).

Esta situación plantea una serie de preguntas sobre la capacidad del trabajo humano para ganar la carrera contra la tecnología mediante la educación, pero también sobre el alcance potencial del desempleo tecnológico (que es la que se tratará de responder en el presente capítulo), ya que un ritmo cada vez más alto de avance tecnológico causará una mayor rotación de empleos, resultando en una tasa natural de desempleo más alta (Lucas & Prescott, 1974).

3. Cambio tecnológico e informalidad

Resumiendo lo discutido hasta ahora, queda claro que para que una tarea específica, que tradicionalmente era llevada a cabo por un trabajador, sea llevada adelante por una máquina se requieren al menos dos condiciones. La primera es que el costo relativo de la máquina sea menor que el que representan los salarios pagados a los trabajadores. En este punto, es necesario notar que la diferencia de costos debe ser lo suficientemente alta para enfrentar también las presiones sociales y políticas que emergen en contra del cambio del status quo tecnológico.

La segunda condición era la de la rutinarietà de las tareas, ya que los empleos en riesgo de ser automatizados han sido, tradicionalmente, aquellas tareas que implicaban movimientos repetitivos o tareas compuestas por una serie fija de pasos, fáciles de automatizar sin la exigencia de un poder computacional sustancial. Sin embargo, en la medida que el costo de la capacidad computacional, junto con el de los sensores necesarios para llevar adelante estas tareas, ha caído, el rango de tareas automatizables se ha incrementado.

Sin embargo, los criterios, al menos hasta el final de la tercera revolución industrial, para identificar los empleos en riesgo de sustitución tecnológica se mantenían más o menos válidos. En la cuarta revolución industrial, con los avances en IA y ML, es claro que aun cuando las tareas puedan no ser rutinarias, y que demanden cierto grado de cualificación, el rango de tareas en riesgo de ser automatizadas es mucho más grande aun (Hidalgo, 2018).

Esto es llamativo sobre todo para economías vinculadas a los servicios, que además pueden presentar un alto grado de informalidad, como es el caso de Bolivia. La informalidad, hasta hace unas décadas, representaba una suerte de barrera contra el avance del cambio tecnológico, ya que el grado de flexibilidad y adaptabilidad que se demanda en este tipo de economía, con un alto grado de desorganización y personalización, hacían sumamente costosa la introducción de tecnología.

Como se muestra en los capítulos iniciales del libro, en el mercado laboral de Bolivia, la mayoría de sus trabajadores en empleos informales, ya que mientras que, en 1999, el 80% de los trabajadores carecía de acceso a empleos con acceso a seguridad social de largo plazo, en el 2018, 73% de los trabajadores aun carecía de seguridad social en su fuente laboral. Si se entiende la informalidad como ausencia de acceso a un empleo productivo, en 1999, 56% de los trabajadores tenía un empleo informal y en 2018, este porcentaje solo se redujo hasta el 51%.

De hecho, en el primer capítulo de esta publicación se identifica a aquellos grupos poblacionales particularmente vulnerables a la informalidad, entre los que destacan los trabajadores más jóvenes (entre 18 y 27 años de edad) y los trabajadores de mayor edad (aquellos entre 58 y 67 años), además de los que tienen menores niveles de educación (hasta secundaria completa) y las mujeres. Otro elemento

relevante es que los trabajadores informales tienen un menor nivel de habilidades cognitivas y que también hacen un menor uso de sus habilidades en el puesto de trabajo. Este último punto es relevante para la temática que tratamos en este capítulo, ya que es precisamente el perfil de trabajadores que, según la evidencia, son más susceptibles al reemplazo por elementos computarizados.

Lo mismo sucede con la evolución del nivel educativo, ya que mientras que en 1999 sólo el 5% de la PEA tenía educación universitaria (17 o más años de educación) en 2018 esta cifra sube de manera sustancial, hasta llegar al 15% de la PEA. De la misma manera, el segmento que está entre 13 y 16 años de educación ha pasado de un 20 a un 31% de la PEA entre los mismos años. Esto muestra el crecimiento de la oferta laboral cualificada, a lo que hay que agregar la constante urbanización de la estructura laboral en el país, que ha empujado a la migración de empleo de los sectores primarios hacia los servicios.

Esta es una de las explicaciones de la relación negativa entre desempleo e informalidad, que se convierte, como se ha visto en capítulos anteriores, en una respuesta ante el desempleo. Ahora bien, como se puede ver en (Organización Internacional del Trabajo, 2016) el efecto de las nuevas tecnologías sobre la informalidad no tiene una sola dirección.

En primera instancia, porque el proceso de incorporación de nuevas tecnologías en el sector informal suele ser costoso y difícil de implementar (Chen, 2016) lo que impide el aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías para lograr incrementos de productividad y por lo tanto la formalización. De hecho, esta misma razón puede explicar el incremento de la brecha de productividad entre el sector formal e informal, por lo que, en términos netos, es probable que la tecnología incremente la informalidad.

A esto hay que agregar que las nuevas tecnologías están siendo el detonante para la aparición de nuevas formas de empleo, que en (Organización Internacional del Trabajo, 2016) son denominadas “formas de empleo no estándar”. La importancia general de estas formas de empleo ha aumentado en las últimas décadas tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo, ya que el uso de las nuevas tecnologías se ha generalizado en todos los sectores y ocupaciones.

El empleo no estándar comprende cuatro condiciones dentro del empleo diferentes a las que se pueden observar en la mayoría de las ocupaciones tradicionales (entendidas como aquellas relaciones de trabajo subordinada, entre un trabajador y un empleador definidos, con duración indefinida y normalmente de tiempo completo):

1. Se basa en contratos por tiempo o tareas fijas, los cuales pueden tener fechas determinadas o no, pero que también pueden estar relacionados a una determinada temporalidad, estación o periodo.

2. En general implica menor cantidad de horas que las que implican un trabajo de tiempo completo.
3. No existe una relación directa de subordinación empleado - empleador.
4. Existe empleo disfrazado, o lo que se llama trabajo independiente-dependiente, el cual puede ser mal clasificado como empleo por cuenta propia.

En este nuevo contexto laboral, para algunos, trabajar bajo estas nuevas formas de empleo es una opción explícita y tiene resultados positivos, ya que otorga la flexibilidad que muchos de los esquemas normativos no les permiten. Sin embargo, para una gran parte de los trabajadores, el empleo no estándar está asociado con inseguridad e inestabilidad laboral.

Por el lado de las empresas, las formas de empleo no estándar también pueden plantear desafíos serios, ya que el desempeño general de los mercados laborales ha cambiado de manera radical, haciendo menos apetecibles para aquellos trabajadores a los que se requiere, las ofertas laborales que suelen hacer las empresas no son consideradas como una opción prioritaria.

Por lo tanto, entender las nuevas formas de empleo a partir de las nuevas tecnologías, e incorporarlas al análisis sobre la informalidad es necesario y urgente, sobre todo porque el crecimiento de estas formas de empleo son el resultado de múltiples fuerzas. Refleja los cambios en el mundo del trabajo provocados por la globalización y el cambio social, como el mayor papel de la mujer en la fuerza laboral mundial, pero también los cambios regulatorios.

En ocasiones, los cambios normativos han alentado la emergencia de estas nuevas formas de trabajo, ya sea de manera intencional o involuntaria, mediante la creación de incentivos para su uso por parte de las empresas (el ejemplo más claro acá es la tercerización de algunas actividades y los contratos por producto). En otros casos, existen lagunas o áreas grises en la ley que han proporcionado un terreno fértil para el desarrollo de arreglos de trabajo no estándar.

Algunas de estas brechas se deben a la disminución de la negociación colectiva en países, como Bolivia, donde los convenios colectivos habían sido previamente la forma dominante de regulación, pero que poco a poco, ya sea a partir de la menor participación del Estado (hasta el 2005) o determinaciones globales asumidas por el Estado (desde el 2006), se han ido perdiendo en la práctica.

Las consecuencias son muchas, pero en general se relacionan a:

- i. **La seguridad laboral:** Cuanto mayor es la incidencia del empleo temporal en el país, mayor es la probabilidad de que los trabajadores transiten entre formas no estándar de empleo y el desempleo, con menor probabilidad de una la transición a mejores empleos.
- ii. **Ingresos laborales:** Los trabajadores en situaciones laborales no estándar enfrentan sanciones salariales sustanciales en relación con los trabajadores

- estándar comparables (este es el ejemplo que se puede observar en las tareas de distribución).
- iii. **Carga horaria:** Los trabajadores en empleos por tarea específica y arreglos casuales generalmente tienen un control limitado sobre cuándo trabajan, con implicaciones para el equilibrio entre el trabajo y la vida, pero también sobre la seguridad de los ingresos, dado que el pago es incierto. Contrariamente a lo esperado, los horarios variables también hacen que sea difícil tomar un segundo trabajo.
 - iv. **Seguridad y salud en el trabajo:** Existen riesgos significativos debido a una combinación de inducción, capacitación y supervisión deficientes, interrupciones de comunicación y obligaciones legales no definidas (como la responsabilidad sobre los seguros).
 - v. **Seguridad Social:** Los trabajadores en empleos no estándar en general están excluidos por ley de la cobertura de la seguridad social. Incluso cuando están formalmente protegidos, la falta de continuidad en el empleo y las cortas horas de trabajo pueden resultar en una cobertura inadecuada o beneficios limitados durante el desempleo y la jubilación.
 - vi. **Capacitación y Entrenamiento:** Los trabajadores en formas no estándar de empleo tienen menos probabilidades de recibir capacitación en el trabajo, lo que puede tener repercusiones negativas en el desarrollo profesional, especialmente para los trabajadores jóvenes. Esto también representa un costo adicional para el trabajador, que debe hacerse cargo del costo de la capacitación.
 - vii. **Representación y otros derechos fundamentales en el trabajo:** Los trabajadores en estas formas de empleo pueden carecer de acceso a la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva, ya sea por razones legales o por su apego más tenue al lugar de trabajo. También pueden enfrentar otras violaciones de sus derechos fundamentales en el trabajo, incluida la discriminación y el trabajo forzoso.

Algo llamativo de estos efectos es que se presentan también en el mercado informal de empleo, lo que nos lleva a la pregunta que tratamos de responder en esta parte de la publicación ¿el cambio tecnológico afecta de una manera significativamente diferente al empleo en el sector informal? De ser así, el segundo elemento a tomar en cuenta es la dirección de este cambio. En general, la percepción social sugiere un proceso de reemplazo, basada en economías altamente formales, sin embargo, en el caso de Bolivia, y con el perfil de empleo que se ha observado en capítulos anteriores, el alto grado de informalidad que se observa en el país sugiere que los resultados podrían ser diferentes.

4. Bolivia: el efecto del cambio tecnológico en una economía informal

El análisis para esta parte del libro se basa en la categorización de tareas de (Levy, & Murnane, *The skill content of recent technological change: An empirical exploration*, 2003), que distingue entre las tareas en el lugar de trabajo utilizando una matriz de dos por dos, con tareas rutinarias versus no rutinarias en un eje, y tareas manuales versus cognitivas en el otro.

Esto plantea un desafío de interpretación, ya que no todos los empleos pueden clasificarse, en estas dos dimensiones, de manera simple y exacta. De hecho, la mayoría de las clasificaciones de empleo utilizadas en la actualidad no sirven para establecer de manera adecuada cuales califican dentro de las categorías mencionadas, lo que limita el análisis de manera sustancial.

Otro elemento que se debe señalar es que en general, en todos los empleos, existen combinaciones de tareas que hacen más difícil su clasificación, por lo que es necesario establecer algunos criterios básicos. Para eso se utiliza el Índice de Tareas Rutinarias (RTI por sus siglas en inglés), que se define como:

$$RTI = \ln(R) - \ln(M) - \ln(A)$$

Donde R, M y A son medidas de nivel de ocupación para tareas rutinarias, manuales y abstractas derivadas del Diccionario de Títulos Ocupacionales (DOT por sus siglas en inglés). En base a los datos de la Encuesta de Habilidades hacia la Empleabilidad y Productividad del 2012 (STEP por sus siglas en inglés) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es posible agrupar, de manera más o menos general, aquellas ocupaciones dónde predomina el trabajo manual, rutinario y abstracto (o cognitivo), de la siguiente manera.

Tabla 1
Intensidad del tipo de trabajo por gran categoría ocupacional*

	Índice RTI	Tareas Abstractas	Tareas Rutinarias	Tareas Manuales
Gerentes/Enseñanza/Finanzas/Seguridad	-	+	-	-
Producción/Artesanos	+	+	+	-
Transporte/Construcción/Mecánica/Minería/Agricultura	-	-	+	+
Operadores de maquinaria/Obreros	+	-	+	+
Pastores, curas/Ventas	+	-	+	-
Ocupaciones en Servicios	-	-	-	+

* La tabla indica, con sombreado, si el valor promedio de la tarea en el grupo de ocupación es mayor (+) o menor (-) que el promedio de la tarea respecto a las demás ocupaciones.

Esta clasificación nos permite:

- i. identificar objetivamente las ocupaciones de acuerdo con la combinación de conocimientos, habilidades y habilidades que requieren; y
- ii. los clasifica subjetivamente en función de la variedad de tareas que implican.

Para evaluar el impacto en el empleo de los desarrollos tecnológicos descritos en secciones anteriores, el experimento ideal proporcionaría dos conjuntos de trabajadores idénticos en cada uno de los mercados laborales identificados (formal e informal), el primero frente a las capacidades tecnológicas en expansión que observamos y una disminución secular en el precio de la informatización, y el segundo no. En comparación, sería sencillo examinar cómo la informatización da nueva forma a la composición ocupacional del mercado laboral. En ausencia de este experimento, la segunda mejor opción sería construir probabilidades sobre la estrategia de implementación de (Levy, & Murnane, *The skill content of recent technological change: An empirical exploration*, 2003), y probar un modelo económico simple para predecir cómo la demanda de tareas en el lugar de trabajo responde a los desarrollos en la tecnología. Sin embargo, debido a que nuestro documento es prospectivo, en el sentido de que la mayoría de los desarrollos tecnológicos descritos aún no se han implementado en todos los sectores de la economía, a una escala más amplia, esta opción no se ajusta para nuestro propósito.

Por lo tanto, nos centramos en el impacto de la informatización en la combinación de trabajos que existían en 2012, separándolos entre lo formal e informal, y nuestro análisis se limita al efecto de sustitución de la informatización futura sobre cada uno de estos mercados, para encontrar algunas diferencias sustanciales, si es que existen, entre cada uno de ellos.

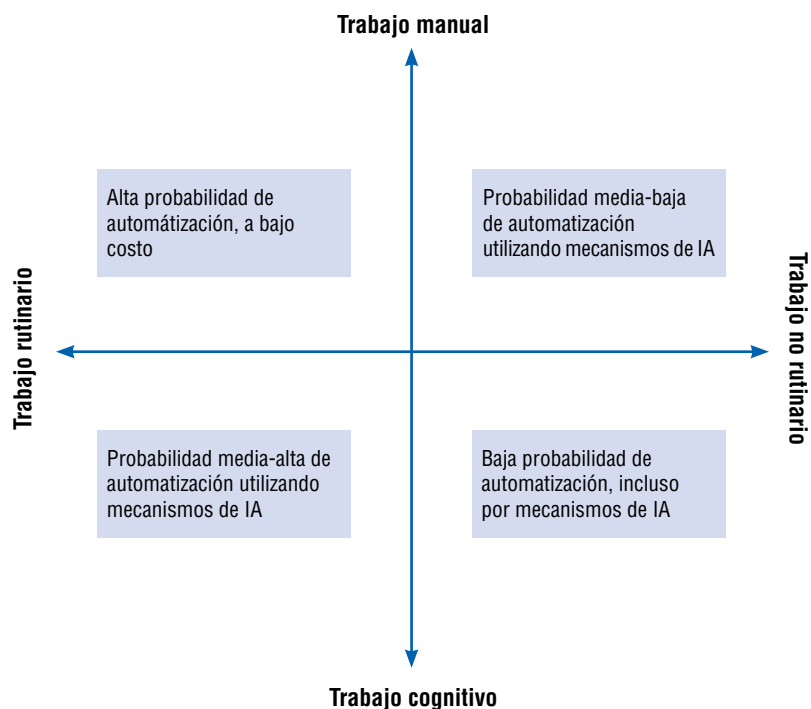
Algo que hay que señalar es que, dado el tamaño del aparato productivo en el país, una gran parte de las empresas y organizaciones productivas se encuentra por debajo de los 5 empleados, por lo que muchas veces encontramos a “gerentes” que, si bien muestran una predominancia en sus tareas abstractas, también tienen un alto componente de tareas rutinarias e incluso manuales. Esto tendrá implicancias en el efecto de la automatización en economías con alto grado de informalidad, como la de Bolivia.

Ahora bien, bajo esta clasificación, es posible dividir el espectro laboral en las dos dimensiones planteadas al inicio de este punto, lo que, junto a los criterios planteados en la revisión bibliográfica, nos permiten identificar de una manera más o menos simple aquellas ocupaciones amenazadas por los cambios tecnológicos en curso. Esto es necesario porque la automatización no solo depende de la rutinariedad de las tareas, ya que es posible encontrar tareas rutinarias

que exigen un alto grado de cualificación, y viceversa. Históricamente, la informatización se ha limitado a las tareas manuales y cognitivas rutinarias que implican actividades explícitas basadas en reglas y procedimientos determinados (Dorn, *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*, 2013). Sin embargo, tras los recientes avances tecnológicos, la informatización se está extendiendo a dominios comúnmente definidos como no rutinarios.

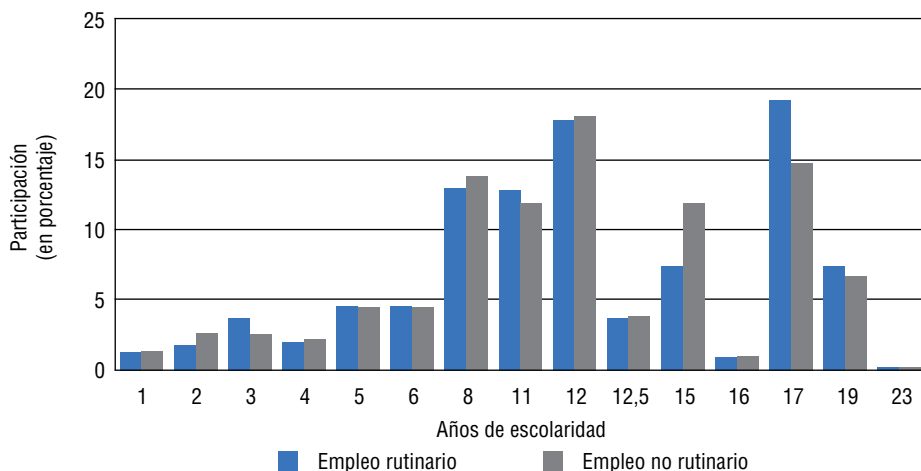
Un ejemplo de esto son las habilidades necesarias para conducir un automóvil a través del tráfico de la ciudad o comprender la escritura a mano como firmas o manuscritos, tareas menores para la mayoría de los adultos, pero que al ser no rutinarias o posibles de estandarizar, solían estar exentas de automatización hasta hace tan solo unos pocos años. Hoy, estas tareas pueden ser incluidas, a un costo accesible, en códigos de computadora y automatizarse fácilmente.

Probabilidad de automatización de las tareas en función de la rutinariedad y naturaleza cognitiva del empleo



De hecho, analizando los datos de la encuesta se puede ver como la distribución del empleo rutinario y no rutinario no cambia significativamente conforme se avanzan en los años de escolaridad de los trabajadores.

Gráfico 1
Rutinariedad de las ocupaciones según años de escolaridad



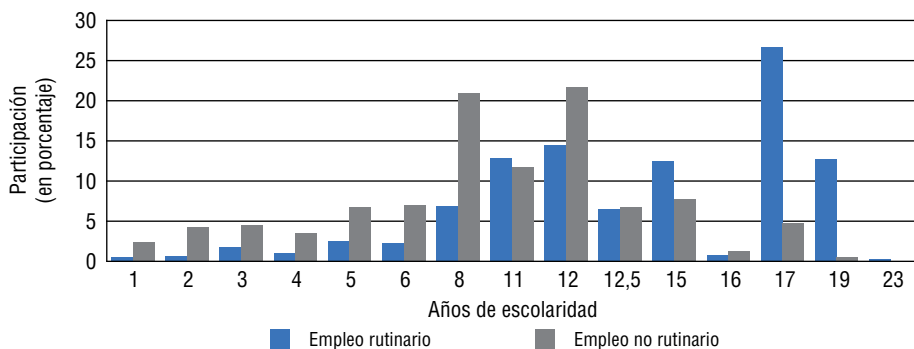
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta STEP 2012 del BID.

Ahora bien, en el caso del tipo de trabajo (manual o cognitivo), la relación entre el grado de escolaridad y el tipo de tarea que predomina en el empleo, es claro que la relación se mantiene más o menos similar a lo observado en el caso de la rutinariedad. Esto sugiere que la evaluación de cada una de estas dimensiones, por separado, no nos ofrece evidencia suficiente para determinar el impacto de la informatización en el mercado laboral. Por otro lado, algo que se observa en el caso de la relación entre años de escolaridad y tarea predominante (en función de lo manual o cognitivo), es que no necesariamente un alto grado de escolaridad se relaciona con empleos no manuales. De hecho, se puede ver que existen porcentajes relativamente altos en segmentos de escolaridad de 17 y 19 años, lo que es coherente con una economía en la que la producción es llevada a cabo en unidades productivas relativamente pequeñas.

Ahora bien, en relación a la categoría ocupacional, seguimos observando el mismo patrón visto en el caso de la escolaridad, ya salvo el caso de los trabajadores en servicios y comercio, no se puede observar una diferencia significativa entre aquellos trabajadores que están principalmente vinculados a un trabajo rutinario y aquellos que tienen trabajos que no implican rutinas definidas.

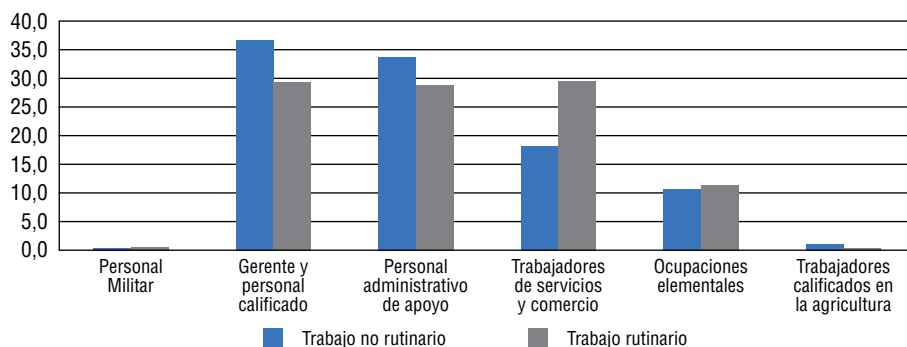
No obstante, en el caso de las tareas manuales y cognitivas si se puede observar una diferencia sustancial, lo que es coherente con la naturaleza de las tareas predominantes en cada una de las categorías ocupacionales. Sin embargo, Algo que se debe resaltar el alto porcentaje de trabajo manual en el sector de los servicios y comercio, que en otras economías está altamente relacionado a tareas cognitivas, dentro de las que se encuentran, por ejemplo, la atención al cliente.

Gráfico 2
Empleo cognitivo y manual según años de escolaridad



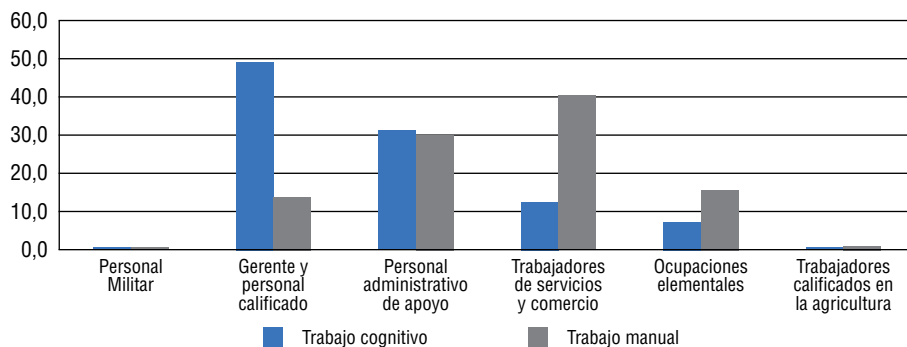
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta STEP 2012 del BID.

Gráfico 3
Rutinariedad de las ocupaciones según categoría ocupacional



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta STEP 2012 del BID.

Gráfico 4
Empleo cognitivo y manual según categoría ocupacional



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta STEP 2012 del BID.

Ahora bien ¿qué sucede cuando observamos las diferencias entre el sector formal e informal? En base al esquema de probabilidad de automatización y el RTI, los resultados son los siguientes:

Tabla 2
Porcentaje de empleo, según mercado de trabajo y probabilidad de automatización

FORMAL	Trabajo rutinario	Trabajo NO rutinario	Total
Trabajo manual	4,9	27,1	31,9
Trabajo cognitivo	34,7	33,3	68,1
Total	39,6	60,4	100,0
INFORMAL	Trabajo rutinario	Trabajo NO rutinario	Total
Trabajo manual	8,3	45,6	53,9
Trabajo cognitivo	25,5	20,5	46,1
Total	33,9	66,1	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta STEP 2012 del BID.

Uno de los primeros elementos que se observan de la tabla anterior es la mayor participación de empleos en el sector informal con alta probabilidad de automatización, el cual supera el 8% del total del empleo en este sector, mientras que en el caso del sector formal este cuadrante solo engloba a un poco menos del 5% de los trabajadores.

Esto puede explicarse a partir de la menor prevalencia de estos empleos en el sector formal, junto con un proceso de inclusión de capital ya existente en el sector, lo que ha hecho que una parte de estos empleos ya había sufrido algún grado de automatización. En este cuadrante se encuentran la gran mayoría de los empleados de apoyo, obreros y ocupaciones elementales.

Sin embargo, cuando nos movemos a la escala de probabilidad media-alta de automatización (empleos con componentes cognitivos pero rutinarios), nos encontramos con una mayor proporción de empleados del sector formal expuestos a la automatización (34,7%), mientras que en caso del sector informal esta cifra se encuentra cercana al 25,5%. Esto se explica por el perfil de ocupaciones que se encuentran en este cuadrante: personal administrativo de apoyo, secretarías, cajeros, telefonistas, encargados de documentación, almacenes, etc. todas estas, tareas altamente automatizables a partir de la implementación de software o inteligencia artificial.

Por otro lado, en el sector formal se observa un mayor grado de especialización dentro de estas tareas, lo que facilita aún más la posibilidad de automatización de sus tareas, mientras que, en el sector informal, la prevalencia de contratos o funciones múltiples hacen que el porcentaje de trabajadores de este mercado en este cuadrante sea menor y por lo tanto su grado de exposición también.

Lo mismo sucede en el caso de las tareas manuales no rutinarias, que muestran una probabilidad media-baja de automatización y que en el caso del mercado laboral informal alcanza a más del 45,6%, mientras que en el caso del mercado formal estas se encuentran en el orden del 27,1%. Este fuerte sesgo se encuentra explicado por una gran predominancia de tareas del cuidado y de actividades artesanales en el caso del sector informal, ambas ocupaciones con muy poca probabilidad de ser automatizadas en el corto plazo y que además implican un alto componente de interacción humana.

En contraposición, los resultados muestran que son las tareas cognitivas y no rutinarias, relacionadas sobre todo a ocupaciones que demandan alta cualificación y que también se encuentran mejor remuneradas, las que representan una alta participación dentro del sector formal, lo que es consecuente con el perfil de ocupaciones observadas en ambos mercados laborales.

5. Conclusiones

Queda claro que el grado de exposición a la automatización en Bolivia no solo depende de los factores aquí analizados, sin embargo, si se toma en cuenta solo el tipo de actividad y las variables que pueden permitir o no un grado de automatización, resulta que aquellos trabajadores que desempeñan sus tareas en el sector informal, en general, están menos expuestos a la automatización de sus tareas y por lo tanto corren menos riesgo de sustitución.

Esto es coherente con menores volúmenes de capital en las unidades productivas que se desempeñan en este ámbito, pero también con el perfil de ocupaciones, mas enfocadas al cuidado, atención al cliente, y de artesanía y manufactura simple, que se observa en la informalidad.

Ahora bien, también se relaciona con el menor grado de especialización que se ha visto en las tareas que llevan adelante los trabajadores en el ámbito informal, lo que, si bien representa una barrera que los “protege” del desplazamiento tecnológico, también explica en gran medida los menores salarios y otros problemas que se observan en este mercado.

Algo relevante es que, aunque en términos agregados se puede decir que cerca del 35% de los empleados se encuentran en ocupaciones susceptibles, con una probabilidad media alta, de ser automatizadas, en el caso del sector informal esta es del 34% mientras que en el mercado formal la cifra alcanza al 40%.

Finalmente, las condiciones para llevar adelante este proceso no solo dependen de los costos, sino también de las condiciones sociales y las distribuciones de poder que se observan en la sociedad, lo que también podría incidir a futuro en el grado de sustitución (tecnología - trabajo) que se observe.

Referencias

- Acemoglu, D. (2002). Technical change, inequality, and the labor market. *Journal of Economic Literature*, 7-72.
- Agrawal, A., Gans, J. S., & Goldfarb, A. (2017). What to expect from artificial intelligence. *MIT Sloan Management Review*, 23-26.
- Autor, D. H., & Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 1553-1597.
- Autor, D. H., Katz, L. F., & Krueger, A. B. (1998). Computing inequality: have computers changed the labor market? *The Quarterly Journal of Economics*, 1169-1213.
- Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 1279-1333.
- Bresnahan, T. F., Brynjolfsson, E., & Hitt, L. M. (2002). Information technology, workplace organization, and the demand for skilled labor: Firm-level evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, 339-376.
- Chen, M. A. (2016). Technology, informal workers and cities: insights from Ahmedabad (India), Durban (South Africa) and Lima (Peru). *Environment and Urbanization*, 405-422.
- Frey, C. B., & Osborne, M. (2013). The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Oxford Martin Programme on Technology and Employment*.
- Goldin, C., & Katz, L. F. (2009). The race between education and technology. *The Economic History Review*, 840 - 841.
- Gordon, R. J. (2012). Is US economic growth over? faltering innovation confronts the six headwinds. *National Bureau Of Economic Research*.
- Goss, M., & Manning, A. (2007). Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain. *The Review of Economics and Statistics*, 118-133.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009). Job polarization in Europe. *The American Economic Review*, 58-63.
- Hidalgo, M. A. (2018). *El Futuro del Empleo: Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Barcelona: Planeta.
- Katz, L. F., & Murphy, K. M. (1992). Changes in relative wages, 1963-1987: supply and demand factors. *The Quarterly Journal of Economics*, 35-78.
- Keynes, J. M. (1932). Economic possibilities for our grandchildren. *Essays in Persuasion*, 358-373.
- Krueger, A. B. (1991). How computers have changed the wage structure: evidence from microdata, 1984-1989. *National Bureau Of Economic Research*.

- Lucas, R. E., & Prescott, E. C. (1974). Equilibrium search and unemployment. *Journal of Economic Theory*, 188-209.
- Nordhaus, W. D. (2007). Two centuries of productivity growth in computing. *The Journal of Economic History*, 128-159.
- Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra: ILO.
- Shumpeter, J. A. (1962). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Row.



Mercados, ferias, tiendas y espacios informales en La Cancha en la ciudad de Cochabamba.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercados, ferias, tiendas y espacios informales en La Cancha en la ciudad de Cochabamba.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Tiendas informales en la ciudad de Santa Cruz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Tiendas informales de venta de ropa usada en la ciudad de Santa Cruz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO CUARTO

Trabajando en varios mundos: las estrategias laborales de productores de Quinoa en el Altiplano Sur de Bolivia

Elizabeth Jiménez, Miguel Fernández

1. Introducción

En Bolivia, el llamado sector informal es y ha sido objeto de varios estudios y de varias formas de caracterizar su naturaleza y a “medir” sus alcances (Morales, 2018; Muriel, 2018). La gran mayoría de estos estudios se enfoca en el tamaño de este sector (Morales, 2018) el grado en que representa una mejor alternativa a la estrechez y burocracia del sector formal (Muriel, 2018) y el rol que tiene este sector en generar oportunidades laborales para sectores vulnerables de la población (Tokman, 2001). La forma en que la mano de obra rural llega a ser parte de este sector no ha sido lo suficientemente estudiada y analizada. Los estudios que lo hacen, asumen que hay una transición gradual entre un sector tradicional de subsistencia, y el sector urbano, formal de la economía. Al suponer que el llamado sector moderno es donde los salarios y condiciones de empleo son los mejores, también asumen la forma convencional en que desde la economía se ha caracterizado al propio sector formal, la migración rural y la forma en que la mano de obra rural se integra a los sectores modernos de la economía.

Desde la perspectiva convencional, la migración rural se orienta a encontrar un empleo en el sector urbano, donde se encuentran la modernidad y el desarrollo. Como las oportunidades son limitadas, el sector informal es la primera puerta de esta transición, el espacio donde se adquieren las capacidades necesarias incluyendo experiencia de trabajo y “conexiones” sociales para poder acceder a mejores oportunidades que tendrían que encontrarse en el sector formal de la economía. El proceso asume que para los migrantes rurales, el futuro se encuentra en el sector urbano de la economía y que las transiciones implican el dejar atrás a la comunidad rural, que representa el sector tradicional y el subdesarrollo de la economía.

¿Cómo y hasta qué punto esta caracterización ayuda a entender la integración de la mano de obra rural a mercados de trabajo formales e informales en Bolivia? Este capítulo pretende responder a esta pregunta analizando críticamente la forma en que desde la teoría se caracteriza la migración rural y la participación de la mano de obra rural en actividades laborales fuera de la agricultura familiar. El capítulo ilustra esta integración a través de las experiencias laborales de una muestra de productores de Quinoa del Altiplano Sud de Bolivia.

2. Objetivos

Este capítulo tiene dos objetivos. Por un lado, se quiere identificar y analizar críticamente la teoría en que desde el llamado sector informal se caracteriza la integración de la mano de obra rural a mercados de trabajo en los sectores modernos de la economía. Específicamente, lo que se quiere es analizar cómo y hasta qué punto la forma de analizar el empleo en el denominado sector informal puede caracterizar adecuadamente la participación de una gran mayoría de trabajadores rurales, que se integran parcial o totalmente a mercados de trabajo al mismo tiempo que mantienen su condición de pequeños y medianos productores agrícolas en distantes comunidades de origen.

Por otro lado, y utilizando las experiencias laborales de productores de quinua del Altiplano Sud de Bolivia, este ensayo pretende mostrar la forma y características en que productores quinueros se integran a mercados de trabajo en empleos “formales” e “informales,” sin dejar la comunidad rural y trabajando en “varios mundos.” La multiocupación es una característica muy importante de una gran parte de actividades en el llamado sector informal (Jimenez, et.al 2019; Arbona, et. al 2014), y entre poblaciones rurales (Tassi, et. al 2019, Urioste, 2017). La forma en que la multiocupación está presente en los mercados de trabajo del sector urbano todavía no ha sido lo suficientemente analizada.

3. El dualismo y la migración rural en la literatura

En 1954, el economista Sir Arthur Lewis escribió el ensayo titulado “Desarrollo con oferta ilimitada de mano de obra” (Lewis, 1954), que con el transcurso del tiempo se llegaría a convertir en uno de los más influyentes ensayos en los estudios de desarrollo y crecimiento económico. Las ideas de Lewis fueron luego formalizadas y extendidas inicialmente en los trabajos de John Fei y Gustav Ranis (Fei and Ranis, 1961) y luego en una serie de estudios que se orientaron a acomodar los argumentos de acuerdo a la manera en que se observaba la migración rural en la realidad.

El argumento central de Lewis se enfoca en la identificación y caracterización de una dualidad estructural en las llamadas economías en desarrollo que se reflejaba en la presencia de un sector moderno, industrializado y regido por las leyes de competencia, que convive con un sector tradicional, intensivo en mano de obra y poco competitivo (Lewis, 1954). Desde esta perspectiva, el dualismo es la más importante característica que diferencia el desempeño de una economía subdesarrollada frente al de una economía desarrollada. El llamado sector tradicional es en realidad el sector rural donde se desarrolla una agricultura de subsistencia y poco competitiva. La característica central de este sector es la presencia de un exceso de mano de obra, y por lo tanto la posibilidad de una gradual transferencia de trabajadores rurales a los sectores modernos y urbanos de la economía, que es donde se da la industrialización, el crecimiento y la modernización de la economía¹, resultado de su modernización que le permite expulsar el exceso de mano de obra de dicho sector.

La migración rural y la integración de la mano de obra rural en mercados de trabajo del sector moderno es entonces un proceso que facilita la industrialización y crecimiento de la economía en su conjunto y del propio sector tradicional que con el tiempo se reduce en términos de la población ocupada, se “moderniza” y se hace parte del llamado sector moderno.

¿Cómo y hasta cuándo se desarrolla este proceso? “La forma más segura de encontrar problemas” nos dice Lewis “es la presencia de des-industrialización², es decir, que el sector industrial crezca más lentamente que la (oferta) de mano de obra...” (Lewis, 1954:220). Esto, que Lewis había considerado como un posible resultado, llegó a establecerse casi como la norma. En la práctica, la migración rural-urbana en países en desarrollo mostraba que la gran mayoría de trabajadores rurales no llegaban a insertarse al sector moderno, se establecían en poblaciones periféricas a los centros urbanos, con bajos niveles de vida y sin llegar a ser parte del esperado proceso de crecimiento.

Lo que sigue al trabajo de Lewis es el desarrollo de varias interpretaciones y modificaciones al escenario inicial, todas orientadas a adecuar este enfoque a la realidad que se observaba. El trabajo de Todaro (1997) se enfoca en la aparente contradicción entre un exceso de migrantes rurales aglomerados en las periferias de las grandes ciudades, la explosión demográfica urbana y el crecimiento del desempleo. Su trabajo provee una consistente explicación a esta contradicción

1 Desde la perspectiva de Lewis, el proceso de transferencia de mano de obra puede darse mientras el salario real en el sector rural sea menor que el salario en el sector moderno, lo que incentiva la migración. La producción agrícola se mantiene constante o aumenta como resultado de su modernización.

2 Lewis se refiere a un fenómeno distinto al que se observó en América Latina cuando se dismanteló a la industria sustitutiva debido a la apertura comercial. Ver por ejemplo Herreros y Duran (2011).

desde la teoría de las expectativas racionales. “Es completamente racional” nos dice “que migrantes en busca de empleo se tomen un tiempo para encontrarlo... siempre que los beneficios esperados superen a los costos.”³ (Harris and Todaro, 1970). El modelo de Todaro asume un desplazamiento definitivo sin retorno del campo a las ciudades. Por su parte, el trabajo de Fields es el primero en identificar un nuevo sector intermedio entre el sector tradicional y el sector moderno, caracterizado como el “sector híbrido o turbio” de la economía (Fields, 1975). Así, y aun cuando el objetivo de los migrantes es entrar al sector moderno, hay un período “de espera,” tiempo en el que los trabajadores rurales tomarán empleos generalmente precarios y a tiempo parcial en este sector. El sector intermedio es en realidad un sector “de espera,” en el que trabajadores migrantes adquieren experiencia de trabajo, se informan de posibilidades laborales, logran hacer contactos y adquieren capacidades laborales mientras esperan la oportunidad de poder entrar al sector moderno. La espera puede ser muy larga y la exitosa transición al sector moderno podría tomar generaciones. El tiempo pasado en este sector se justifica porque en realidad se están optimizando las expectativas y la posibilidad de que generaciones futuras puedan hacer una transición exitosa. El objetivo final es la entrada al sector moderno, donde se encuentran los mejores empleos, la modernización y el desarrollo de toda la economía. Implícitamente se asume que en el sector moderno hay empleo para todos, solamente se requiere que la mano de obra excluida de este sector mejore su calificación.

Siguiendo algunos informes de la OIT sobre empleo en países africanos (OIT, 1972)⁴, el sector “de espera” de Fields se viene a denominar sector “informal.” Se mantiene el supuesto más importante que lo caracteriza, es decir el ser un “sector de transición,” entre el sector tradicional y el sector moderno, y se añaden nuevas características como el hecho de que el empleo en este sector puede compensar por la falta de capital humano y experiencia de trabajo de los trabajadores rurales mejorando sus oportunidades de ingreso al sector moderno de la economía. De esta manera, el paso por la “informalidad” se convierte en un paso necesario para una gran mayoría de migrantes.

Mucho se ha escrito desde entonces en la caracterización del llamado sector informal. Hacia inicios de los 90’s éste toma un nuevo giro. Hasta entonces, el empleo en el sector informal había sido considerado altamente precario y resultado combinado de dos factores; por un lado, la poca capacidad del sector formal

3 “Si el migrante anticipa una relativamente baja probabilidad de encontrar empleo asalariado en el período inicial, pero espera que esta probabilidad va a incrementar a lo largo del tiempo –a medida que va aumentando sus contactos urbanos–, seguirá siendo racional que migre, aun cuando su ingreso esperado durante el o los períodos iniciales sea aún más bajo que sus ingresos en el sector rural” ((Harris y Todaro, 1970:570).

4 Oficialmente se lo caracteriza como “sector informal,” como resultado de un informe de la OIT sobre el empleo en Kenia (ILO, 1972).

de generar oportunidades de empleo estables y de tiempo completo, y por otro las pocas capacidades laborales con las que los trabajadores rurales entraban a estos mercados de trabajo. A finales de los 90's, estudios sobre el sector informal cuestionan esta perspectiva enfatizando la presencia de rigideces institucionales en el sector formal y una alta burocratización en el proceso de formalización de las empresas. En este contexto, se considera que mucho del empleo en el sector informal puede considerarse como una "opción" más efectiva que el empleo en el sector formal, caracterizado por altos costos de transacción y bajos retornos a la creatividad e iniciativa individual (Cunnighan, 1998; Maloney, 1999 y 2000).

Por lo tanto, para muchos trabajadores rurales el sector informal puede también considerarse un sector de empleo final.

Lo que es importante notar es que a lo largo de la evolución de estas ideas y de esta literatura, se mantienen algunos supuestos que caracterizan al llamado sector informal y la forma en que la mano de obra rural se hace parte de este sector. Para comenzar, el supuesto principal es que el sector tradicional, compuesto por comunidades y poblaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, no es un sector viable. Es decir, el objetivo de estas poblaciones es migrar, dejando definitivamente atrás la comunidad, la tierra y la identidad rural. El futuro está en el sector moderno. Solo cuando dicho sector pueda absorber el exceso de mano de obra del sector tradicional comenzará su modernización, llegando a convertirse entonces una efectiva alternativa de empleo.

El análisis asume también que la migración y la condición de productor agropecuario son mutuamente excluyentes, es decir no se puede ser parte del sector informal o formal urbanos, manteniendo la condición de productor agropecuario rural, y viceversa. La migración sin retorno es por tanto la condición necesaria para la transición hacia la modernidad. Finalmente, todos estos estudios implícitamente asumen que el desempeño de los migrantes puede explicarse fundamentalmente en términos de características individuales tales como el nivel de capital humano con el que cuentan. Muchos estudios se enfocan en demostrar que la falta de capital humano (educación) explica las limitaciones de la integración laboral de migrantes. Esta falta puede ser compensada con la adquisición de experiencia de trabajo (habilidades y destrezas) en empleos temporales y precarios en el llamado sector informal.

Otras contribuciones enfatizan el rol de los contactos y en general de las redes sociales (Granovetter, 1985), como forma de acceder a oportunidades laborales y subir la escalera ocupacional. Desde esta perspectiva, los migrantes rurales hacen uso de sus redes para acceder a información sobre oportunidades laborales y tener prioridad de acceso a empleos. El acceso a redes sociales puede compensar la falta de capital humano y por tanto facilitar la inserción de trabajadores migrantes a mercados de trabajo en los sectores modernos de la economía. Lo que es importante notar es que de gran manera el enfoque sigue siendo en "individuos" y en sus

estrategias de inserción laboral que dependen de sus características individuales incluyendo el uso de contactos en el marco de redes sociales a las que pertenecen. Se asume que el problema solo consiste en el conjunto de deficiencias con las que los migrantes llegan del campo suponiendo, implícitamente, que hay empleos suficientes pero que los migrantes no cumplen los requisitos para acceder a ellos.

La gran pregunta es: ¿Cómo y hasta qué punto la migración rural en Bolivia se refleja en el dualismo funcional de Lewis y en la forma en que la mano de obra rural participa en mercados de trabajo formales e informales en Bolivia?

4. Migración rural, multiocupación y diversificación de ingresos

La literatura sobre migración rural en Bolivia es amplia, diversa y en general se caracteriza por enfatizar los “problemas” asociados a lo que se caracteriza como el “despoblamiento” de las poblaciones rurales. Desde esta perspectiva, la migración rural resulta de los bajos rendimientos y consiguientemente la falta de rentabilidad de la producción agrícola, de la cada vez mayor escasez de la producción agrícola y en general de la cuestionada viabilidad económica de la economía campesina (Colque, 2016; Urioste, 2017; Bebbington, 2000).

Recientes estudios han enfatizado la presencia de la multiocupación y la multiresidencia como parte de patrones históricos de movilidad que siempre han caracterizado a una gran parte de las poblaciones andinas (Jiménez, et. al 2018; Tassi, et. al 2019) y donde el mantener el acceso y uso a la tierra es parte importante de estas estrategias. La multiocupación se da a través de estrategias que incluyen el desarrollo de varias actividades laborales, organizando la mano de obra familiar de manera que se pueda acceder a oportunidades en varios ámbitos y territorios en un contexto de riesgo e incertidumbre. Por un lado, la producción agrícola se desarrolla bajo el riesgo y la incertidumbre que resulta de la variabilidad climática, mientras que las oportunidades laborales dependen de las fluctuaciones o, en su caso, de la estabilidad económica. Las estrategias de multiocupación combinan empleos asalariados dentro del sector formal, con varias formas de trabajo por cuenta propia que se encontrarían dentro del sector informal manteniendo siempre la posibilidad de acceder y hacer uso de la tierra para obtener ingresos derivados de la producción agrícola en distantes comunidades del sector rural⁵.

El vivir “cabalgando entre dos mundos” fue inicialmente descrito con claridad en los trabajos de Xavier Albo sobre la cara Aymara de la ciudad de La Paz (Albo,

5 Estudios sobre trabajadores gremiales en la ciudad de La Paz por ejemplo muestran que muchos gremialistas en el día se desempeñan en el llamado sector formal, en empleos considerados del “sector formal,” y por las noches trabajan en “su puesto de venta” en algunos de los grandes mercados informales de la ciudad de La Paz (Jimenez, et.al 2018; Pereira, et.al 2014).

et. al, 1983). Históricamente, las poblaciones andinas han practicado el acceso a la tierra en diferentes pisos ecológicos y la complementación de recursos en diversos ecosistemas (Murra, 1975). La multiresidencia es un reflejo actual de dichas prácticas que aseguran el acceso y uso a oportunidades económicas en diferentes espacios y en distintas poblaciones dentro y fuera del país. La multiresidencia facilita la multiocupación, aun cuando no es una condición necesaria para esta. Es decir, se pueden tener estrategias laborales diversificadas sin tener que tener más de una residencia. Sin embargo, el tener más de una residencia es un reflejo de que la multiocupación es parte de las estrategias laborales.

En este contexto, no están muy claras las diferencias entre migraciones temporales y aquellas que serían permanentes, empleo en el sector formal versus empleo en el sector informal, y poblaciones rurales versus poblaciones urbanas. Los llamados “residentes” practican la multiresidencia, es decir tienen residencia fuera de la comunidad, generalmente en centros urbanos, al mismo tiempo que mantienen su condición de miembros de sus comunidades de origen y por lo tanto mantienen sus derechos al acceso y uso de la tierra. Por tanto, se combina el acceso a diferentes territorios (urbanos o rurales), con formas de movilidad laboral (migraciones temporales y permanentes) y con varios tipos de empleos que se encuentran en los sectores formales o informales de la economía. Esta combinación de espacios económicos es lo que mejor parece caracterizar las estrategias laborales de una gran parte de la población rural en Bolivia.

Una forma de identificar el grado en que la multiocupación caracteriza las estrategias laborales de las poblaciones rurales es a través de estudios sobre los niveles y cambios en la composición de ingresos rurales. Recientes estudios sobre este tema confirman la creciente importancia que tienen los ingresos laborales obtenidos en empleos extra predio sobre los ingresos que provienen exclusivamente de las actividades agrícolas y pecuarias (Colque et. al 2016; Salazar, et. al 2019; Urioste, 2017; Valencia, 2009). Las estimaciones sobre la diversificación de los ingresos rurales difieren en términos de la información utilizada, la región cubierta por el estudio y del tipo de análisis. Algunas estimaciones utilizaron las bases de datos disponibles a nivel nacional del INE (Andersen, 2010; Jiménez, W. y Lizárraga, 2003 y 2007; Jiménez, E., 2007), mientras que otros recolectaron información exclusivamente para este efecto (Salazar, et. al 2019; USAID 2005).

Los resultados encontrados coinciden en identificar dos grandes tendencias. Por un lado, hay consenso en señalar que en Bolivia la diversificación de ingresos familiares se ha vuelto una característica central de las estrategias laborales de poblaciones rurales tanto del Altiplano como de tierras bajas (Salazar, et. al, 2019). Por otro lado, se confirma que estas prácticas no son exclusivamente “de sobrevivencia,” reflejando más bien diversas formas de acceder y hacer uso de oportunidades económicas, fuertemente enraizadas en redes sociales y que se desarrollan en contextos de riesgo e incertidumbre.

En los últimos 15 años, el panorama del sector rural en Bolivia en términos de inversiones y oportunidades económicas ha cambiado significativamente. Por un lado, recientes estudios han mostrado la reducción de la pobreza, el aumento en los ingresos y la reducción de la desigualdad rural en el país.⁶ Todo esto sin duda se ha traducido en mejores niveles de vida, mayor capacidad de consumo y mayores oportunidades de generación de ingresos. Por otro lado, la inversión pública en infraestructura caminera ha generado oportunidades laborales temporales para la población rural de las regiones donde se desarrollan estos proyectos (Salazar, et. al 2019). La infraestructura caminera ha facilitado también el transporte interdepartamental reduciendo los costos de transporte y haciendo más fácil la movilidad de la mano de obra rural (Tassi, et. al, 2019). De igual manera, la minería y las actividades de extracción de madera, muchas de las cuales podrían caracterizarse como “ilegales,” han atraído trabajadores rurales en busca de oportunidades laborales temporales.

Sin duda, todos estos factores han contribuido a facilitar la movilidad ocupacional y las posibilidades que trabajadores puedan trabajar en “varios mundos”.

5. La participación laboral de los productores de Quinoa en el Altiplano Sud de Bolivia

Tiñendo el paisaje del Altiplano Sud de brillantes colores, se encuentran los campos de producción de Quinoa real; el legendario grano andino cuyos valores nutritivos han logrado popularizar su consumo a nivel mundial. Se estima que en el 2018 la producción de Quinoa en el Altiplano Sud fue de 28.471 toneladas que representan el 41 por ciento de la producción total de Quinoa del país, y aproximadamente el 80 por ciento de las exportaciones nacionales de este grano⁷.

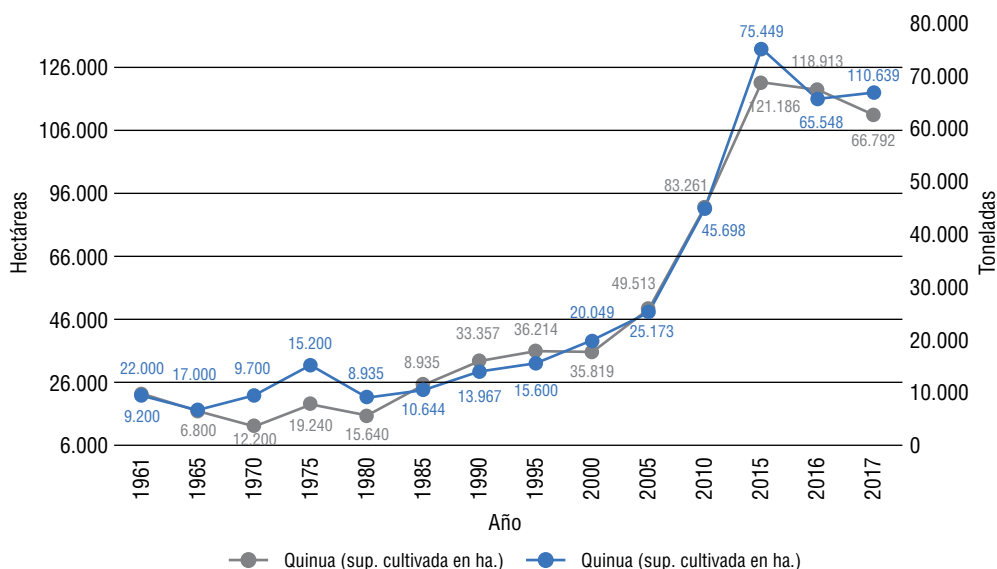
Las labores agrícolas y pecuarias han sido siempre la principal actividad económica de las poblaciones de este territorio. La producción de Quinoa, en combinación con la cría de camélidos (llamas y alpacas), representa la base productiva de la economía familiar de la población de esta región. La producción de Quinoa se desarrolla en pequeñas y medianas unidades familiares, con una tecnología intensiva en mano de obra y fundamentalmente basada en el uso de mano de obra

6 Según el INE la pobreza moderada rural ha bajado de 80% en 2005 a 53,9% en 2018 y la pobreza extrema rural cayó de 65,6% a 33,4% en el mismo periodo. INE <https://www.ine.gob.bo/index.php/pobreza-desarrollo/introduccion-2>

7 En el 2018, la producción total de Quinoa llegó a 70.000 toneladas en una superficie de 111.605 hectáreas lo que refleja un rendimiento de 12,81 quintales por hectárea (CIQ, <http://www.ciq.org.bo/index.php/recursos-de-informacion/datos-estadisticos>).

familiar. El reciente boom de precios internacionales ha incentivado el cambio en el uso de la tierra y la parcial mecanización en la producción de este cultivo⁸, (Gráfico 1). Los volúmenes de producción de Quinua subieron significativamente y esto resulta casi exclusivamente del cambio en el uso de la tierra⁹ que se refleja en la producción extensiva de este cultivo en mayores superficies de tierra. Así, los volúmenes de producción se incrementan a medida que se incrementa la habilitación de tierras y por lo tanto la superficie cultivada (Gráfico 1)

Gráfico 1
Evolución de la superficie cultivada y del volumen de producción de Quinua en Bolivia (1961-2017)



Fuente: Romero, et. al 2019.

La combinación quinua-camélidos es una efectiva práctica de sostenibilidad y adaptación al ecosistema de la región. La cría de camélidos requiere el acceso y uso a tierras dedicadas al pastoreo, lo que a su vez asegura el descanso y rotación de tierras, practicas necesarias para garantizar la sostenibilidad de este recurso. A su vez, la cría de camélidos asegura el acceso a abono orgánico, insumo fundamental

8 Los precios de la Quinua comenzaron a incrementarse a mediados de los 80's, y se mantuvieron constantes a lo largo de las dos siguientes décadas. El 2007 comienza un nuevo ciclo de subida del precio que alcanza su máximo nivel el 2014, cuando el precio por tonelada cuesta aproximadamente 5 veces más de lo que costaba el 2007 (Romero, et. al, 2019).

9 La introducción del tractor facilita la preparación de la tierra para su cultivo en planicies, práctica que sin ser habitual fue inducida por la elevación del precio internacional.

para el manejo sostenible de la tierra y para garantizar la producción orgánica de este cultivo.

La movilidad ocupacional está y ha estado siempre presente entre productores de Quinoa de esta región (Laguna, 2011) Durante los 70's y 80's una gran mayoría de productores de Quinoa se empleaba en la minería de poblaciones chilenas aledañas, incluyendo Atacama y Antofagasta (Laguna, 2011; Vassas Toral, 2016). Con el tiempo, muchos productores de Quinoa del Altiplano Sud se establecieron en poblaciones chilenas fronterizas, organizaron emprendimientos comerciales como “fondas” (restaurantes) y hoteles, ampliando sus redes sociales en estas poblaciones y diversificando así sus oportunidades de generación de ingresos familiares. Todo esto mientras mantenían sus derechos de acceso y uso de la tierra en comunidades del Altiplano Sud, y por tanto mantenían su condición e identidad de productores quinueros.

El trabajo de Vassas Toral (2016) demuestra que para “vivir en varios mundos,” se requiere de una flexible organización de la mano de obra familiar que pueda adaptarse a oportunidades económicas que surgen en un contexto de riesgo e incertidumbre. El boom en los precios y en la producción de la Quinoa atrajo a muchos “residentes” quienes sin dejar sus emprendimientos laborales en distantes poblaciones se trasladaron a la región, haciendo uso de sus derechos de acceso y uso a la tierra para aprovechar una oportunidad económica rentable¹⁰.

6. Análisis y resultados

En este acápite se identifica y caracteriza la participación de productores de Quinoa en actividades laborales fuera de la agricultura familiar. El objetivo es mostrar a través de las experiencias laborales de estos productores quinueros, las características, grado y alcances de su participación en actividades laborales fuera de la agricultura familiar. El análisis se basa en una encuesta a una muestra de 350 familias productoras de Quinoa en el Altiplano Sud de Bolivia¹¹. La información recolectada incluye variables como niveles de producción y comercialización de la

10 Los residentes e incluso sus descendientes hicieron valer sus derechos sobre la tierra y pudieron aprovechar el buen momento porque seguramente ellos o sus familias nunca dejaron de cultivar sus relaciones con la comunidad.

11 Los más altos niveles en el precio de la Quinoa, así como en los niveles de producción y exportación fueron alcanzados entre el 2013 y el 2014, por lo que se caracteriza a este período como el del “boom” de la Quinoa. La encuesta usada en este estudio se realizó a finales del 2015, cuando la baja del precio de la Quinoa comenzó a impactar en las familias productoras de manera directa.

Quinua, uso de la tierra, organización de la mano de obra familiar, características de la migración, y empleo, entre otras variables.

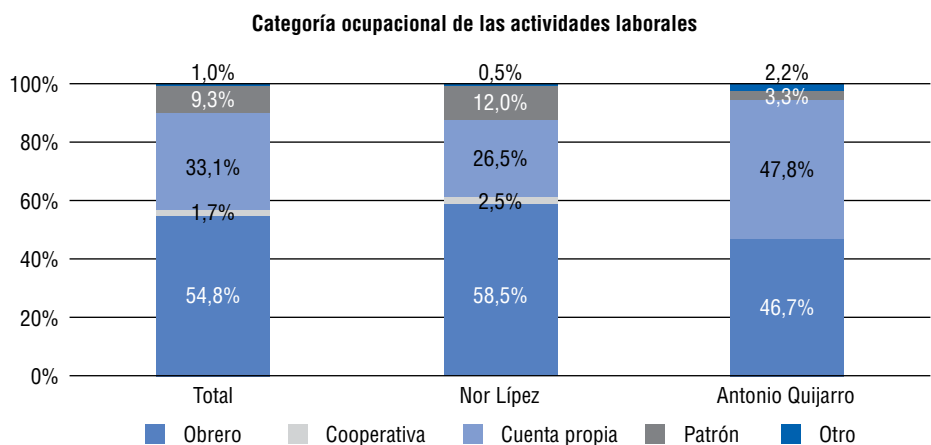
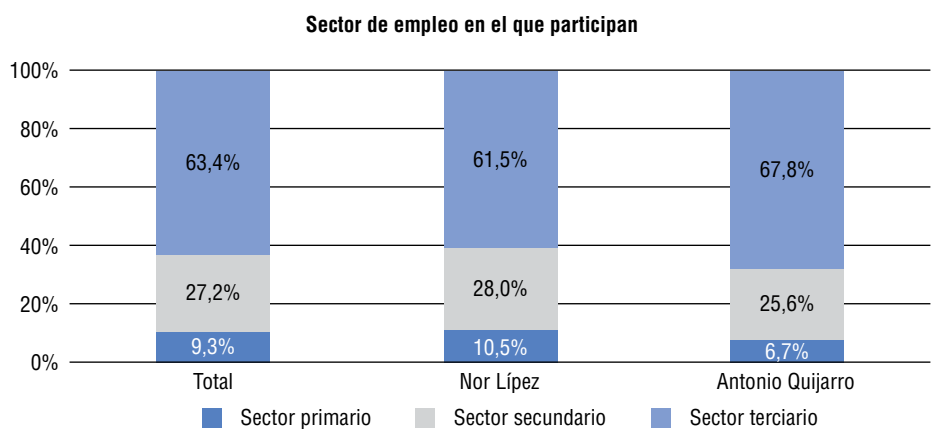
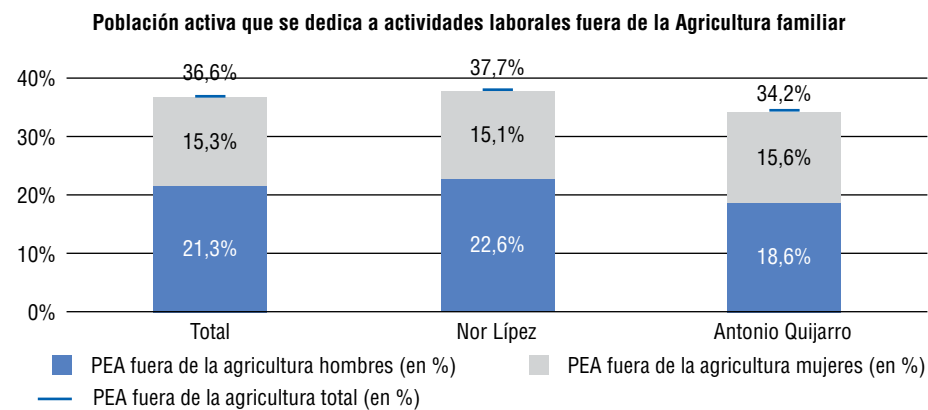
Los resultados de la encuesta FATE del 2015 muestran que las actividades laborales fuera de la agricultura familiar sin duda son importantes. El Cuadro 1 muestra que en promedio del 36.6% de la población económicamente activa participa en actividades laborales fuera de la agricultura familiar. Es decir, son personas que además de dedicarse a la producción de Quinua, participan también en actividades laborales asalariadas o por cuenta propia generalmente fuera de la comunidad, en poblaciones aledañas o distantes, dentro o fuera del país. En términos de género, los resultados muestran que hay más hombres que mujeres participando en actividades laborales; sin embargo, la diferencia no es grande por lo que se puede concluir que la participación laboral se da tanto entre hombres como mujeres.

Casi dos tercios de estos trabajadores (63,4%) se encuentran en el sector terciario de la economía, es decir en el sector de provisión de servicios. El resto de los trabajadores se emplea en el sector primario o secundario (9,3% y 27,2% respectivamente), mostrando que es el sector de servicios el que ofrece las mayores oportunidades laborales para estos trabajadores (Gráfico 2).

¿Qué reflejan estos resultados? Una inmediata implicación es que sin duda la participación laboral de productores de Quinua, fuera de la agricultura familiar es mucho más importante de lo que generalmente se asume. El hecho de que casi dos tercios de esta participación se dé en el sector de servicios es seguramente un reflejo del rol que tiene el boom en el sector de turismo en esta región. Los servicios turísticos son generalmente comercializados como “emprendimientos comunitarios,” y se componen de atractivos paquetes que incluyen transporte, comida, hospedaje y la visita guiada al conjunto de centros turísticos de la región. La participación en estos servicios se da de varias formas, incluyendo el trabajo “por cuenta propia,” el patrón jefe o empleador, el asalariado y el familiar. No es de sorprenderse entonces que el sector de servicios sea donde se encuentra más oportunidades laborales.

En términos de las categorías ocupacionales en las que participan, más del cincuenta por ciento de estos trabajadores (54,8%) se emplean como obreros. La segunda categoría ocupacional de mayor importancia es la del empleo por cuenta propia, casi un tercio de los trabajadores (entre 26,5 y 47,8%) desarrollan actividades laborales bajo esta categoría, y finalmente la tercera categoría en importancia es el empleo como cooperativista. La participación en esta última muestra el rol que tiene los centros mineros regionales en la provisión de oportunidades de empleo a las poblaciones locales. Llama la atención que casi un tercio del empleo corresponda a la categoría “por cuenta propia,” lo que refleja la importancia de iniciativas individuales y/o familiares en la generación de ingresos.

Gráfico 2
La participación laboral de productores de Quinua fuera de la agricultura familiar



Fuente: Encuesta FATE 2015.

En el momento de la encuesta la multiocupación era importante para aproximadamente un tercio de la población de productores quineros, y no era adoptada por los restantes dos tercios. La pregunta es: ¿Qué factores explican el tener varias ocupaciones versus dedicarse exclusivamente a la producción agrícola?

Tabla 1
Diferencia entre trabajadores multiocupados y ocupados

Diferencias entre individuos					
	Multiocupados	Ocupados	Diferencia	t-test Significancia	
Capital humano					
Edad (años)	40,8	45,6	-4,9	0,000	**
Escolaridad (años)	10,7	8,6	2,1	0,000	**
Comparación del sexo y estado civil					
	Multiocupados	Ocupados	Pearson Chi-Cuadrado	V de Cramer	
Hombre	169	210	0,000	0,159	**
Mujer	121	293			
Solos	105	212	0,1	0,058	
Con pareja	185	291			

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta FATE 1025.

** Diferencias altamente significativas al 1%.

* Diferencias significativas al 5%.

Para responder a esta pregunta, el propósito de este acápite es identificar las características de los individuos que practican la multiocupación y compararlas con las de sus pares que no lo hacen, es decir que se dedicaron exclusivamente a la producción de quinua. La tabla 1 muestra la comparación de algunas características relevantes entre estos dos grupos. Como se puede ver, los productores de quinua que practican la multiocupación son relativamente más jóvenes que aquellos que no lo hacen y tienen además un mayor capital humano medido por el nivel de escolaridad alcanzado. Es importante notar que las diferencias tanto en edad como en escolaridad entre estos dos grupos no son grandes, pero sí son significativas.

La segunda parte de la Tabla 1 presenta un ejercicio similar, pero en este caso con otras dos variables cualitativas. Se observa que la diferencia de sexo de las personas, respecto de la variable de interés, es significativa y que dichas variables están débilmente correlacionadas, (aproximadamente 16%). Por su parte, el estado civil de las personas activas no está asociado a la variable de interés por lo que tener o no pareja no parece ser relevante para explicar a la decisión de practicar o no la multiocupación. Esto se confirma con la bajísima correlación entre las dos variables, pero ese dato es irrelevante porque no existe una relación significativa entre ellas.

Una inferencia posible de este análisis es que al parecer no hay atributos personales que claramente diferencien a quienes practican la multiocupación respecto de quienes se ocupan exclusivamente en la producción de Quinua. Si bien los varones se involucran un poco más en la multiocupación, que las mujeres, las diferencias no son grandes.

Como se ha podido ver a lo largo de la literatura, la multiocupación de algunos miembros de la familia responde a una estrategia de organización de la mano de obra familiar, y a la flexibilidad que tengan las familias para aprovechar y hacer uso de oportunidades de generación de ingresos. Si esto es así, la unidad de análisis debería ser la unidad familiar. La pregunta entonces es ¿Qué características familiares explican la multiocupación de algunas familias versus la especialización de la unidad familiar en este caso, en la producción de Quinua?

Tabla 2
Diferencias entre hogares multiocupados y ocupados

Diferencias entre hogares					
	Multioocupados	Ocupados	Diferencia	t-test	Significancia
Años que cultivan Quinua	22,4	22,5	-0,13	0.520	
Ingreso familiar (miles de Bs.)	103,1	48,3	54,9	0.000	**
Ingresos por quinua (%)	42,4	61,4	-19,0	0.000	**
Produccion total de Quinua (qq)	66,7	61,6	5,1	0.245	
Rendimiento (qq/Ha)	21,2	14,7	6,4	0.742	
Número de camélidos	55,9	51,6	4,3	0.560	

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta Fate 2015.

**Diferencias altamente significativas al 1%.

* Diferencias significativas al 5%.

Los resultados de la Tabla 2 muestran que no hay una gran diferencia en el tiempo que las familias dedican a la producción de este cultivo medido en años. La diferencia de medias es muy reducida y como lógica consecuencia las medias de la variable años de cultivo de los dos conjuntos de hogares no son estadísticamente distintas.

Las diferencias estadísticamente significativas entre estos dos grupos de familias se encuentran en los niveles promedio de ingresos y en la contribución que tiene la producción y comercialización de Quinua en los ingresos familiares. Así, las familias que practican la multiocupación tienen en promedio más del doble de los ingresos familiares que aquellas dedicadas exclusivamente a la producción de Quinua. La mencionada diferencia de ingreso anual promedio a favor de los hogares con multiocupados tiene que ver, al menos en parte, con la disponibilidad de una fuente de ingreso adicional, que es lo que algunos de sus miembros activos obtienen en empleos fuera del hogar y distintos del cultivo de Quinua.

Como era de esperar, los ingresos familiares de los hogares dedicados solo a la producción de Quinua dependen mucho más de la producción y comercialización de este cultivo que los hogares caracterizados por la multiocupación (61% versus 42%, respectivamente). La diferencia entre ambos tipos de hogares es estadísticamente significativa. Las diferencias estadísticas hasta ahora encontradas muestran que los hogares que practican la multiocupación tienen mayores niveles de ingresos que aquellos que no lo hacen. La multiocupación es una estrategia rentable, al menos para las familias productoras de Quinua que no se dedican solamente a esta actividad.

Las otras tres variables incluidas en el ejercicio muestran diferencias reducidas y no significativas. La tabla 2 muestra que hay un mayor nivel de producción y más altos rendimientos en la producción de Quinua entre los hogares multiocupados en relación a los ocupados. Las diferencias aun cuando son modestas y poco significativas, parecerían un poco contradictorias. Es decir, se esperaría que sean los hogares que se especializan en la producción de Quinua los que produzcan más y con mejores rendimientos. La tendencia que muestran estos resultados – aun cuando poco significativa– es contraria, es decir los hogares que se dedican exclusivamente a la producción de Quinua son los que tienen menores niveles de producción y de rendimientos.

¿Cómo podrían interpretarse estos resultados? Ellos podrían reflejar las diferencias entre producir Quinua orgánica versus la producción de la llamada Quinua “convencional.” La producción convencional generalmente resulta de la producción intensiva que incluye la reducción de los períodos de descanso, el cambio en el uso de la tierra y la utilización de químicos para eliminar plagas y pestes. Por el contrario, la producción de Quinua orgánica es más intensiva en mano de obra e implica el seguimiento a un conjunto de normas incluyendo el uso de prácticas orgánicas para reducir los riesgos de plagas y pestes (Romero, 2017). Se puede lograr mayores niveles de producción y más altos rendimientos apostando a la producción intensiva de este cultivo¹². Esto podría explicar, por lo menos en parte, las diferencias encontradas en niveles y rendimientos de la producción de Quinua entre los dos grupos de hogares.

Una inmediata implicación de estos resultados sugiere que no parecen haber características que sean propias de unos hogares específicos, y menos que eso esté asociado a la existencia de ocupados o de multiocupados en los hogares incluidos en la encuesta aplicada a la zona de estudio. Es decir, esto confirma los resultados encontrados en el análisis de individuos.

12 El mayor costo de la producción orgánica provoca que sea poco atractiva en un contexto de riesgo e incertidumbre no solamente climática sino también de mercado debido a la volatilidad de los precios. La producción orgánica es más costosa que la producción convencional debido fundamentalmente al costo de oportunidad de la mano de obra.

En áreas rurales es normal que las decisiones respecto a tener actividad laboral o permanecer en la inactividad, y también respecto de en qué y dónde trabajar, dependen de las circunstancias que cada hogar enfrenta en cada momento. Una de las principales razones para cambiar las decisiones de inserción ocupacional inicialmente adoptadas son los riesgos a los que se enfrenta la actividad agropecuaria. Otro factor tiene que ver con las características de los mercados a los que se insertan, y donde la volatilidad de los precios resulta determinante.

Lo que un análisis convencional del empleo fuera de la agricultura familiar no refleja es la naturaleza y carácter colectivo de algunos emprendimientos que se desarrollan entre familias nucleares, familias extendidas y comunidades. El “vivir en varios mundos” implica varias estrategias, incluyendo el acceder a oportunidades laborales concretas como la de trabajar como obrero en los varios proyectos de inversión pública en la región (i.e, caminos), así como el crear emprendimientos de manera independiente, que caerían dentro de la categoría “por cuenta propia.” Como se ha podido ver en este capítulo, el empleo por cuenta propia es una categoría ocupacional representativa, e incluye una serie de emprendimientos que van desde las pequeñas tiendas comerciales y restaurantes que se encuentran en todas las poblaciones hasta las medianas y grandes empresas de turismo que involucran grupos de familia extendida y comunidades. Los emprendimientos turísticos son una muestra de la organización del trabajo familiar y del efectivo uso de redes sociales para aprovechar las oportunidades del “boom” en el sector de servicios turísticos. Estos servicios son generalmente comercializados como “emprendimientos comunitarios,” y se componen de atractivos paquetes de servicios turísticos que cubren recorridos por este territorio. Los servicios incluyen el transporte, comida, hospedaje y la visita guiada a los centros turísticos de la región.

A continuación, se intenta someter el indicio logrado hasta aquí a verificación a través de dos modelos discriminantes.

7. Análisis discriminante de personas y hogares

Análisis discriminante de personas

Los resultados de la Tabla 3 presentan un resumen del análisis discriminante realizado entre productores de Quinua. Los resultados muestran una baja correlación canónica (menor a 0,60), lo que nos muestra que las personas dedicadas solo a la producción de Quinua, en el momento de la encuesta, no eran estadísticamente distintas de las personas que practicaban la multiocupación. Este resultado significa que en el momento de la encuesta no había una diferencia estadística nítida entre los dos grupos, resultado que sugiere que tener o no tener multiocupación no son roles permanentes.

El estadístico Lambda de Wilks muestra claramente que las variables utilizadas en el modelo explican débilmente la relativa diferencia que existe entre ambos grupos, lo que es consecuencia obvia de la baja correlación canónica. Este resultado sugiere dos posibilidades ambas plausibles. Es posible que la encuesta no incluya las variables que contribuyan a explicar de mejor manera la diferencia entre ambos grupos, por una parte, y, por otra parte, es posible que no se trata de variables omitidas sino de la inexistencia de roles fijos entre unas personas y otras de tal manera que un grupo de ellas permanentemente practique la multiocupación y otras habitualmente no lo hagan.

Considerando todo lo analizado hasta ahora, los resultados no son sorprendentes; muestran que no hay una diferencia nítida entre quineros que practican multiocupación y los que no lo hacen. Una de las principales razones para ello puede ser que cualquier persona puede tener más de una ocupación, dependiendo de la necesidad de obtener un ingreso adicional, por un lado, y la posibilidad de tener al menos un empleo adicional, por otro lado.

La necesidad o deseo de tener más de una ocupación al mismo tiempo, o de transitar por distintas ocupaciones en diferentes momentos, seguramente depende del ingreso obtenido en la ocupación principal. Especialmente si esa ocupación genera un ingreso aleatorio y por tanto volátil, lo que es muy frecuente en la actividad agropecuaria, como el cultivo de Quinua.

Tabla 3
Análisis discriminante: productores quineros

Análisis discriminante de personas activas					
Análisis discriminante individuos activos con y sin multiocupación					
Estadísticos	Valores propios	Correlación canónica	Lambda de Walks	Chi cuadrado	Significancia
	0,125	,333	0,889	92,855	0,000
Matriz estructura	Años de escolaridad	Asiste	Varón	Edad	Jefe de hogar
	0,640	0,562	0,457	-0,358	0,084

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta FATE 2015.

La mencionada volatilidad del ingreso es causada por los distintos riesgos que son característicos de la agricultura, entre los que destaca el riesgo climático. Si bien la Quinua es un cultivo altamente resistente a la sequía y también a la helada, dos de los riesgos más frecuentes en la zona de estudio, eso no significa que la producción esté a salvo cuando dichos riesgos, y otros, son persistentes o muy severos en determinados momentos. Por ello, no es raro que exista la necesidad de aumentar el ingreso a través de desempeñar también otra ocupación,

o transitando de una ocupación en un lugar hacia otra en otro lugar. Es decir, la multiocupación está fuertemente asociada a la movilidad ocupacional. Pero, como se ha mencionado, una cosa es tener necesidad de aumentar el ingreso o de diversificar ocupaciones con el mismo propósito, y otra cosa es poder hacerlo cuando es necesario.

La posibilidad de encontrar otro empleo cuando es necesario depende de las relaciones que la población mantiene con sus vecinos, amigos o paisanos a lo largo de la vida, son relaciones de parentesco, paisanaje, compadrazgo u otras que explican la existencia de redes sociales específicas del área rural de Bolivia. Por ello, ante cualquier evento que altere los planes de cada hogar, y que tenga o pueda tener efectos sobre el ingreso, normalmente se realizan ajustes que pueden incluir la reasignación de la fuerza de trabajo de cada hogar.

En este contexto, no es sorprendente que el primer modelo muestre una diferencia que no es nítida entre quienes practican la multiocupación y quienes no lo hacen. La interpretación es que, otra vez, esto refleja que no hay roles fijos entre los individuos activos registrados por la encuesta, es decir practicar la multiocupación no es una característica propia de determinados individuos, más bien es algo que puede practicar cualquier persona que logre compatibilizar su necesidad de tener otro empleo adicional u otro secuencial, con la posibilidad de lograrlo. En suma, las personas activas de los hogares encuestados, con y sin multiocupación, no son realmente dos grupos muy distintos sino relativamente similares. Eso muestran los resultados del modelo aplicado a individuos

Por eso, otra vez, se debe tener en cuenta que una encuesta como la que se utiliza en este ensayo es como una fotografía de un conjunto de personas de la zona de estudio que se desplazan permanentemente y que asumen distintas funciones con el afán de aumentar sus ingresos, que es un propósito común a todos los miembros activos de cada hogar. Consiguientemente, lo que muestra la encuesta en un momento no necesariamente permanece, pudiendo ser diferente antes o después de su aplicación.

Análisis discriminante de hogares

A continuación, se analiza el segundo modelo en el que se consideran a los hogares a los que pertenecen las personas activas analizadas en el primer modelo. El objetivo de este análisis es el mismo que en caso anterior; es decir, se quiere explorar las posibles diferencias entre hogares que practicaban la multiocupación versus aquellos que no lo hacían en el momento de la encuesta. Como era de esperar el resultado que se muestra a continuación es muy coherente a lo que muestra el primer modelo ya analizado.

Tabla 4
Análisis discriminante de hogares

Análisis discriminante de hogares					
Análisis discriminante hogares con y sin multiocupados					
Estadísticos	Valores propios	Correlación canónica	Lambda de Wilks	Chi cuadrado	Significancia
	0,218	0,423	0,821	59,256	0
Matriz estructura	Ingreso total del hogar	Número promedio de activos del hogar	Tamaño del hogar	Mala cosecha por viento	
	0,683	0,589	0,498	0,363	

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta FATE 2015.

La tabla 4 muestra nuevamente una correlación canónica menor a 0,6, lo que sugiere que no hay una diferencia estadística nítida entre hogares en los cuales se encontró multiocupados y los hogares en los que en ese momento solo se dedicaban a la producción de Quinua. De igual manera el estadístico lambda de Wilks es alto, mostrando que con las variables incluidas en el modelo no se puede explicar satisfactoriamente la diferencia relativa que existía entre los dos grupos de hogares. Este resultado tampoco sorprende porque es muy coherente con lo que se ha encontrado en el modelo anterior, aplicado a individuos. Ellos no resultaron dos grupos muy nítidamente distintos y tampoco lo son sus hogares.

8. Conclusiones: estrategias laborales y participación en el sector informal

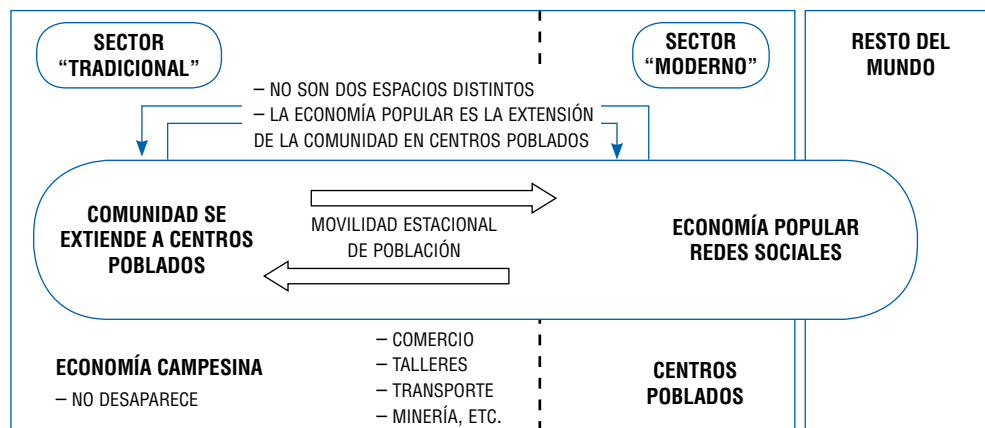
Los productores de Quinua del Altiplano sud de Bolivia son seguramente uno de los grupos poblacionales rurales en Bolivia que efectivamente ha practicado y sigue practicando el “vivir en varios mundos.” La movilidad ocupacional es una característica que está y ha estado siempre presente en sus estrategias de vida y por lo tanto su participación laboral fuera de la agricultura familiar es frecuente. Las estrategias laborales de productores de Quinua en el Altiplano Sud de Bolivia involucran la activa participación en actividades laborales que se desarrollan paralelamente a la producción de Quinua. Estas son además colectivas, es decir involucran familias nucleares, familias extendidas y la comunidad. Este aspecto es muy importante y no ha sido todavía lo suficientemente tratado en la literatura. Estas estrategias laborales no pueden ser apropiadamente descritas en términos de migraciones temporales o permanentes, que son las categorías con las que generalmente se caracteriza la movilidad ocupacional desde un territorio a otro.

Los productores quinueros se mueven entre varios mundos, incluyendo el mundo rural, el de la comunidad donde se mantiene el derecho de acceso y uso

de la tierra y por lo tanto donde siempre existe la posibilidad de cultivar Quinua beneficiándose de las oportunidades económicas que puedan surgir como resultado de los cambios en las preferencias y gustos de consumidores en mercados cada vez más globalizados. Al mismo tiempo, los quineros aprovechan otras oportunidades laborales que surgen en mercados de trabajo “formales,” trabajando como profesores de las escuelas regionales, como funcionarios públicos en las estructuras municipales o como propietarios, empleados u obreros en algunas de las varias empresas turísticas de la región. Sus estrategias laborales caen también dentro de lo que se caracteriza como el sector “informal” de la economía y se reflejan en emprendimientos “por cuenta propia” que incluyen desde los numerosos emprendimientos comerciales de pequeña escala de compra y venta de bienes y servicios hasta los medianos emprendimientos turísticos familiares donde se combinan varias categorías ocupacionales, algunas de las que se pueden considerar “formales” y otras que se pueden más bien caracterizar como “informales.”

Al margen de cuánto de este empleo fuera de la agricultura familiar cae efectivamente dentro del sector “informal”, las estrategias laborales de productores de Quinua en el Altiplano Sud cuestionan significativamente la caracterización del propio sector “informal”, es decir de la forma en que esta categoría de análisis ha evolucionado a lo largo de la literatura.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia.

Lo que es importante notar es que en el curso de la evolución de estas ideas y de la literatura, se mantienen algunos supuestos que caracterizan al llamado sector “informal” y a la forma en que la mano de obra rural se hace parte de este sector.

Para comenzar, el análisis de las estrategias laborales de productores Quineros en Bolivia, cuestiona el fatalismo asociado a la migración rural de muchos

estudios rurales en Bolivia (UDAPE e INE, 2018). La migración rural parece ser mejor caracterizada como movilidad ocupacional, término que refleja mejor el continuo desplazamiento de la mano de obra entre la comunidad donde se desarrollan las actividades agropecuarias y los centros donde emergen oportunidades laborales que serán rápidamente aprovechadas por las poblaciones rurales. En el proceso, la comunidad se mantiene no solamente como fuente de actividad económica a la que siempre se puede retornar, sino también como referencia de identidad.

La participación en actividades laborales fuera de la agricultura familiar implica un conjunto de estrategias que se desarrollan tanto en el sector “formal” como en el “informal” de la economía, manteniendo al mismo tiempo la condición de productor agrícola con derechos al acceso y uso de la tierra en sus comunidades de origen. Esta forma de participación cuestiona también la supuesta gradual transición de la mano de obra rural que se iniciaría en el sector tradicional rural, pasando por el sector informal para luego acceder a oportunidades en el sector formal. Esta transición del sector tradicional al sector informal y finalmente al sector moderno no parece reflejar las experiencias de los productores quineros muchos de los cuales transitan entre estos tres sectores al mismo tiempo, sin dejar de pertenecer a sus comunidades de origen, es decir en el sector tradicional de este esquema (Gráfico 3). Como se ve en dicho gráfico las redes sociales se extienden también a otros países.

Por otro lado, las estrategias laborales de los productores quineros de este estudio revelan la naturaleza colectiva de muchos de los emprendimientos y el rol que la acción colectiva ha jugado siempre en la organización de las poblaciones quineras de esta región de Bolivia. La participación laboral de estos productores puede ser mejor entendida y caracterizada cuando se la considera parte de estrategias familiares que incluyen el uso de redes sociales fuertemente enraizadas en las familias y en las comunidades.

¿Qué factores explican el adoptar la multiocupación y por lo tanto la combinación de la producción de Quinoa con actividades laborales fuera de la agricultura familiar? El análisis desarrollado en base a la encuesta FATE demuestra que en realidad la multiocupación de personas y de familias que la adoptan no responde a factores individuales y/o familiares tales como la educación, la experiencia de trabajo, o el grado en que se dediquen al cultivo de la Quinoa. La multiocupación es una estrategia laboral que ha sido y sigue siendo parte de las estrategias de vida de los productores quineros de esta región de Bolivia. El asumirla o no más que depender de características individuales o familiares depende de la necesidad de hacerlo debido a los riesgos asociados con la producción agrícola (plagas, pestes y variabilidad climática), así como las oportunidades laborales que surgen y que son rápidamente aprovechadas por estas poblaciones.

Referencias

- Albó X, Greaves T y Sandoval G (1983) Cabalgando entre dos mundos. La cara aymara de la ciudad de La Paz III Cuadernos de investigación de CIPCA No 24. La Paz.
- Andersen Lykke (2002) Migración rural - urbana: ventajas y desventajas. Documento de trabajo 12/02 Instituto de Investigación Económico Social IISEC UCB La Paz, Bolivia.
- Arbona J, M Canedo, C Medeiros y N Tassi (2014) El sistema económico popular. Consolidación y expansión de la Economía popular en Bolivia. En Tassi N, A Hinojosa, Canaviri R (Editores) La Economía Popular en Bolivia: Tres Miradas. Centro de Investigaciones Sociales, CIS. Vicepresidencia del Estado, La Paz Bolivia.
- Colque, Gonzalo M. Urioste y J.L Eyzaguirre (2015) Marginalización de la agricultura campesina e indígena: dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria. CIPCA La Paz, Bolivia.
- Fei y Ranis (1961) Una teoría sobre el crecimiento económico. En Eicher C y Witt L (1968) La agricultura en el desarrollo económico. Primera Edición. Ed Limusa - Willey S A México D F México.
- Fields Gary S. "Rural-Urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment, and Job-Search Activity in LDCs." *Journal of Development Economics* 2, no. 2 (1975): 165-187.
- Granovetter (1985) Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology* Volume 91 issue 3. Pages 481 - 510. https://sociology.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj9501/f/publications/economic_action_and_social_structure.pdf
- Harris John R, and Michael Todaro. "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis." *The American Economic Review* 60, no. 1 (1970): 126-142.
- Herreros S, Duran J (2011) Reprimarización y Desindustrialización en América Latina, dos caras de la misma moneda. División de Comercio Internacional e Integración CEPAL Montevideo. Segunda Mesa Redonda sobre Comercio y Desarrollo Sostenible. <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion>
- ILO (1972) Employment, incomes and equality a strategy for increasing productive employment in Kenya. Report of an Inter-agency team. United Nations Development Programme. International Labour Office. Geneva. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf
- Jimenez E, A. Romero y H. Mantilla (2019) "Sector gremial en Bolivia: Características, evolución y actores" en: *Análisis del Empleo en Bolivia:*

- Calidad, sector gremial y actores CIS (Centro de Investigaciones Sociales) La Paz, Bolivia.
- Laguna P (2011) Mallas y flujos. Acción colectiva, cambio social, quinua y desarrollo regional indígena en los andes bolivianos. Universidad de Wageningen, Holanda.
- Lewis W. Arthur (1954) "Economic development with unlimited supplies of labor." *The Manchester School of Economic and Social Studies*. 22(2) 139-191
- The Dual Economy Revisited." XLVII, no. 3 (1979):210-229.
- Maloney, F. William (2001), "Informality Revisited," World Bank (Preliminary Report).
- Maloney F William (1999), Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectorial Transitions in Mexico, *The World Bank Economic Review*, Vol 13, Number 2.
- Morales (2016) "Entre la formalidad y la informalidad. ¿Opciones e ingresos diferentes?" <http://www.inesad.edu.bo/bcde2011/Dc2011/31%20Morales%20Rolando.pdf>
- Muriel (2018) El círculo vicioso entre la elevada informalidad y la baja productividad. *Agenda inteligente para el desarrollo de Bolivia No 4*. INESAD La Paz, Bolivia.
- Salazar Coraly y E. Jiménez (2019) Ingresos familiares anuales de campesinos e indígenas en Bolivia. CIPCA, 2018.
- Tassi Nico y María Elena Canedo (2019) Una pata en la chacra y una en el mercado: Multiactividad y reconfiguración rural en La Paz. CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia.
- Todaro, Michael P. "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries." *The American Economic Review* 59, no. 1 (1969) 138-147.
- _____. *Internal Migration in Developing Countries*. Geneva: International Labour Organization, 1977.
- Tokman V (2001) (Coordinador) De la informalidad a la modernidad. Oficina de la OIT para América Latina. Santiago, Chile.
- UDAPE e INE (2018) Migración Interna en Bolivia. Ed UDAPE e INE. UDAPE: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas www.udape.gob.bo INE: Instituto Nacional de Estadística www.ine.gob.bo La Paz - Bolivia, La Paz Bolivia.
- Urioste, Miguel (2017) Pluriactividad campesina en tierras altas: Con un solo trabajo no hay caso de vivir *Foro Andino Amazónico de desarrollo rural*. La Paz, Bolivia.
- Valencia H (2009) Determinantes y características del empleo rural no agrícola en Bolivia. Tesis N° 1019 de la colección de tesis de economía. UCB, La Paz.

Vassas Toral, Anais (2016) Partir y Cultivar: Auge de la quinua, movilidad y recomposiciones rurales en Bolivia. IRD/ Cides-Umsa/ Plural editores. La Paz, Bolivia.

Anexos

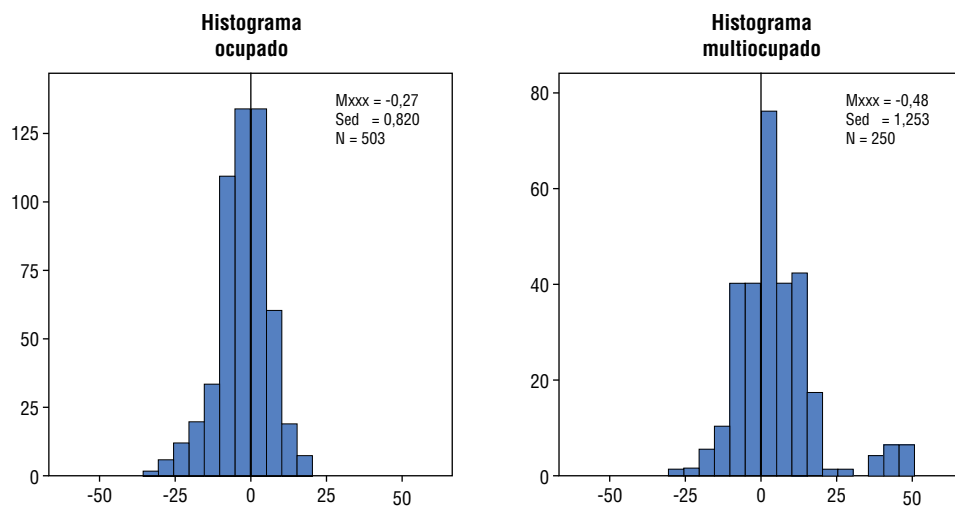
Anexo 1

Análisis discriminante de personas

El análisis discriminante consiste en estimar una función lineal utilizando las variables independientes incluidas que permanecieron en el modelo en las distintas iteraciones realizadas. Con base en los parámetros de dicha función lineal se estima un número para cada observación. En el presente caso para cada individuo activo encuestado.

El mencionado número se proyecta sobre un eje, que en el gráfico A 1 es horizontal. Se puede ver que el número calculado para cada individuo permite mostrar el histograma para cada uno de los dos grupos, los ocupados y los multiocupados. Llama la atención que en ambos casos los histogramas muestran que la mayoría de los ocupados y también de los multiocupados se ubican principalmente entre $-2,5$ y $+2,5$.

Gráfico A 1
Histogramas de frecuencias de personas activas ocupadas y multiocupadas



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta FATE 2015.

Sin embargo, los dos histogramas muestran una diferencia que es relevante. El histograma de ocupados muestra que la mayor parte de ellos se concentran en valores negativos, es decir entre $-2,5$ y 0 . Mientras que la mayor parte de los multiocupados se concentran en valores positivos, entre 0 y $+ 2,5$. El resultado de esta diferencia se ve en la siguiente tabla.

Tabla A 1

Centroides de los histogramas de ocupados y de multiocupados				
	Ocupados	Multiocupado		
Media	-0.268	0.465		
Desviación	0,820	1.253		
Ocupados y multiocupados por el signo de su número estimado				
	Ocupado	Multiocupado	Total	
Negativo	312	97	409	
Positivo	191	193	384	
Total	503	290	793	
Activos solo ocupados o solo multiocupados y activos incluidos en el área en el que los histogramas se sobreponen				
	Activos solo ocupados	Activos ocupados o multiocupados	Activos solo multiocupados	Total
Número	42	732	18	792
Porcentaje	5	92	2	100

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta FATE 2015.

La tabla A 1 muestra el promedio de los números estimados para cada observación denominado centroide. Se ve claramente que dicho promedio para ocupados es negativo y para multiocupados es positivo. La tabla también muestra la desviación respecto de la media. Sin embargo, los centroides también reflejan la similitud encontrada en el rango de los números estimados, ambos están relativamente cerca del 0, aunque tienen signos distintos como ya se ha mencionado.

Por otra parte, la tabla A 1 también muestra que la distancia entre ambos centroides es estadísticamente significativa lo que muestra que ocupados y multiocupados son dos grupos distintos, aunque la diferencia entre ellos no es nítida debido a la baja correlación canónica y consiguiente alta lambda de Wilks. En suma, el análisis discriminante aplicado a personas activas sugiere que la multiocupación no es un rol específico de determinados miembros de los hogares y que esa es una función que puede cumplir cualquier persona activa del hogar dependiendo de las circunstancias que el hogar enfrente en cada momento. Este resultado confirma el indicio encontrado en las tablas 1 y 2.

Finalmente, la tabla A 1 muestra a las personas activas incluidas en el modelo que son ocupadas o multiocupadas por el signo de su número estimado. Como se ve en la tabla al sumar a las personas activas incluidas en la diagonal principal

de la tabla 16, hay 505 personas bien clasificadas por el modelo (que resultan de sumar 312 ocupados con un número negativo más 193 multiocupados con número positivo). Es decir que el 64% de los individuos fueron clasificados correctamente, y consiguientemente 36% no fueron clasificados correctamente y son las personas ocupadas que aparecen en los valores positivos en su histograma y también personas multiocupadas que aparecen en la parte negativa de su respectivo histograma.

Es evidente que una parte de las personas activas ocupadas o multiocupadas se ubican en el área en el que se sobreponen los dos histogramas del gráfico A 1. Eso es lo que muestra la tabla A 1 que permite ver que la gran mayoría de los individuos activos tienen un número estimado que los incluye en el área en el que los dos histogramas se sobreponen.

La tabla A 1 muestra que el 92% de las personas activas fueron incluidas en el área común a los dos histogramas, solamente hay 5% de ocupados puros, que pertenecen al histograma de los ocupados que no se sobrepone con el histograma de los multiocupados. Del mismo modo, solamente 2% de los individuos activos son multiocupados puros. Este resultado confirma plenamente que los ocupados y multiocupados no son dos grupos distintos, lo que significa que son dos funciones que no son específicas y por ello son ambas posibles y seguramente frecuentes entre las personas activas.

Anexo 2

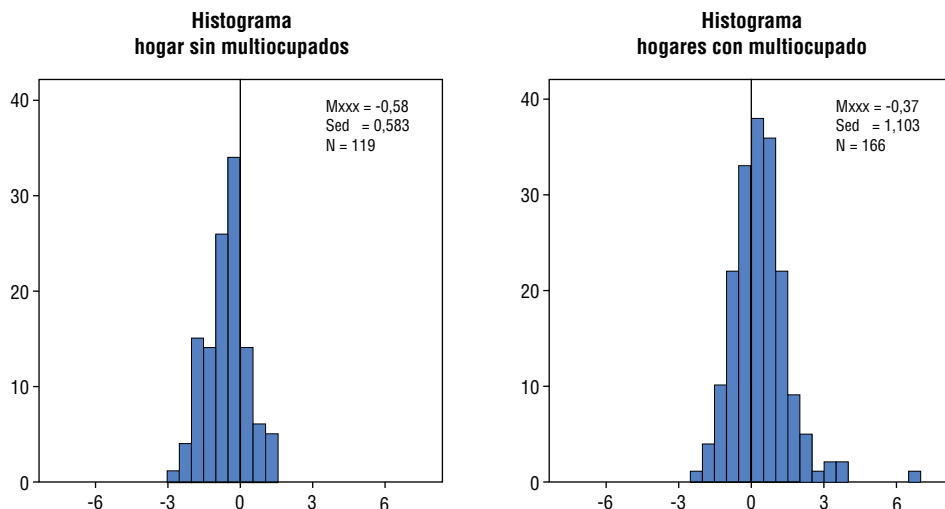
Análisis discriminante de hogares

El gráfico A 2 presenta los histogramas de frecuencias de los dos grupos de hogares con los números estimados con base en los parámetros de la función discriminante lineal obtenida. Nuevamente se ve que el histograma de hogares con ocupados se concentra más claramente en valores negativos, entre -3 y 0 , y en menor medida en valores positivos, entre 0 y un número positivo menor a 3 . El histograma de hogares con multiocupados por su parte se concentra en valores positivos, entre 0 y un número positivo mayor a 3 .

La mayor concentración de ambos histogramas, en números negativos en un caso y en positivos en el otro, tiene que ver con una correlación canónica un poco mayor al modelo anterior, pero menor a $0,6$.

La tabla A 2 muestra un resultado similar al modelo anterior, el promedio de los números estimados para cada hogar con ocupados es negativo mientras que el promedio de los hogares con multiocupados es positivo. De nuevo, son promedios relativamente cercanos al cero, lo que de nuevo sugiere que los dos grupos de hogares no son muy distintos, lo que es coherente porque son los hogares de los individuos analizados en el anterior modelo.

Gráfico A 2
Histogramas de frecuencias de hogares con ocupados y con multicupados



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta FATE 2015.

Tabla A 2

Centroides de los histogramas de hogares con ocupados o con multicupados				
	Con ocupados		Con multicupados	
Media	-0,581		0,372	
Desviación	0,813		1,103	
Hogares con ocupados o con multicupados por el signo de su número estimado				
	Con ocupados	Con multicupados		Total
Negativo	75	81		156
Positivo	44	105		149
Total	119	186		305
Hogares solo con ocupados o solo con multicupados y hogares en el área en el que los histogramas se superponen				
	Hogares con solo ocupados	Hogares con ocupados o multicupados	Hogares solo con multicupados	Total
Número	5	296	3	304
Porcentaje	2	97	1	100

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta FATE 2015.

De manera similar a lo que se observa al analizar el primer modelo, hay una parte importante de hogares incluidos en el área en el que se superponen los histogramas de hogares con ocupados o con multicupados.

La tabla A 2 también muestra nuevamente que solo 2% de los hogares con ocupados se ubican en el área fuera de la que comparten ambos histogramas, lo mismo que solamente el 1% son hogares con multiocupados. Es decir que el 97% de los hogares se ubican en el área en el que los dos histogramas se sobreponen, lo que es coherente con el 92% de individuos como se ve en la tabla A 1.

Ambos modelos muestran muy claramente que ni los individuos ni sus hogares pertenecen a dos grupos diferentes, que ser ocupados o ser multicoupados muy probablemente son roles que no son fijos y menos específicos a determinados miembros de los hogares analizados; consiguientemente los hogares de unos y de los otros tampoco son muy diferentes.



Mercados, ferias, tiendas y espacios informales en La Cancha en la ciudad de Cochabamba.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercados, ferias, tiendas y espacios informales en La Cancha en la ciudad de Cochabamba.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercados informales en la zona norte de la ciudad de La Paz, calle Tumusla.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado de las brujas, en el centro de la ciudad La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO QUINTO

La brecha salarial por género, una tarea pendiente

Solange Sardán Matijašević

1. Introducción

El hecho de que más del 70% de los trabajadores bolivianos se encuentren inmersos en empleos informales ha llevado a que el estudio de la informalidad sea un tema amplia y frecuentemente abordado por distintos investigadores. El umbral de enfoques que se le da al estudio del empleo informal va desde las razones de su masificación, las características de estos trabajadores, las consecuencias de ser un trabajador informal y las posibles soluciones a lo que se considera un problema significativo de la articulación de la economía boliviana, así como para el bienestar de la población en general. Sin embargo, pocos o ningún trabajo se ha adentrado en estudiar las brechas salariales de género en el empleo informal, y menos aún se ha tratado de comparar estas brechas entre los trabajadores que gozan de los seguros sociales comparados con aquellos que se encuentran al margen de la regulación laboral.

El presente trabajo se enfoca en calcular las brechas salariales de género diferenciadas por tipo de empleo, y verificar si efectivamente existe una diferencia en la ventaja en ingresos que gozan los hombres empleados formalmente comparado con aquellos empleados informalmente. La literatura sobre estas diferencias no es concluyente, pues algunos estudios determinan que las brechas salariales suelen existir y ser mayores en el sector formal, mientras que otros documentos hallan evidencia de que existe una penalización adicional para aquellas mujeres que se encuentran empleadas informalmente. Las diferencias en la literatura no son nuevas, pues el estudio genérico de las brechas salariales de género no ha podido llegar a responder preguntas tan básicas como el por qué existen, y qué se puede hacer para resolverlas. Esta dificultad es mayor en países como Bolivia donde la dualidad del mercado laboral es intrínseca de la dinámica económica de todos los días, y sin duda tiene efectos sobre la situación salarial de las mujeres y hombres empleados en el sector formal e informal.

Por tanto, es pertinente analizar si efectivamente existen diferencias en las remuneraciones que reciben hombres y mujeres en empleos informales, y si de ser así, determinar si esta diferencia es mayor igual o menor que en empleos formales. Entender esta diferencia podría ser el primer paso para entender el por qué los hombres siguen siendo premiados con mayores ingresos laborales, y determinar si existen características específicas del empleo informal que podrían determinar esta brecha salarial. Las implicaciones de política de este análisis pueden ser enormes, pues de comprobarse una diferencia en las brechas salariales de género entre empleos formales e informales, podría ayudar a que los hacedores de política contemplen esta situación al momento de tratar de cerrar las brechas en ingresos definida por género. Ignorar la dualidad del mercado laboral podría llevar a que cualquier política paliativa cause efectos de segunda vuelta muy negativos para un sector en particular, o tener un efecto negativo en general para todos los trabajadores.

2. Revisión bibliográfica

Si se ha de estudiar a profundidad el tema de la informalidad laboral en Bolivia, es pertinente dedicar un capítulo a la *feminización* del empleo informal e indagar sus características y consecuencias, haciendo especial énfasis en las brechas salariales de género. En efecto, la ventaja en ingresos que gozan los hombres frente a las mujeres es un tema que se ha estudiado extensivamente a nivel mundial y para el cual existen numerosas estimaciones.

Sin embargo, en países como Bolivia donde más del 50% de la población ocupada se encuentra inmersa en empleos informales, es necesario que el estudio de las brechas salariales de género tome en consideración este aspecto, y logre descomponer las características que están detrás del empleo formal e informal diferenciado por género. Asimismo, se debe determinar si la desventaja en ingresos que enfrentan las trabajadoras frente a sus pares masculinos es mayor, menor o igual en los empleos que se encuentran al margen de la regulación laboral vigente y que no gozan de los beneficios de la seguridad social.

Durante los últimos cincuenta años, la participación femenina en el mercado laboral fue incrementándose sustancial y persistentemente, lo que se ha constituido como una de las transformaciones sociales y económicas más emblemáticas en el mundo. En efecto, el panorama laboral de las trabajadoras ha cambiado radicalmente, pues a diferencia de la década de los 90, las mujeres permanecen un promedio de dos años más en el sistema educativo, tienen 3% más de probabilidad de no formar pareja y su tasa de fecundidad es un 60% menor¹. Todo

1 World Bank. (2019). El ingreso de mujeres al mercado laboral se estanca durante el “boom” en Latinoamérica. [online] Available at: <http://www.bancomundial.org/es/news/>

esto contribuyó a que la tasa de participación laboral femenina pase de 53% en lo 90s a 62% en la primera década del nuevo siglo. En el caso de América Latina, la tasa de participación laboral femenina alcanzó el 53%, pero se estima que, de este universo de mujeres, 78% están ocupadas en sectores definidos por la CEPAL como de baja productividad². Entonces, cabe preguntarnos si las mujeres que tomaron la decisión de insertarse al mercado laboral lo hicieron a empleos formales, o en su defecto, a empleos que no están cubiertos por la regulación laboral. Si además consideramos la evidencia presentada por distintos trabajos en los que insinúan que los ingresos promedio generados en empleos del sector formal son mayores a los del sector informal, una sobre representación femenina en este último podría sin duda generar diferencias en la brecha salarial que existe entre hombres y mujeres en los sectores formal e informal del mercado laboral³.

La intuición nos dice que la posible diferencia entre las brechas salariales de género entre el sector formal e informal dependerá en gran medida de las características de los trabajadores que mayormente los componen. Por ejemplo, Gong y Van Soest (2002) encontraron un diferencial positivo en los ingresos en trabajos formales para hombres educados, pero no para hombres con baja educación que ganan más en promedio en trabajos informales. En el caso de las mujeres, esta diferencia salarial es muy pequeña. También, Cho y Cho (2011) encuentran que las diferencias entre los ingresos de trabajadores del sector formal e informal es significativa únicamente para las mujeres, y no así para los hombres, por lo que la penalización monetaria de tener un empleo informal sería mucho mayor para las mujeres⁴. Analizando desde una perspectiva del tamaño de las firmas, Akar, Balkan y Tumen (2014) llegan a la conclusión de que la brecha salarial de género es constante entre los distintos tamaños de empresas en el empleo formal, mientras que es una función decreciente del tamaño de la firma en el empleo informal⁵.

Sobre esto, se debe mencionar también las teorías que sugieren que las diferencias salariales entre hombres y mujeres se deben en alguna medida a un componente meramente discriminatorio, lo cual es mencionado por Sorensen (2007) al hallar que firmas más pequeñas tienden a tener mucha más segregación

feature/2016/05/04/el-ingreso-de-mujeres-al-mercado-laboral-se-estanca-durante-el-boom-en-latinoamerica [Accessed 6 Jun. 2019].

- 2 Por otro lado, la OIT calcula que en países de ingresos bajos el 92% de las mujeres empleadas están en empleos informales comparado con el 87% de los hombres, y en el caso de países de ingresos medios bajos el 84% de las mujeres cuentan con empleos informales comparado con el 83% de los hombres, confirmando la *feminización* del empleo informal.
- 3 Ver Hamann y Mejía (2011) que analiza los salarios de las mujeres en Colombia, Gasparini y Tornarolli (2009) que se enfocan en diferentes países de América Latina, y Almeida y Carneiro (2007) que encuentran que la prima salarial formal bruta es positiva en Brasil y disminuye con el cumplimiento de las regulaciones.
- 4 Ver Cho y Cho (2011).
- 5 Veá Akar, Balkan y Tumen (2014).

racial que firmas más grandes, por lo que podrían ser más propensas a discriminar a sus trabajadoras⁶.

Por lo tanto, existe evidencia que indica que las características personales de hombres y mujeres juegan un papel fundamental a la hora de determinar diferencias en los ingresos entre e intra grupos del mercado laboral, siendo las más importantes la productividad y el nivel de instrucción. Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que el proceso de selección de los trabajadores entre los empleos formales e informales no es aleatorio, por el contrario, existen características inobservables que están correlacionadas con los salarios y determinan el proceso de autoselección. Para inferir cómo la informalidad afecta las brechas de género en las ofertas salariales potenciales, se debe tener en cuenta esta clasificación endógena de hombres y mujeres en empleos formales e informales.

Debido a que tanto hombres como mujeres tienen diferentes preferencias sobre el tipo de trabajo que desean, la teoría de las compensaciones a diferencias salariales puede dar luces sobre diferencias en las brechas salariales de género entre empleos formales e informales⁷. Recordemos que una de las diferencias más importantes entre los empleos formales e informales son los beneficios no salariales que otorga la regulación bajo la cual se rigen los empleos formales. Así, entre los beneficios más valorados entre los trabajadores están los seguros de salud, el permiso de maternidad y los aportes a las AFP. Bajo el supuesto de que el mercado laboral no presenta fricciones, empleados con mismos niveles de productividad deberían ganar un mayor sueldo en el sector informal a modo de compensación por las otras prestaciones que no reciben. En consecuencia, si asumimos que debido al rol maternal que las mujeres juegan en la sociedad, éstas valoran más los beneficios que ofrecen los empleos formales, éstas deberían estar dispuestas a recibir un menor salario que los hombres en el sector formal, pero no así en el sector informal. Si este fuese el caso, deberíamos esperar encontrar diferencias salariales entre hombres y mujeres solamente en el sector formal. Del mismo modo, considerando que la teoría sugiere que en promedio el nivel de educación de los trabajadores formales es mayor al de los informales, y que también existen diferencias entre el nivel de capacitación profesional entre hombres y mujeres, Yahmed (2017) estudia la situación de Brasil y encuentra que la brecha salarial de género de los empleos formales es mayor y creciente con el nivel educativo, mientras que las diferencias salariales entre género no es significativa en el sector informal⁸. En síntesis, las teorías desde el lado de la oferta que tratan de explicar estas brechas indican que el rol de las preferencias y valoraciones personales no son trivial y deben ser tomadas en cuenta a la hora de analizar esta temática.

6 Veáse también Smith y Welch (1984), Chay (1998), y Holzer (1998).

7 Haanwinckel y Soares (2016).

8 Veá Yahmed (2018).

Desde el lado de la demanda, las empresas e instituciones que ofrecen trabajo lo hacen después de haber realizado un análisis costo - beneficio, por lo que incluso se debe tener en cuenta que existe la posibilidad de que una empresa registrada correctamente y que puede catalogarse como formal, puede ofrecer empleos informales. En otras palabras, los empleadores comparan los costos y beneficios de los contratos formales de trabajo que ofrecerán tanto a hombres como mujeres, y determinan las características de los mismo, así como los salarios de ambos.

Contemplando el problema de información asimétrica que enfrentan las firmas, éstas tenderán a asumir información recurrente del grupo poblacional al que pertenece el aspirante, por lo que, si se trata de una mujer, considerarán que es mucho más probable que la candidata renuncie tras un periodo de tiempo relativamente más corto comparado con un hombre, además de que su estabilidad, asistencia y horas trabajadas serían también menores.

En otras palabras, los empleadores tienen incentivos para tratar a un hombre y una mujer de manera diferente porque las mujeres tienen en promedio un menor tiempo de permanencia en el mercado laboral, sin importar si hombre y mujer son igualmente productivos en el trabajo. La evidencia indica que efectivamente las mujeres suelen tomar con mayor frecuencia permisos relacionados a sus labores como madre o debido a las tareas del hogar. Así mismo, incluso en países en los que los beneficios de permiso de maternidad han sido extendidos a los padres, éstos no suelen tomarlos en la magnitud que las mujeres lo hacen. Lacey y Rosen (1990) muestran que mientras mayores sean las responsabilidades domésticas, la tasa de renuncia de las mujeres es mayor y los salarios son menores⁹. Además, la firma debe tomar en cuenta que durante los permisos tomados por las madres, se debe incurrir en gastos adicionales al contratar reemplazos, e incluso en algunos casos en los que la ausencia de alguna trabajadora no pueda ser cubierta, la empresa puede enfrentar problemas operacionales que decanten en pérdidas monetarias significativas. Estos problemas no suelen presentarse en el sector informal, pues al no estar regido por la regulación laboral, no otorgan permisos obligatorios por ley a sus trabajadoras.

La regulación laboral, su extensión y nivel de protección también afecta las brechas salariales de género, tanto dentro del sector formal como entre el empleo informal y formal. Muchas investigaciones se centran en analizar las políticas de reconciliación entre familia y trabajo (*family friendly policies*) que los países nórdicos implementaron con el fin de incentivar la inserción femenina al mercado laboral, y encuentran que mientras más políticas de este tipo se tienen, más amplias son las brechas salariales de género en el sector formal¹⁰. En esta línea, Ruhm (1998) concluye que mientras más generosas sean las políticas de permisos de maternidad mayor es la tasa de participación, pero menores son los salarios de las mujeres

9 Vease también Bertrand (2010).

10 Birkelund y Sandness (2003) realizan un estudio para Estado Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia, en el que muestran el efecto adverso sobre las brechas salariales de género.

en comparación con el de los hombres¹¹. No solo son las políticas que tratan de disminuir la penalización de la maternidad en el trabajo las que afectan los salarios de las mujeres, pues Gruber (1994) analiza variaciones en el tiempo de las reformas en las leyes de seguros de salud en distintos estados de Estados Unidos, y llega a la conclusión de que las reformas incrementaron los costos relativos de asegurar a mujeres con hijos pequeños, los cuales son transferidos parcial o totalmente al salario de la empleada. Toda esta evidencia sugiere que la regulación que busca proteger a los trabajadores, y que en muchos casos está diseñada específicamente para proteger a las mujeres trabajadoras, tienen efectos secundarios no deseados en el sector formal. Estos efectos, sin embargo, no son exclusivos del empleo formal, pues también afectará la posibilidad de las mujeres de estar empleadas en un trabajo regulado, así como de los salarios que percibirá. En el caso de que la regulación laboral incentive a la discriminación estadística contra las mujeres y las convierta en trabajadoras relativamente más caras, hará que la brecha salarial de género sea mayor en comparación la del empleo informal, donde no existen estos beneficios. Además, si la disminución en el salario formal a consecuencia de estos beneficios es lo suficientemente grande como para equipararlo al de un empleo informal, es probable que la mujer sea indiferente a estos beneficios y prefiera un empleo mucho más flexible en el sector informal.

Por tanto, si los empleadores del sector formal desean mantener y/o atraer trabajadoras calificadas, no pueden penalizar excesivamente el salario de las mujeres. Por el contrario, si no desean enfrentar los elevados costos de la normativa comenzarán a contratar más hombres. Considerando que los últimos avances en regulación laboral incrementaron la flexibilización de los empleos formales, la sobre representación femenina en el empleo informal indicaría que algún porcentaje de mujeres que buscan trabajo no son contratadas en firmas del sector formal y deben emplearse informalmente.

3. Características de los empleados formales e informales en Bolivia

A medida que la migración de la población rural hacia las ciudades se fue incrementando, y a consecuencia de periodos de fuertes crisis económicas, el porcentaje de población empleada informalmente fue incrementándose a un ritmo acelerado. A saber, el proceso de urbanización iniciado en los años 50 en Bolivia se dio a un ritmo muy rápido que no fue acompañado por la creación de nuevas fuentes de empleos en el sector formal de la economía, lo que naturalmente llevó a que la

11 Mander y Semyonov (2005) demuestran que permisos de maternidad más prolongados corresponden a brechas salariales de género más amplias.

informalidad del empleo ronde el 57% durante los 70¹². Durante los siguientes años, la incapacidad de crear nuevas fuentes de empleo formal, así como el importante shock económico vivido en los 80 con las políticas de ajuste de emergencia llevaron a que una gran proporción de desempleados busquen otras alternativas de empleo. De esta forma, Bolivia ha llegado a estar en la lista de países cuyo sector informal es el más grande del planeta¹³.

Del mismo modo, la participación de las mujeres en el mercado laboral boliviano fue incrementándose considerablemente y, de hecho, la CEPAL indica que en 2017 esta fue de 52,9%, por encima del promedio latinoamericano (50,2%)¹⁴. No obstante, las estadísticas publicadas también por la CEPAL muestran que la mayoría de mujeres que ingresaron al mercado de trabajo lo hicieron al sector informal, o se emplearon informalmente¹⁵. Al respecto, alrededor de 66,7% de las mujeres ocupadas del área urbana entre 2013 y 2017 estuvieron empleadas en sectores catalogados como de baja productividad, y que se entiende, corresponden a empleos informales¹⁶. Esta cifra llegó a su pico el año 2003 (77,9%) desde que se tienen registros mediante las Encuestas de Hogares. Es importante remarcar que si bien a lo largo de la serie que se muestra en la figura 1 el porcentaje de hombres trabajando en el sector informal es siempre menor al de las mujeres, pero la diferencia entre estos indicadores se ha ido reduciendo a través de los años.

Tomando otros datos, la diferencia que existe entre los sectores de actividad en los que se emplean hombres y mujeres también muestra diferencias abismales, las cuales quedan ilustradas en la figura 2. Si se clasifica la población urbana ocupada durante el año 2017 por productividad del sector que declara como su ocupación principal, 38% de los hombres se encuentran trabajando en empleos de baja productividad, 51% en empleos de media productividad y 11% corresponden a trabajos considerados de alta productividad. Si bien la elevada proporción de hombres ocupados en sectores de baja productividad es muy elevada, el caso de las mujeres es mucho más profundo.

En efecto, 76% de las trabajadoras reportan estar trabajando en sectores de la economía que se consideran de baja productividad, 15% en sectores de media productividad y tan solo 9% lo hacen en puestos de trabajo altamente productivos.

12 Hacia la equidad de género dentro de las empresas informales, Banco Mundial.

13 El FMI estima que el tamaño promedio entre 1991 y 2015 del sector informal de la economía boliviana es de 62,3% del PIB.

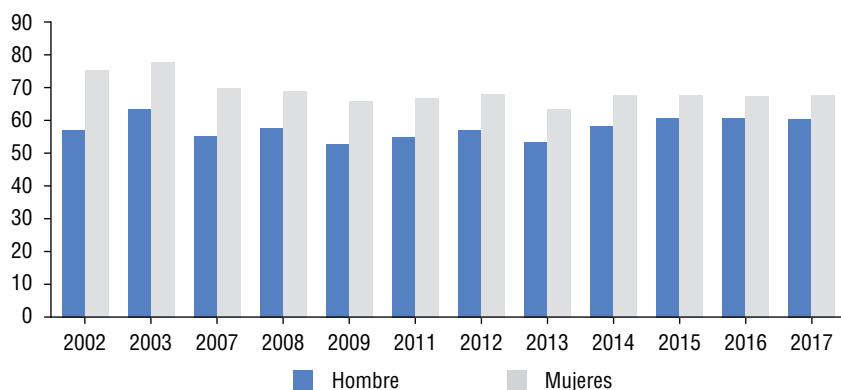
14 Datos CEPALSTAT.

15 Cabe señalar que cuando se utiliza el término empleo informal, se hace referencia a la suma del empleo del sector informal y el empleo informal del sector formal.

16 Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleador o asalariado (profesional y técnico o no) que trabaja en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

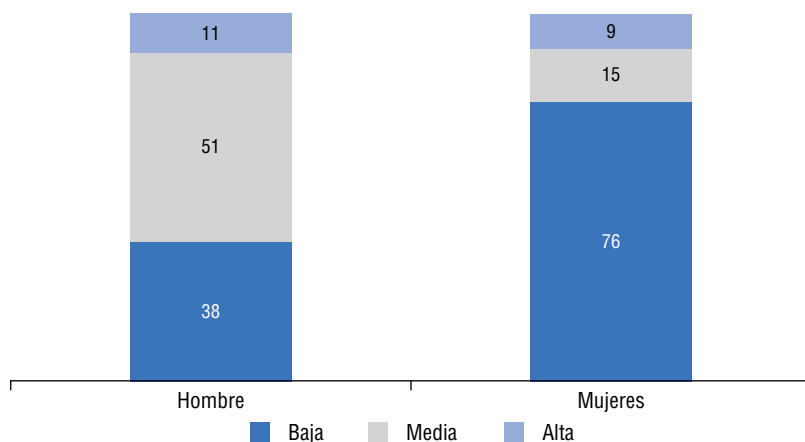
Solo para aclarar, se entiende como sectores de baja productividad a la agricultura, comercio y servicios; los empleos de media productividad son aquellos que componen el sector de construcción, manufactura y transporte; y el sector menos prominente, el de alta productividad, es el de actividades financieras, electricidad y minería. Entonces, tomando otra clasificación, se confirma el hecho de que existe una sobrerrepresentación de las mujeres en empleos de baja productividad que comúnmente se relacionan con el empleo informal.

Figura 1
Ocupados urbanos en sector informal, por sexo
(En % del total de la población ocupada urbana)



Fuente: CEPALSTAT.

Figura 2
Estructura de la población urbana ocupada por nivel de productividad, 2017
(En % del total de la población ocupada urbana)

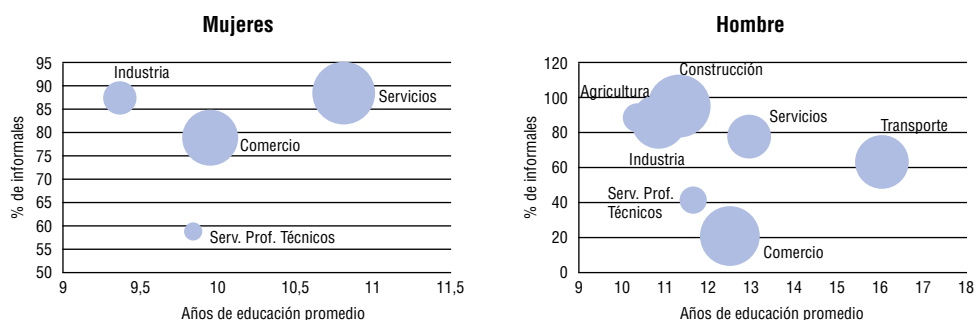


Fuente: CEPALSTAT.

Ahondando en las diferencias que existen entre hombres y mujeres y las actividades que realizan en su actividad principal, queda en evidencia que la segregación ocupacional por género es un problema que persiste en el mercado laboral boliviano. Tomando la clasificación ocupacional del Instituto Nacional de Estadística (INE) que se utiliza en la figura 3, el 86% de las mujeres ocupadas se concentran en sectores que por lo general requieren poca calificación, tales como: comercio, servicios, industria y servicios profesionales técnicos. De todas estas ocupaciones, los años de educación promedio con los que cuentan las trabajadoras informales fue de 10 años en 2017. Analizando la incidencia de la informalidad en estos sectores, servicios profesionales técnicos presenta la tasa más baja con 58,7%, y la más alta se registra en la categoría de servicios con 88,3% del total de empleadas en dicho sector.

En contra partida, el 83% de los hombres ocupados se concentran en sectores como construcción, comercio, industria y transporte. En general, en todas las categorías que componen el 83% de ocupados, los años de educación promedio de los hombres es mayor al de las mujeres. Sin embargo, resalta el hecho de que la categoría de construcción, aquella que concentra a la mayoría de trabajadores masculinos, presente una tasa de informalidad de 95%, lo que hace que la tasa global de informalidad de los hombres ocupados sea mayor al de las mujeres.

Figura 3
Empleo informal por principales sectores económico y género, 2017
(En % del empleo total)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas de Hogares 2017 (INE).

También cabe resaltar que el comercio emplea a más de un tercio de todas las mujeres y solo a 16% de los hombres. Es decir, para las mujeres empleadas el comercio tiene el doble de importancia que para los hombres, situación que no ha cambiado si se comparan estas cifras con las halladas por el Banco Mundial en 2005¹⁷. Sobre la industria manufacturera, las tasas de participación por género

17 Hacia la equidad de género dentro de las empresas informales, Banco Mundial, 2005.

no son significativamente diferentes, sin embargo, la tasa de informalidad de las mujeres empleadas en el sector industrial manufacturero es de 78% comparado con el 23% de los hombres.

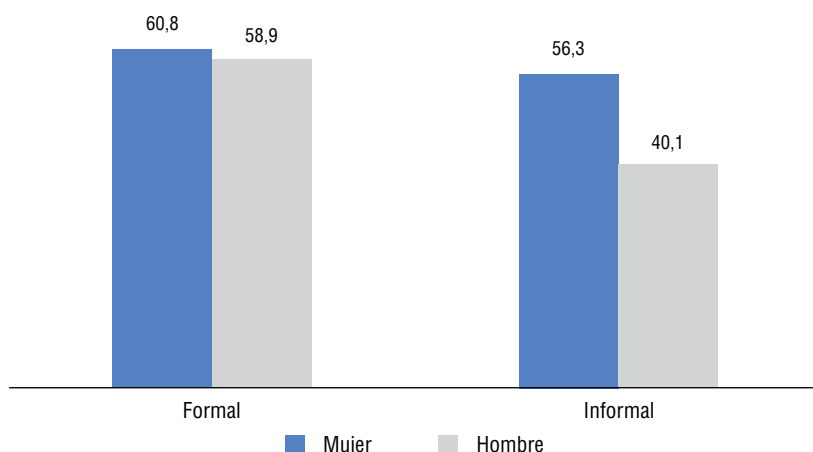
La prevalencia de las mujeres en sectores de baja productividad (informal) es sin duda el resultado de la incapacidad de generar mismas oportunidades en el área laboral para hombres y mujeres, considerando que existe toda una estructura social que encasilla a hombres y mujeres en roles típicos de su género. En el caso de las mujeres, estas no van más allá de las labores como ama de casa y la crianza de los hijos. Estos roles predeterminados por la cultura, la religión, y las tradiciones, han hecho que la incorporación de las mujeres en el mercado laboral haya sido difícil, y que las oportunidades que tengan dentro del mismo se encuentren rezagadas en comparación con las que enfrentan los hombres con similares características. Es más, sería iluso creer que en algún momento las mujeres no enfrenten el conflicto entre trabajo y familia, más en un mundo donde la economía exige que los hogares cuenten con más de una fuente de ingresos, pero que además requiere que los niños cuenten con el cuidado que necesitan, sobre todo cuando son muy pequeños. Es así que el sector informal se ha convertido en una alternativa atractiva para aquellas mujeres que deben generar ingresos y al mismo tiempo tener flexibilidad para hacerse cargo de sus labores maternas. Distintos trabajos de investigación han mostrado que la situación del empleo de las mujeres es más sensible a variables como el estado civil, y como se explicó, a la presencia de niños pequeños en el hogar¹⁸. Si se desglosa la población boliviana urbana ocupada en 2017, la proporción de mujeres solteras es mayor a la de hombres solteros tanto en empleos formales como informales. Hay que mencionar, además, que la probabilidad de que la mujer pertenezca al sector informal incrementa cuando el esposo o pareja es un empleado formal. Las razones detrás de esto no son del todo claras, sin embargo, podemos asumir que el hecho de que existan otros ingresos, en teoría más estables y mayores, lleven a que las horas trabajadas por la mujer sean menores e incluso decida salir del mercado laboral (Mercado y Ríos, 2005). Además, los hogares no solo estarían tomando en cuenta los ingresos generados por el empleado formal como referente, sino también todos los beneficios adicionales que se derivan de la regulación bajo la cual se rige el sector formal. En otras palabras, si la pareja de la mujer es capaz de proveer al hogar con un ingreso estable, seguro de salud, seguridad social de largo plazo, e incluso excedentes que se puedan canalizar hacia la generación de capital necesario para un emprendimiento propio, es mucho más probable que las mujeres asuman el riesgo de emplearse informalmente.

Por otro lado, la maternidad como penalidad para las mujeres trabajadoras es un factor que ha sido estudiado extensamente, y que afecta al universo de trabajadoras por igual. Becker, Fernandes y Weichselbaumer (2019) demuestran

18 Se entiende como niños pequeños a los hijos menores de 6 años.

que incluso las mujeres casadas sin hijos enfrentan una menor probabilidad de ser contratadas comparado con el de sus pares masculinos, lo que también podría explicar el hecho de que las mujeres se estén concentrando en fuentes de trabajo informales y/o en emprendimientos propios. En el caso de Bolivia, de todas las trabajadoras informales en 2017, 71% reportan tener al menos un hijo en edad preescolar, comparado con el 31% de los hombres en similar situación. En relación a esto, Tannuri Pianto (2004) concluyen que el hecho de tener hijos pequeños aumenta la probabilidad de que la mujer boliviana trabaje por cuenta propia, lo que confirmaría que las responsabilidades derivadas de la labor reproductiva de las mujeres afectan significativamente sus decisiones de oferta laboral.

Figura 4
Trabajadores solteros por sexo y tipo de empleo, 2017
(En % del total del empleo formal e informal)

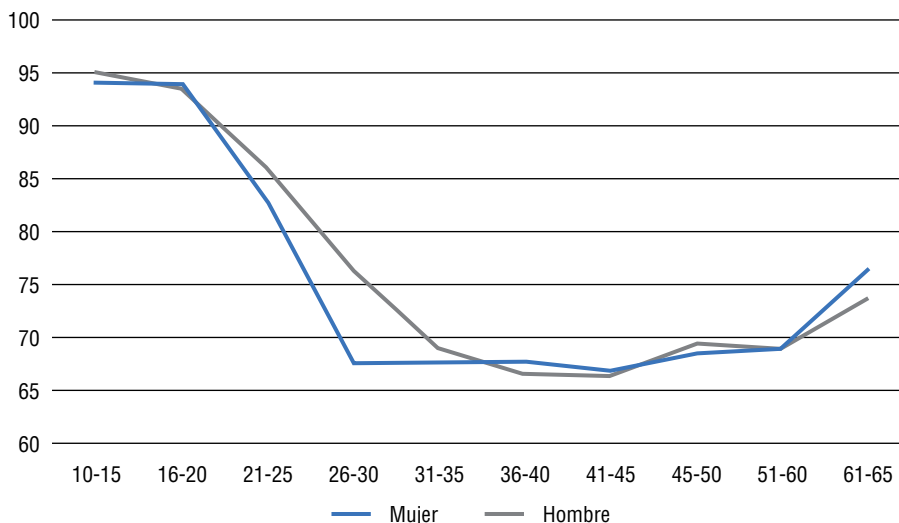


Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas de Hogares 2017 (INE).

En la figura 5 se presentan las tasas de empleo informal por rangos de edad, mostrando que en entre los 35 a 45 años la proporción de mujeres empleadas informalmente es mayor al de los hombres¹⁹. Este rango coincide con el periodo de la vida de las mujeres en las que sus responsabilidades en el hogar se incrementan. En general la forma del gráfico muestra que tanto hombres como mujeres muy jóvenes y de la tercera edad se emplean con mayor probabilidad en el sector informal. Es así que, en general hombres y mujeres empleadas informalmente son en promedio más jóvenes que aquellos que cuentan con empleos formales.

¹⁹ La tipificación de informalidad utilizada en este capítulo fue tomada del documento publicado por la Organización Internacional del Trabajo (2013). La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal.

Figura 5
Proporción de empleados informales por sexo y edad, 2017
 (En % del total del empleo)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas de Hogares 2017 (INE).

Tabla 1
Estadísticas educativas de la población urbana ocupada por sexo y tipo de empleo, 2017

	Años de educación promedio			% con educación terciaria		
	Formal	Informal	Total ocupados	Formal	Informal	Total ocupados
Mujeres	15,76	9,17	10,69	69,01	24,75	37,26
Hombres	15,68	10,65	11,76	64,89	23,42	34,51
	15,72	10,02	11,31	66,7	23,98	35,68

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas de Hogares 2017 (INE).

Otro aspecto a considerar es sin duda la educación de la población ocupada y la heterogeneidad en los niveles de capacitación profesional que tienen hombres y mujeres en empleos formales e informales. La educación sigue siendo un factor determinante en cuanto a la posibilidad de empleos que un individuo puede conseguir, y por consiguiente, en los ingresos que puede generar. Dado que la teoría y la evidencia empírica señalan que aquellos participantes del mercado laboral que cuentan con mayores y mejores niveles de capacitación se benefician con ingresos más elevados, es intuitivo pensar que la falta de aprovechamiento escolar de las mujeres comparado con el de los hombres podría explicar las diferencias tanto en los sectores en los que la mayoría de mujeres trabajan y los menores ingresos que reciben.

La tabla 1 resume las estadísticas sobre los años de educación promedio de la población urbana ocupada, así como el porcentaje de la misma que cuenta con algún tipo de educación terciaria²⁰. Del universo de ocupados urbanos en 2017, solo 35,7% contaron con algún tipo de educación terciaria, y el promedio de años de instrucción fue de 11,3. Resulta interesante que los años de educación promedio de los hombres sea superior al de las mujeres, pero el porcentaje de hombres con educación especializada sea menor al de las mujeres. Esto concuerda con las estadísticas de matriculación en universidades privadas y públicas que señalan que actualmente las aulas universitarias cuentan con un mayor porcentaje de estudiantes femeninas que masculinas. Respecto a esto, si bien la paridad de género en términos de educación terciaria se alcanzó años atrás, y ahora parecería que se inclina en detrimento de los hombres, aún existe una enorme diferencia en las carreras que las mujeres escogen comparadas con las de los hombres. De hecho, en todas las universidades del país se sigue viendo una falta de representación femenina en áreas tradicionalmente entendidas como profesiones de varones, lo que muestra que la segregación ocupacional empieza en la escuela²¹.

Por otra parte, si se analizan estas variables diferenciadas por tipo de empleo, se corrobora que en promedio los empleados formales hombres y mujeres cuentan con más años de educación y una mayor proporción de ellos cuenta con educación terciaria. Cabe resaltar sin embargo, que las mujeres que trabajan en empleos formales tienen un promedio de años de instrucción muy similar y ligeramente superior al de sus colegas varones. El hecho de que el nivel de capacitación de las mujeres en el sector formal sea mejor al de los hombres, al menos cuantitativamente, sugiere que los retornos de la educación difieren por género. En efecto, existe un gran debate sobre los efectos diferenciados que se derivan de los elevados niveles educativos que las mujeres adquieren cada vez con mayor frecuencia, pues al parecer, el mercado laboral espera que las mujeres cuenten con al menos educación terciaria si desean emplearse formalmente. Por el contrario, parecería que los hombres no necesariamente deben contar con algún tipo de capacitación especializada para acceder a empleos formales con mayores ingresos, lo que apoyaría las teorías que sugieren que el *networking* es un factor que puede pesar mucho más que la educación al momento de conseguir empleo. No cabe duda que se requiere ahondar mucho más sobre estos temas para poder sacar conclusiones más formales.

Sobre las diferencias educativas en el sector informal, en promedio las mujeres empleadas informalmente no han completado la secundaria y solo un 24,7%

20 Dentro de educación terciaria se contempla: Normal (Escuela Superior de Formación de Maestros), Universidad, Postgrado Diplomado, Postgrado Maestría, Postgrado Doctorado, Técnico de Universidad, Técnico de Instituto Técnico/Tecnológico, Formación Superior Artística, Institutos de Formación Militar y Policial y Educación Técnica de Adultos.

21 Marel Montenegro realiza un análisis documental del nivel de formación de las mujeres bolivianas y su desarrollo laboral en áreas de ingeniería, en comparación con los varones.

cuentan con algún tipo de educación especializada. La primera conjetura que suele derivarse de estos datos es que las brechas educativas entre hombres y mujeres aún es muy importante, lo que obliga a que las mujeres busquen trabajo en sectores de baja productividad que no requieren de alguna capacitación específica. Aunque esto puede ser verdad, también cabe preguntarse si no se trata de una respuesta natural de las mujeres a la situación del mercado laboral. En otras palabras, si el mercado laboral boliviano es incapaz de crear las suficientes fuentes de empleo formal para todas las mujeres que ofertan su mano de obra, es probable que parte de ellas decida emplearse informalmente sin necesidad de conseguir algún título universitario previamente, pues además, es mucho más probable que la mujer valore mucho más la flexibilidad de este sector. Así mismo, las mujeres que sí son empleadas formales también podrían decidir no invertir demasiado en educación adicional puesto que saben que la continuidad de sus carreras podría verse afectada por la maternidad, lo que hace que los retornos de su educación sean menores. Una vez más, estas son solo algunas explicaciones que se tantean a las diferencias educativas dentro de los segmentos del mercado laboral boliviano, y se requiere de mayores investigaciones para poder corroborar o desmentir estas hipótesis.

4. Diferencias en los ingresos de los empleados formales e informales

Una idea común que surge al momento de pensar en las diferencias en los ingresos de los empleados formales e informales es que naturalmente los ingresos de aquellos protegidos por la regulación laboral cuentan con mayores ingresos. En términos generales la tabla 2 muestra que esto se cumple, pero como Morales y Salinas (2018) muestran en su trabajo de investigación, existen empleados informales que reciben un ingreso por encima de la media de los formales, y por encima del salario mínimo. En este capítulo, nos interesa conocer si existen diferencias entre los ingresos que generan hombres y mujeres dentro del sector formal e informal, y si efectivamente existen brechas salariales de género, conocer si estas son mayores o menores en los empleos formales e informales.

Tabla 2
Ingreso promedio en la ocupación principal de la población urbana ocupada, por sexo y tipo de empleo, 2017 (En Bs. por mes)

	Formal	Informal	Total ocupados
Mujeres	3.988,62	2.075,91	2.627,32
Hombres	4.909,48	3.038,06	3.528,29
	4.511,27	2.652,88	3.159,71

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas de Hogares 2017 (INE).

Como se puede ver, no solo se demuestra que los trabajadores formales en general generan mayores ingresos de los informales, sino también que sin importar el tipo de empleo, los hombres cuentan con mejores remuneraciones que las mujeres. Esto es una clara señal de que el problema de las brechas salariales de género es un tema presente en el mercado laboral boliviano, y que parecería diferir dependiendo del tipo de empleo. En efecto, tomando estos datos, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres parecería ser mayor en el sector informal, en el que el salario de las mujeres representa solo el 68% del de los hombres, comparado con el 81% en los empleos formales. Una primera explicación podría venir por el lado de la regulación laboral, dentro de la cual se estipulan salarios mínimos y políticas claras en contra de la discriminación por género que en teoría deberían minimizar las brechas salariales de género en los empleos formales. Sin embargo, existe extensa evidencia sobre los efectos perniciosos de la sobre regulación del mercado laboral y las políticas laborales demasiado generosas sobre las brechas salariales de género. Sobre esto, la socióloga Hadas Mandel ha dedicado gran parte de su carrera a investigar los efectos negativos de la extenuante regulación laboral de aquellos países con Estados considerados demasiado generosos, sobre las brechas salariales de género. Entonces, Mandel (2005, 2006, 2009, 2010) demuestra que mientras más extensos los beneficios derivados de las políticas laborales de un país, mayores son las brechas salariales de género, afectando principalmente a las mujeres con educación terciaria. Por lo tanto, no necesariamente debemos esperar que las brechas salariales de género de los empleos formales sean mayores a las que hallemos en el empleo informal.

Para poder sacar conclusiones más adecuadas, es pertinente realizar distintos cálculos y estimaciones de las diferencias en los ingresos de hombres y mujeres para cada tipo de empleo. Las diferencias en los ingresos que se calcularon en base a los datos presentados en la tabla 2 no necesariamente reflejan las ventajas en ingresos que gozan los hombres por sobre las mujeres, pues se tratan de las brechas salariales de género brutas. Las brechas salariales de género brutas no toman en cuenta las diferencias en las características de los individuos estudiados, por lo que ignora por completo la diferencia en componentes tan importantes como el nivel educativo que determinan el salario de los ocupados. Si se ignoran estas diferencias, estaremos sobre o sub estimando las brechas, y llegaremos a conclusiones erróneas.

4.1 Brecha salarial de género ajustada para el empleo formal e informal

Por tanto, es necesario proceder con el cálculo de las brechas salariales de género ajustada, es decir, aquella controlada por el efecto de todas aquellas características relevantes a la hora de explicar el salario. Para ello, se toma la base de datos de la Encuesta de Hogares 2017 publicada por el Instituto Nacional de Estadística

(INE), la cual contempla variables sociodemográficas, descriptivas del hogar, del empleo, de la educación y de la salud de las familias bolivianas.

Se estima una ecuación de salarios de Mincer, donde se incluyen una serie de variables relevantes para la determinación del salario de un trabajador:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 * Hombre + \sum_{j=2}^m \beta_j * x_{ij} + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde $\ln(y_i)$ es el logaritmo del salario mensual de la ocupación principal, *Hombre* es una variable ficticia que toma el valor 1 si el trabajador es hombre y 0 si es mujer, y x_{ij} son una serie de variables de control que determinan potencialmente el salario de un trabajador. El coeficiente de interés es el coeficiente β_1 que indica la diferencia porcentual en salarios entre un hombre y una mujer. Las variables de control que se consideran contemplan características personales como edad, años de educación, entre otras. También se incorporan características laborales como horas trabajadas, y características del mercado laboral como sector y tipo de ocupación²². Cabe mencionar que la ecuación 1 se estima tanto para el sector formal e informal por separado, y en ambos casos se restringe la muestra al área urbana.

Los resultados del modelo se presentan en la tabla 3, en la cual resalta a primera vista la diferencia que existe entre el coeficiente β_1 del modelo para el empleo formal y para el empleo informal. Controlando por distintas variables, se comprueba que existen brechas salariales de género tanto para el empleo regulado como para el no regulado, y al igual que en la brecha bruta, la desventaja de las mujeres es mayor en el empleo informal. De hecho, la penalización de las mujeres del sector informal es tres veces más comparado con la de aquellas que se encuentran inmersas en el mercado laboral formal. En promedio, los hombres ganan un 44% más que las mujeres en empleos de baja productividad catalogados como informales, ventaja que es de 15% en empleos formales.

En el caso de las variables de control, los coeficientes apuntan en las direcciones que se esperan, pero no todas las variables resultaron ser significativas para el empleo formal y/o informal. Por ejemplo, el hecho de ser indígena no resulta significativo en el empleo formal, pero sí lo es en el empleo informal. Para este sector, el hecho de pertenecer a algún pueblo indígena implica una penalización sobre el ingreso mensual de 4,5%.

El hecho de que ser indígena tenga una penalización en el empleo informal es una evidencia de que existen efectos compuestos que deben ser analizados a profundidad. Del total de los ocupados en el sector informal, más de un tercio son indígenas, y más de la mitad de estos son mujeres. Por tanto, la penalización

22 El resumen de todas las variables incluidas se presenta en el anexo A.

salarial más importante estaría en el efecto compuesto de ser mujer indígena empleada en el sector informal.

Tabla 3
Resultados ecuaciones de Mincer para el empleo formal e informal

Variabes	Formal	Informal
Hombre	0,15*** (0,03)	0,440*** (0,027)
Indígena	-0,04 (0,04)	-0,045** (0,023)
Casado	0,06* (0,03)	0,004 (0,021)
Hijos	0,03 (0,04)	-0,030** (0,013)
Hijos pequeños	0,03 (0,25)	-0,187** (0,081)
Jefe de hogar	0,11 (0,22)	0,141 (0,224)
Educación	0,04*** (0,00)	0,022*** (0,002)
Edad2	0,03*** (0,01)	0,042*** (0,004)
Edad2	-0,00*** (0,00)	-0,001*** (0,000)
Antigüedad	0,00*** (0,00)	0,002*** (0,000)
Antigüedad2	-0,00 (0,00)	-0,000*** (0,000)
Horas trabajadas por semana	0,00*** (0,00)	0,009*** (0,001)
Constant	(0,03) 6,36*** (0,28)	(0,024) 5,658*** (0,237)
Observations	1.993	4.950
R-squared	0,20	0,242

Error estándar en paréntesis.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Nota: todas las regresiones incluyen variables de control por tipo de actividad y sector del mercado laboral.

El estar casado o en pareja es significativo solo para los participantes del empleo formal, y muestra que es preferible estar comprometido que soltero en términos salariales. La explicación detrás de este efecto puede ser que en general, los empleadores perciben a sus trabajadores casados como empleados más estables, con menor

riesgo de abandono y más comprometidos con sus responsabilidades. Sin embargo, otras investigaciones han mostrado que este efecto depende de si el trabajador es hombre o mujer, pues en el caso de los hombres el efecto positivo se mantiene, pero en el de las mujeres se invierte. Esto tiene que ver con la posibilidad de que las trabajadoras casadas son, en teoría, más propensas a convertirse en madres y a tener mayores responsabilidades en el hogar que sus colegas femeninas solteras.

Sobre la presencia de hijos en el hogar, las dos variables incluidas en los modelos, coinciden con lo esperado y las teorías de la penalización de la maternidad en el mercado laboral boliviano. Es así que el tener un hijo más implica una disminución promedio de 3% en el salario mensual de los trabajadores del empleo informal y formal. Además, el hecho de que tener a cargo al menos un hijo en edad preescolar implica una penalización más importante para los empleados informales que los formales.

Respecto a los retornos de la educación, estos parecen ser el doble en el empleo formal que en el informal. Cada año adicional de educación representa un 4% de incremento en el salario del empleo formal, sector que en teoría absorbe a los trabajadores mejor capacitados de todo el mercado laboral, y que además le interesa que la productividad de sus trabajadores continúe creciendo. Así mismo, es natural que los empleados formales deseen continuar estudiando en un entorno laboral que requiere cada vez más capacidades muy específicas, lo cual no necesariamente sucede en el empleo informal. De todas formas, los retornos positivos de la educación también están presentes en la informalidad, pues no cabe duda que también se requieren de nuevas y mejores habilidades para llevar a cabo actividades de comercio o servicios. Sobre las variables relacionadas al trabajo, las horas trabajadas son significativas en ambos modelos, pero su efecto es cercano a cero, lo que se explica por la inexistencia del pago por hora en Bolivia. En el caso del empleo informal vemos que el efecto es ligeramente superior al del empleo formal debido a que en este sector el hecho de trabajar más horas efectivamente puede traducirse en mayores ingresos, ya sea por ejemplo, vendiendo productos por más horas en el día. La antigüedad es la variable que capta la experiencia de la persona en el mismo puesto de trabajo, la cual afecta el salario de los empleados del sector formal e informal, sin embargo, el efecto cóncavo de la misma solo es significativo para el empleo informal. Esto quiere decir que aquellas personas que se encuentran realizando la misma actividad por demasiado tiempo pueden llegar a ganar menos que aquellas que cambian de actividad o de rubro.

4.2. Descomposición de Oaxaca y Blinder de la brecha salarial de género del sector formal e informal

Mientras que muchos estudios toman los resultados obtenidos a través de la ecuación de Mincer como finales, estos pueden acarrear distintos problemas

metodológicos que lleven a una brecha salarial de género sesgada. Por tanto, y con el fin de obtener resultados mucho más robustos, se utiliza el método de descomposición desarrollado por Oaxaca y Blinder (1973), que como se discute también en Oaxaca y Ransom (1999), evita diversos problemas metodológicos. La metodología utilizada en esta parte fue desarrollada por Fortin (2008) y no es sensible a la estructura del salario que se toma como referencia, la cual proviene de un modelo pooled para hombres y mujeres donde la ventaja masculina iguala la desventaja femenina. En consecuencia, se estiman tres ecuaciones para el empleo formal e informal: a) una ecuación pooled para el salario de hombres y mujeres identificada con el subíndice p con variables ficticias para el género, b) una ecuación del salario de los hombres identificada con el subíndice h y c) una ecuación del salario de las mujeres identificada con el subíndice m .

$$\ln(y_{ipj}) = \beta_{0pj} + \alpha_{pmj} * Mujer + \alpha_{phj} * Hombre + X_i * \beta_{pj} + \varepsilon_{ij} \quad \text{s.a: } \alpha_{pmj} = -\alpha_{phj} \quad (2a)$$

$$\ln(y_{imj}) = \beta_{0mj} + X_i * \beta_{mj} + \varepsilon_{imj} \quad (2b)$$

$$\ln(y_{ihj}) = \beta_{0hj} + X_i * \beta_{hj} + \varepsilon_{ihj} \quad (2c)$$

Donde X es el mismo set de variables de control que se utilizó en la ecuación 2. La condición de medias iguales a cero $E(\varepsilon_h | x_h) = E(\varepsilon_m | x_m) = 0$ asegura que el error no esté correlacionado con los regresores de manera que las estimaciones no estén sesgadas. Así mismo, esta condición garantiza que la brecha salarial de género pueda ser descompuesta exactamente en los componentes observables y sus retornos. A esto se debe sumar el supuesto de que la distribución de los errores dado X debe ser igual para ambos grupos. Tomando estos supuestos, la brecha salarial de género total de cada tipo de empleo j puede descomponerse en tres partes:

$$\overline{\ln(y_{hj})} - \overline{\ln(y_{mj})} = (\overline{X_h} - \overline{X_m}) * \widehat{\beta}_{pj} + \overline{X_h} * (\widehat{\beta}_{hj} - \widehat{\beta}_{pj}) + \overline{X_m} * (\widehat{\beta}_{pj} - \widehat{\beta}_{mj})$$

El primer término del lado derecho hace referencia a las diferencias en las características por género, parte que se conoce comúnmente como el término de dotación. El resto son diferencias en los coeficientes y se atribuyen a la parte que no se puede explicar de la diferencia por las variables introducidas, por lo que muchos la llaman el componente discriminatorio. La brecha salarial de género ajustada es la suma de la ventaja masculina y la desventaja femenina tomando sus características:

$$\overline{BG_j} = \overline{X_h} * (\widehat{\beta}_{hj} - \widehat{\beta}_{pj}) + \overline{X_m} * (\widehat{\beta}_{pj} - \widehat{\beta}_{mj}) \quad (3)$$

Sin embargo, el hecho de que el proceso de selección en el mercado de trabajo no sea aleatorio lleva a que estos coeficientes sean sesgados y por tanto no sean consistentes. Este problema está especialmente presente en países como Bolivia donde la participación femenina en el mercado laboral es menor. Además, la tasa de desempleo de las mujeres es mayor a la de los hombres, y la tasa de informalidad es mayor en un grupo que en el otro. Si el supuesto de que las distribuciones de los errores dado X no es igual entre ambos grupos, los hombres empleados en un determinado tipo de empleo tienen diferentes muestras inobservables que las mujeres empleadas en el mismo tipo de empleo. Para resolver este problema y obtener estimadores consistentes, se aplica el método propuesto por Heckman (1979) y primero se estima la participación en el mercado laboral de los individuos usando un modelo probit²³.

$$y_i = \gamma X_i + \delta L_i + \mu_i \quad (4)$$

Donde y_i es una variable dummy que es igual a 1 si el individuo i participa del mercado laboral y 0 en otro caso, X_i es un vector de características individuales, del hogar y del mercado laboral que afectan la probabilidad de estar empleado y el nivel salarial, L_i es un vector de características personales y del hogar que afectan la probabilidad de participación pero no los salarios, y μ_i es el término de error. Una vez estimados los parámetros de 4 se procede a calcular la inversa del ratio de Mills para cada observación:

$$\varphi_i = \phi(\gamma X_i + \delta L_i) / \sigma(\gamma X_i + \delta L_i) \quad (5)$$

Donde ϕ y σ son la función de densidad normal estándar y la función de distribución normal estándar. Posteriormente se incluye φ_i como una variable adicional a la ecuación del logaritmo del salario:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \sum_{j=1}^m \beta_j * x_{ij} + \alpha * \varphi_i + \varepsilon_i \quad (6)$$

En el caso particular del ejercicio que se está llevando a cabo en este capítulo, se toma la inversa del ratio de Mills de la muestra de interés (hombre, mujer, pooled), y la descomposición de Oaxaca Blinder queda de la siguiente manera:

$$\overline{\ln(y_{hj})} - \overline{\ln(y_{mj})} = (\overline{X_h} - \overline{X_m})\widehat{\beta}_{pj} + \overline{X_h}(\widehat{\beta}_{hj} - \widehat{\beta}_{pj}) + \overline{X_m}(\widehat{\beta}_{pj} - \widehat{\beta}_{mj}) + (\widehat{\rho}_{hj}\widehat{\varphi}_h - \widehat{\rho}_{mj}\widehat{\varphi}_m) \quad (7)$$

23 Ospino, Roland, Barraza (2009) explican en detalle la incorporación del método de Heckman en la descomposición de Oaxaca Blinder.

La ecuación 7 toma en cuenta el problema de sesgo de autoselección y las estimaciones que se obtengan podrán ser tomadas como insesgadas y consistentes.

Tabla 4
Resultados de la descomposición de Oaxaca Blinder para el empleo formal e informal

Variables	Formal	Informal
Mujeres	8.130***	7.334***
	-0.029	(0.025)
Hombres	8.375***	7.877***
	-0.015	(0.011)
Diferencia	-0.245***	-0.542***
	-0.033	(0.027)
Explicada (dotaciones)	-0.094***	-0.102***
	-0.024	(0.019)
No explicada (coeficientes)	-0.152***	-0.440***
	-0.035	(0.030)

Error estándar en paréntesis
*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

La tabla 4 muestra la parte de la descomposición del modelo de Oaxaca Blinder que contiene la parte más importante de todo el modelo, las brechas salariales del empleo formal e informal y su descomposición en una parte explicada y en otra no explicada. Para empezar, una vez más vemos que los ingresos promedio de todos los empleados formales es mayor al de los informales. Además, en ambos tipos de empleo vemos la presencia de diferencia entre lo que ganan hombres y mujeres ocupados en el área urbana, diferencia que favorece a los hombres. Al igual que en el modelo de la ecuación de Mincer, la brecha salarial de género es mayor en el empleo informal (54,2%) comparada con la del empleo formal (24.5%). Es interesante notar que al aplicar este modelo, y al corregirlo por el sesgo de selección con la inversa del ratio de Mills, las brechas se hicieron más grandes, indicando que el salario de las mujeres estaba siendo sobre estimado. Para analizar si la diferencia entre estas brechas es estadísticamente significativa, se realizó el test de Welch, el cual indica que la diferencia en las brechas salariales de género entre el empleo formal e informal es significativa al 10%.

El coeficiente de la parte explicada indica cuál debería ser el incremento medio en el salario de las mujeres formales si estas tuvieran las mismas características (dotaciones de capital humano) que los hombres. Es decir, si las mujeres empleadas formalmente tuvieran las mismas dotaciones que los hombres, su salario debería incrementarse en 9,4%. El término no explicado indica el cambio en el ingreso de los hombres que resultaría si se aplicara sobre ellos los coeficientes estimados para las mujeres. En otras palabras, si las características de los hombres formales

se remuneraran “a los mismos precios” que el de las mujeres, su ingreso debería reducirse en promedio en 15,2%. Por tanto, se puede apreciar que las dotaciones explican solo el 38,4% del total de la brecha salarial de género del empleo formal, y más de la mitad lo hace la parte no explicada.

Para el grupo del empleo informal, la brecha salarial de género se explica en un 81,2% por la parte no explicada, y si se diera la homogenización de dotaciones entre hombres y mujeres del empleo informal, el salario de las trabajadoras debería incrementarse en 10,2%, pero aun así la brecha de este sector seguiría siendo el doble comparada con la brecha del empleo formal.

De tal forma, habiendo estimado las diferencias en las brechas salariales de género a través de la brecha bruta con un modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), con una ecuación de Mincer para las brechas ajustadas, y con un modelo de descomposición de Oaxaca Blinder corregido por sesgo de autoselección, podemos concluir con seguridad que efectivamente existen brechas salariales de género en el empleo formal e informal, pero esta diferencia es mucho mayor en el empleo informal boliviano. Si bien el objetivo del trabajo no es explicar las razones detrás de este hallazgo, sino más bien comprobar si existen o no estas diferencias para sentar las bases para las siguientes investigaciones, es pertinente discutir algunas hipótesis sobre el mismo.

Por el lado de la oferta del mercado laboral, habíamos mencionado en la parte de la revisión bibliográfica que resultaba más intuitivo pensar que las brechas salariales se encontraban en el empleo formal. Es más, la teoría de las compensaciones nos indica que las mujeres que aprecian más los beneficios extras que tienen los trabajos formales (seguro de salud, permiso de maternidad, etc.) deberían recibir menores salarios en los empleos formales, lo que agrandaría la brecha salarial de género en este sector. Sin embargo, la teoría de la compensación y todos los enfoques desde el lado de la oferta asumen que las mujeres tienen la posibilidad de elegir entre emplearse en el sector formal o informal de la economía en base a las preferencias personales. En el caso de Bolivia, considero que esto no necesariamente es el caso, y más bien, las mujeres que trabajan informalmente lo hacen como último recurso en un contexto personal sin opciones. Este aspecto debe considerarse, más aun tomando como referencia las estadísticas descriptivas de las trabajadoras informales. No se debe olvidar que estas mujeres en promedio no terminaron la secundaria, tienen a su cargo al menos un niño en edad preescolar y más de la mitad se encuentran solteras. Es decir, son mujeres que por sus condiciones no tienen la posibilidad de competir en la parte formal del mercado laboral, el cual penaliza incluso a aquellas mujeres con educación terciaria y con contextos personales mucho más favorables que el de las primeras. Cabe preguntarse entonces, si la vulnerabilidad de las mujeres empleadas informalmente es una de las razones más importantes detrás de esta gran brecha salarial de género. Pensemos también que estas trabajadoras estarían sufriendo un círculo vicioso:

las mujeres poco capacitadas, con menores herramientas de negociación y con mayores necesidades no tienen más opción que emplearse informalmente, entonces el sector del empleo informal es copado por una gran mayoría de mujeres poco productivas con salarios bajos, esto manda una señal al mercado de trabajo informal sobre el tipo y calidad de empleo que llevan a cabo las mujeres en este sector, y finalmente los agentes del empleo informal fijan los salarios a la baja para las mujeres que deciden incorporarse a este sector. Esta situación no necesariamente se cumple con los hombres, los cuales tienen en promedio mejores condiciones iniciales que les permiten negociar mejores condiciones laborales incluso en los empleos informales.

Por el lado de la demanda es ineludible mencionar los efectos de la regulación excesiva y engorrosa del mercado laboral. Si bien pensaríamos que debido a que la norma solo afecta al sector formal, no debería tener un efecto sobre los empleos informales, existe un efecto que se conoce como el efecto faro (*lighthouse effect*) que hace referencia al hecho de que muchas veces la normativa puede afectar aún más al empleo informal que el formal. De hecho, la regulación generosa que rige en Bolivia hace que las trabajadoras sean percibidas como empleadas mucho más costosas y riesgosas que sus contrapartes masculinas, con lo que existen fuertes incentivos para contratar a un hombre en lugar de una mujer siempre que sea posible.

Esto lleva a que la demanda por mujeres en el mercado laboral formal sea más baja que el de hombres, lo que eventualmente empuja a que las mujeres deban emplearse por cuenta propia o en algún otro empleo informal con menores salarios. Si este fenómeno se da de forma extensa y persistente entre los empleadores formales, se crea un desbalance, un exceso de oferta de mano de obra femenina, que terminará desbordando y bajando los salarios de las mujeres en el empleo formal y sobre todo, el informal.

En todo caso, se requiere de mucha más investigación para poder entender las razones detrás de esta parte no explicada de la brecha salarial de género, y en por qué la brecha del empleo informal es mucho mayor que el del empleo formal.

5. Conclusiones

Este documento indaga sobre las diferencias entre hombres y mujeres entre e intra el empleo formal e informal. A diferencia de estudios previos en los que el centro de atención son las diferencias en las estructuras del mercado laboral o solamente la brecha salarial de género, este trabajo considera la estructura formal e informal como un factor determinante de la brecha salarial de género. Del mismo modo, este trabajo considera la heterogeneidad de los participantes de ambos sectores, las fuerzas de la oferta y demanda del mercado laboral y cómo estas pueden estar

detrás de las ventajas en ingresos que gozan los hombres, especialmente los del sector informal. Según los resultados obtenidos, queda claro que la estructura del mercado laboral formal e informal está relacionada intrínsecamente con la composición por género del mercado laboral en general. Esta estructura dual del mercado laboral boliviano parece agravar el problema de la brecha salarial de género, dado que las mujeres que trabajan en el sector informal del mercado laboral son penalizadas mucho más que los hombres.

A lo largo del capítulo se calculan las brechas salariales de género en el sector formal e informal, para poder verificar si efectivamente existe diferencia entre sectores de empleo, y si efectivamente existen diferencias, tratar de entender qué factores están detrás de la misma. Por tanto, en primer lugar se estiman las brechas brutas, las cuales constituyeron la primera evidencia de que efectivamente existen diferencias en las brechas salariales de género, y que la mayor penalización para las mujeres estaría en el sector informal. Posteriormente se reconoce la necesidad de incorporar variables de control, de tal forma que se tenga una brecha salarial ajustada que logre comparar a mujeres y hombres que sean muy similares en sus características personales. Para esto, se toma la famosa ecuación de Mincer como base para lograr calcular la diferencia en ingresos entre trabajadores y trabajadoras de cada sector del mercado laboral. Los resultados obtenidos corroboran la dirección de los resultados de la brecha bruta, pero la penalización de las mujeres resulta ser mayor comparada con la brecha bruta. Finalmente, se aplica el modelo propuesto por Heckman para solucionar el problema de autoselección junto con la descomposición de Blinder-Oaxaca para examinar la brecha salarial de género en el sector formal e informal de Bolivia. Los resultados sustentan los obtenidos en las anteriores metodologías, y una vez más presenta evidencia sobre la existencia de una ventaja salarial de los trabajadores varones frente a las mujeres en ambos sectores, ventaja que es mayor en el sector informal. Tanto para los trabajadores regulados como para los no regulados, la parte de las dotaciones explica solamente el 38% y 19% respectivamente, indicando que el componente no explicado o “discriminatorio” es muy importante en la informalidad. La mayor brecha salarial en el sector informal concuerda con el argumento de Fields (2005) quien sugiere que existe una mayor heterogeneidad entre los trabajadores del sector informal, lo cual puede derivar en mayores diferencias en los ingresos.

Finalmente, el trabajo no logra explicar las razones por las que las mujeres empleadas informalmente sufren de mayores brechas salariales, pero las hipótesis van desde un problema en las condiciones iniciales de estas mujeres que no les permite competir en un mercado formal que incluso penaliza a las mujeres en situaciones muy favorables. Además, las estadísticas descriptivas de este sector de la población muestran que la posibilidad de elegir entre el sector formal e informal para emplearse no necesariamente se cumple, razón por lo cual no se estaría

cumpliendo la teoría de la compensación que se explicó en la parte de la revisión bibliográfica. Por el lado de la oferta, se menciona que definitivamente la sobre regulación del mercado laboral boliviano afecta negativamente al conjunto de mujeres empleadas, por lo que las hace parecer, en términos relativos, trabajadoras mucho más costosas que sus contrapartes masculinas.

Básicamente, el trabajo demuestra que la estructura dual del mercado laboral boliviano parecería agravar la brecha salarial de género global, ya que las trabajadoras son mucho más penalizadas por su autoselección en el mercado laboral informal en comparación con los trabajadores masculinos. Se espera que los hallazgos presentados en este capítulo sienten las bases para posteriores investigaciones que se adentren en los factores determinantes de esta situación, de manera que los diseñadores de políticas del país puedan tomar en cuenta en las siguientes reformas que se apliquen.

Es pertinente señalar que los trabajadores informales trabajan sin protección de salud y seguridad, y no obtienen ningún beneficio de seguridad social de su trabajo. Esto a su vez afecta su calidad de vida y su bienestar, por lo que estudiar esta problemática es fundamental si se desea garantizar igualdad de oportunidades y mayor bienestar para los bolivianos en su conjunto. Por otro lado, es importante que los gobiernos, como en el caso de Bolivia, internalicen el hecho de que cualquier política que trate de subsanar el problema de la brecha salarial de género y que ignore la existencia de los trabajadores informales será inefectiva. Es más, este tipo de políticas pueden llegar a exacerbar las diferencias en las condiciones laborales de las mujeres en ambos sectores.

Referencias

- Akar, G., Balkan, B., & Tumen, S. (2014). Overview of Firm-Size and Gender Pay Gaps in Turkey: The Role of Informal Employment.
- Almeida, R., & Carneiro, P. (2009). Enforcement of labor regulation and firm size. *Journal of comparative Economics*, 37(1), 28-46.
- Anghel, B., Conde-Ruiz, J. I., & Marra de Artiñano, I. (2018). Brechas salariales de Género en España. Madrid: FEDEA. Accesible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-06.pdf>.
- Altonji, J. G., & Blank, R. M. (1999). Race and gender in the labor market. *Handbook of labor economics*, 3, 3143-3259.
- Banco Mundial. (2008). Hacia la equidad de género dentro de las empresas informales. Reducción de la pobreza y gestión económica.
- Cho, J., & Cho, D. (2011). Gender difference of the informal sector wage gap: a longitudinal analysis for the Korean labor market. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 16(4), 612-629.

- Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2009). Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (63), 13-80.
- Haanwinckel, D. (2018). Supply, Demand, Institutions, and Firms: A Theory of Labor Market Sorting and the Wage Distribution.
- Haanwinckel, D., & Soares, R. R. (2016). Workforce composition, productivity, and labor regulations in a compensating differentials theory of informality.
- Hamann-Salcedo, F. A., & Mejía, L. F. (2012). Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. Capítulo 10. Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. Pág.: 399-427.
- Organización Internacional del Trabajo, O. (2018). Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. 3rd ed. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo, O. (2018). World Employment Social Outlook, Trends for Women 2018. 1st ed. Ginebra.
- Ospino, C. G., Roldan Vasquez, P., & Barraza Narvaez, N. (2010). Oaxaca-Blinder wage decomposition: Methods, critiques and applications. A literature review. *Revista de economía del Caribe*, (5), 237-274.
- Pautassi, L. C. (2004). Regulación del trabajo y relaciones sociales de género en América Latina. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: "Mujeres, economía y pobreza en América Latina". Quito, Ecuador, 4.
- Pooittiwong, A. (2017). Informal Workers' Gender Wage Gap Across Thailand's Regions and Economic Sectors.
- Rubli, A. (2012). La importancia de corregir por el sesgo de selección en el análisis de las brechas salariales por género: un estudio para Argentina, Brasil y México. *Ensayos Revista de Economía (Ensayos Journal of Economics)*, 31(2).
- Ruzik, A., & Rokicka, M. (2010). The gender pay gap in informal employment in Poland. *CASE Network Studies and Analyses*, (406).
- Sakho, Y., Lunde, T., & Arribas-Banos, M. (Eds.). (2009). Gender in Bolivian production: reducing differences in formality and productivity of firms. The World Bank.
- Sørensen, J. B. (2007). Organizational diversity, labor markets, and wage inequality. *American Behavioral Scientist*, 50(5), 659-676.
- Yahmed, S. B. (2018). Formal but less equal. Gender wage gaps in formal and informal jobs in urban Brazil. *World Development*, 101, 73-87.

Anexos

Anexo A: Variables utilizadas en el análisis cuantitativo

Características personales	
Indígena	1= se considera perteneciente a algún pueblo indígena
	0= no se considera perteneciente a algún pueblo indígena
Casado	1= casado o en pareja
	0= soltero
Jefe	1= se identifica como jefe del hogar
	0= no es jefe del hogar
Edu	Años de educación
Edad	Edad en años
Hijos	Número de hijos
D_child	1= existen niños en edad preescolar en el hogar
	0= no existen niños en edad preescolar en el hogar
Características laborales personales	
Antigüedad	Antigüedad en el mismo empleo en meses
Hrs	Horas semanales trabajadas
Exp	Experiencia laboral en años
Características del mercado laboral	
Agri	1= trabaja en agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura
	0= no trabaja en este sector
Comm	1= trabaja en comercio
	0= no trabaja en este sector
Ind	1= trabaja en la industria manufacturera
	0= no trabaja en este sector
Serv	1= trabaja en servicios
	0= no trabaja en este sector
Construcción	1= trabaja en construcción
	0= no trabaja en este sector
Transp	1= trabaja en transporte
	0= no trabaja en este sector
Público	1= trabaja en el sector público
	0= no trabaja en este sector
Privado	1= trabaja en el sector privado
	0= no trabaja en este sector

Anexo B: Resultados completos descomposición de Oaxaca-Blinder

Variable	(1) Formal	(2) Explicado	(3) Inexplicado	(4) Informal	(5) Explicado	(6) Inexplicado
indígena		-0.002	0.006		-0.003	0.14
		-0.005	-0.06		-0.004	-0.182
casado		0.185	-0.242*		-0.375*	-1.396**
		-0.187	-1.4		-0.378	-0.652
child		0.001	0.004		0	-0.002***
		-0.002	-0.009		-0.001	-0.008
hijo6		-0.001**	-0.001***		-0.001**	-0.002***
		-0.002	-0.003		-0.001	-0.002
jefe		0.016	-1.647*		-0.027	-20.719**
		-0.018	-13.402		-0.029	-16.98
edu		0.043***	-0.112		-0.028***	0.003
		-0.012	-0.112		-0.006	-0.057
edad		0.037*	-1.07		0.128***	-0.900**
		-0.019	-0.772		-0.024	-0.455
edad2		-0.027	0.442		-0.136***	0.531**
		-0.017	-0.392		-0.026	-0.244
antigüedad		-0.005	0.272*		-0.006	0.233***
		-0.008	-0.152		-0.005	-0.084
antigüedad2		0.002**	-0.096		-0.001**	-0.119**
		-0.004	-0.079		-0.004	-0.052
hrs		0.017***	0.028		0.063***	0.286***
		-0.006	-0.009		-0.008	-0.063
agri		0.018	0.04		0.233***	0.002
		-0.012	-0.018		-0.049	-0.072
comm		0.002	-0.001		0.040***	0.018**
		-0.003	-0.008		-0.008	-0.008
ind		-0.037***	0.003		-0.252***	-0.037
		-0.012	0.018		-0.047	-0.069
servicio		-0.001	-0.003		-0.001	0.003
		-0.001	-0.002		-0.001	-0.003
construcción		0	0.009		-0.001	0.001
		0	-0.006		-0.001	-0.015
transp		-0.001	0.019**		0	0.012***
		-0.001	-0.009		-0.001	-0.004
public		0.007	0.074**		0.005**	0.010***
		-0.006	-0.026		-0.002	-0.003
privado		-0.013**	0.029		-0.008**	0
		-0.005	-0.028		-0.003	-0.014
im		-0.225**	-0.506*		0.403**	-10.456
		-0.194	-6.28		-0.408	-9.183
group_1	8.130***			7.334***		
	-0.029			-0.025		
group_2	8.375***			7.877***		
	-0.015			-0.011		
difference	-0.245***			-0.542***		
	-0.033			-0.027		
explained	-0.094***			-0.102***		
	-0.024			-0.019		
unexplained	-0.152***			-0.440***		
	-0.035			-0.03		
Constant			2.554*			31.883*
			-21.038			-26.612
Observations	1.993	1.993	1.993	4.950	4.950	4.950

Errores estándar en paréntesis.

*** p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO SEXTO

Los sindicatos de ayer y de hoy: muy diferentes y con los mismos problemas

Miguel Fernández Moscoso

1. Introducción

En este capítulo se analiza la diferencia entre los sindicatos de ayer y de hoy, explicada por la crisis sindical que se inicia a mediados de los años 80. Se intenta reflexionar por qué en muy pocos años el movimiento obrero boliviano ha pasado de su momento de mayor centralidad obrera a su derrota total ocurrida en la Marcha por la Vida y la Paz. Todo lo que se había construido desde los años 40 hasta inicios de los años 80 se perdió en pocos años.

La crisis del movimiento obrero ha sido tratada de distintas maneras, pero no desde el punto de vista de su corporativismo salarialista durante el primer gobierno de la apertura democrática. En dicho periodo el movimiento obrero boliviano se autodestruye paradójicamente usando la misma arma con la que previamente había logrado ser un actor central de la política boliviana, el conflicto y la movilización.

Si bien los sindicatos obreros participaron del corporativismo de los años 80, los sindicatos de clase media y especialmente los empleados públicos fueron los que mayor radicalidad mostraron en ese momento, para después desaparecer hasta ahora. Hay preguntas hasta ahora sin respuesta acerca de la radicalidad de esos años que debilitaron a los sindicatos y condujeron a su total derrota.

A pesar de su debilidad los sindicatos de hoy enfrentan algunos problemas que también enfrentaron los de antes, la persistencia del conflicto laboral y el discurso de “la baja productividad” de los trabajadores bolivianos; así como su reducida cobertura y salarios no muy distintos de los demás ingresos del trabajo.

Las causas del conflicto son las mismas, maximalismo de los sindicatos, el ausentismo empresarial y los defectos de la ley del trabajo y de su aplicación. Dicho escenario de conflicto se debe principalmente a la imposibilidad de establecer una

relación laboral normal debido al racismo que explica por qué la principal vía de “comunicación” entre obreros y empresa, si no la única, es el conflicto.

No es cierto que la productividad del trabajo sea baja, aunque este sigue siendo el principal “argumento” de los empresarios para negar cualquier incremento de salarios. Se presenta evidencia que desmiente esa falacia. Se discute brevemente por qué en los sectores productivos se debe medir la tasa de salarios y observar su evolución en el tiempo. Se muestra que en algunos sectores el salario real aumenta, pero a la vez la tasa de salarios baja reduciendo el costo mano de obra y aumentando las ganancias. El reclamo de los gremios de empresarios en años recientes ante una supuesta política salarial irresponsable, es tan falsa como la supuesta “baja productividad del trabajador boliviano”.

Finalmente, la cobertura de los sindicatos siempre fue modesta, pero ahora es muy reducida y no hay evidencia que demuestre la conveniencia de ser asalariado y sindicalizado. Lamentablemente los sindicatos de hoy no muestran interés por la negociación y por asumir el desafío de dotarse de la capacidad para negociar con información real obtenida de sus afiliados.

2. De la centralidad obrera a la derrota de la Marcha por la vida y la Paz

Como ha sucedido en muchos otros países, la lucha obrera por mejores condiciones de vida y de trabajo se inició antes de la existencia de organizaciones obreras, y su creación ha sido un hito importante, aunque ha costado muchas vidas y un enorme sacrificio.

Después de una heroica lucha por organizar sindicatos mineros, en 1944 fue creada la Federación Sindical de trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), cuando había aproximadamente 40 mil trabajadores mineros en Bolivia¹. La naciente federación de mineros ha sido la vanguardia del sindicalismo boliviano, aunque sus documentos básicos eran radicales y no necesariamente consultaban la correlación de fuerzas. En el Congreso Extraordinario realizado en 1946 en el distrito minero de Telamayu se aprobó la Tesis de Pulacayo, de orientación trostkista. Posteriormente, dicha tesis fue sustituida por la tesis Socialista de 1970 aprobada en el XIV Congreso Minero, celebrado en el distrito de Siglo XX².

El 26 de julio de 1941 se fundó la Unión Sindical de Trabajadores Fabriles Nacionales, permitiendo que este sector de trabajadores incursione en la actividad política. Participaron de la fundación de la FSTMB y también del Primer Congreso Indígenal celebrado en mayo de 1945, convocado por el Comité Indígenal

1 Rodríguez (2001).

2 Rodríguez (2001).

Boliviano, que había sido creado en 1939 en Caracollo³. En 1949 el sector fabril decretó una huelga general indefinida, que dio lugar a que se dicte un estado de sitio. En mayo de 1918 se produjo el enfrentamiento con el ejército en Villa Victoria, que provocó un número indeterminado de fabriles muertos y aproximadamente 400 obreros presos en la cárcel de San Pedro⁴.

En octubre 1951 fue convocado el Primer Congreso Nacional de los trabajadores fabriles, en el cual fue creada la Confederación Sindical de Trabajadores Fabriles. En dicho congreso se aprobó la lucha por el salario mínimo vital, el subsidio familiar y otras reivindicaciones sectoriales⁵.

Hubo varios intentos para crear una organización sindical que incluya a todos los sectores de trabajadores de Bolivia, como la Confederación Nacional de Trabajadores, cuya base era principalmente artesanal. Otro intento fue la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia (CSTB), que tenía base obrera, pero estaba alineada al Partido de Izquierda Revolucionaria PIR⁶.

La FSTMB opuesta al PIR no estaba afiliada a la CSTB y más bien, junto con la Federación de Harineros, el sector de trabajadores gráficos y la Unión Sindical de Fábricas y Talleres de Oruro, organizaron la Central Obrera Nacional (CON) de corta duración⁷. Finalmente, en abril de 1952 se funda la Central Obrera Boliviana (COB), que nace en el seno del movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

No cabe duda que el sindicalismo boliviano ha jugado un papel muy importante en la historia de Bolivia: no solo ha participado de la Revolución de abril de 1952, sino que la misma tuvo conducción obrera, habiendo sido decisivo el concurso de mineros y de fabriles en la derrota del ejército de la rosca minero feudal, especialmente en Oruro y en La Paz. Sin embargo, la espontánea movilización popular que dio lugar a un cambio político importante en octubre de 2003 ya no fue liderizada por el movimiento obrero, que estaba muy debilitado. Fue una multitud que se levantó de manera espontánea.

En este acápite se intenta mostrar un cambio muy importante en la historia del movimiento obrero, que consiste en haber transitado del momento de mayor centralidad obrera, calificado incluso como de mayor acumulación en el seno de la clase⁸, a su virtual autodestrucción, a su total derrota poco tiempo después.

La resistencia al golpe de estado de Natusch en noviembre de 1979 sin duda ha sido el momento de la mayor centralidad obrera⁹, la huelga general que impidió consolidarse a dicho golpe de estado durante 16 días en los que se paralizó al país

3 Oporto (2016).

4 Oporto (2016).

5 Oporto (2016).

6 Lazarte (1988).

7 Lazarte (1988).

8 Ver Zavaleta (2009a).

9 Ver Zavaleta (2009b).

ha sido la cúspide de la acumulación en el seno de la clase. Además, fue el momento en el que la nueva organización sindical de campesinos, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), dirigida por Genaro Flores, se afilió a la COB.

Pocos años después, en 1986, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) sufrió una derrota de la que no se ha recuperado hasta ahora, con el fracaso de la Marcha por la Vida y la Paz¹⁰. Dicha marcha concluyó en la localidad de Calamarca el 28 de agosto de 1986, y el posterior retorno de los miles de mineros que participaban de dicha marcha a sus distritos, debido al bloqueo militar en la mencionada localidad.

El sindicalismo boliviano ha transitado de su momento de mayor centralidad a su derrota total en muy poco tiempo. Por ello, durante el periodo que va de 1979 a 1986 se produjo un cambio importante, y ello ha ocurrido principalmente durante el gobierno de la UDP, el primer gobierno desde la apertura democrática de octubre de 1982. Paradójicamente, la misma arma con la que ha construido

10 Si bien la derrota del proletariado minero se asocia a la Marcha por la Vida y la Paz, interrumpida por el cerco militar del 28 de agosto de ese año, previamente las denominadas “Jornadas de Marzo” de 1985 también acabaron con el retorno de los mineros a sus distritos después de movilizarse a la ciudad de La Paz, sin haber logrado ninguno de sus objetivos, ver por ejemplo, Cajías M (1988). Es más conocida la Marcha por la Vida y la Paz, como se comprueba por las publicaciones al respecto. Algunas se mencionan a continuación:

- CEBIAE y CEDLA (1986) http://cedla.org/old/sites/default/files/M-0830_por_la_vida_y_por_la_paz.pdf
- Marcha por la Vida: A 30 años de la caída del poder sindical minero http://www.la-razon.com/nacional/Marcha-Vida-caida-sindical-minero_0_2552744807.html
- 32 años de la Marcha por la Vida: una lucha de los trabajadores por justicia social <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20180828/32-anos-marcha-vida-lucha-trabajadores-justicia-social>
- Marcha por la Vida: A 30 años de la caída del poder sindical minero <http://www.comibol.gob.bo/index.php/24-noticias-inicio/871-por-la-vida>
- La histórica Marcha por la Vida
Roberto Carlos Dalence Barrios - Periodista
<http://lapatriaenlinea.com/?nota=176531>
- Realización de la Marcha por la Vida y la Paz <https://www.historia.com.bo/1986/agosto/realizacion-de-la-marcha-por-la-vida-y-la-paz>
- Pasaron 30 años de la Marcha por la Vida <http://www.elsajama.com/2016/08/pasaron-30-anos-de-la-marcha-por-la-vida.html>
- Bolivia recuerda 30 años de la Marcha por la Vida <http://cambio.bo/?q=node/12786>
- El Colapso del Estaño y la Marcha por la Vida <https://www.educa.com.bo/caminos-de-democracia/el-colapso-del-estano-y-la-marcha-por-la-vida>
- La Marcha por la Vida El legado de la lucha minera contra la relocalización <http://comibol.gob.bo/index.php/24-noticias-inicio/1366-la-marcha-por-la-vida-el-legado-de-la-lucha-minera-contra-la-relocalizacion>

su centralidad obrera, la huelga, la movilización, etc., mal utilizada entre 1982 y 1985, ha servido para su autodestrucción. Poco después hubo divisiones en algunas organizaciones sindicales como la FSTMB, pero también en el sector de trabajadores petroleros, maestros urbanos y en la CSUTCB¹¹.

Si bien hay distintas versiones sobre la crisis del movimiento obrero¹², hay un aspecto que al parecer no ha sido analizado, y es el que se intenta discutir brevemente en este acápite. Se trata de la densidad de conflictos laborales durante el gobierno de la UDP, que ha desgastado a las organizaciones sindicales y por tanto contribuyó decisivamente a su derrota. En tal sentido, el movimiento obrero se ha auto destruido en ese periodo.

Según Laserna (2008), entre 1970 y 2008 se registraron 11.893 eventos conflictivos en Bolivia, recuento que muy posiblemente es incompleto; especialmente en algunos periodos. Dicha fuente afirma que los sectores obreros fueron los que protagonizaron menos de un quinto del total de huelgas o conflictos en el periodo mencionado. En efecto, los sectores obreros declararon solamente el 17% de los conflictos registrados, mientras que los sectores de clase media fueron responsables de más de la mitad de las huelgas de ese periodo.

Cuadro 1
Conflictos sociales, políticos y sindicales registrados entre 1970 y 2008

	Número	%	Numerario
Obreros	1.988	17	1
Clase media	6.501	55	3
Resto	3.384	29	2
Total	11.873	100	

Fuente: Elaboración propia con datos de Laserna (2008, pág. 82, cuadro 4).

No hay registros completos de conflictos sociales, políticos y en medio de ellos los sindicales, pero la poca información disponible muestra que durante algunos gobiernos hubo un mayor número de huelgas, y en otros una densidad menor de dichos eventos.

Los gobiernos de Ovando - Torrez a fines de la década de los años 60 e inicios de la década de los años 70 del siglo pasado, el gobierno de la UDP en los años 80 y también el actual gobierno en los primeros años de su gestión, son los que han enfrentado un mayor número de conflictos sindicales, sociales y políticos.

Los gobiernos de Ovando - Torrez enfrentaron un total de 734 conflictos en un periodo de casi 20 meses, lo que arroja un promedio de 37,4 conflictos por mes. Por su parte, durante el gobierno de la UDP hubo 1825 conflictos en un

11 Rodríguez G y Borth C (1988).

12 Por ejemplo Arce C (2000).

periodo de casi 34 meses, es decir, una media de 54 eventos por mes. Finalmente, el gobierno del MAS enfrentó 969 conflictos entre 2006 y 2008, los dos primeros años de su gestión, con un promedio de 40,4 eventos por mes.

Durante los 4 gobiernos mencionados, la fuente consultada registró un total de 3528 eventos con un promedio mensual de 45,6 por mes. Los 13 gobiernos restantes que estuvieron en funciones entre 1970 y 2008 enfrentaron en conjunto 8365 conflictos, con un promedio mensual de 22 eventos. Es decir que en los 4 gobiernos con mayor densidad de eventos conflictivos el promedio mensual es más del doble del observado en los otros 13 gobiernos.

Surge la pregunta de por qué determinados gobiernos enfrentaron más conflictos que otros? Especialmente ¿por qué el gobierno de la UDP registró casi dos mil eventos conflictivos en sus casi tres años de gestión? Otra pregunta relevante es ¿por qué los empleados públicos realizaron 512 huelgas durante el gobierno de la UDP? Es el mayor número y por tanto el mayor porcentaje de huelgas sufridas por ese gobierno. Los empleados públicos en los casi tres años de gestión del gobierno de la UDP realizaron más de 5 huelgas por cada huelga realizada por los mineros, y casi 5 huelgas por cada huelga realizada por los trabajadores fabriles. ¿Por qué esa gimnasia huelguística?

Si se toma en cuenta a distintos sectores que genéricamente se pueden considerar pertenecientes a la clase media urbana, incluyendo a empleados públicos, en total suman 1.104 huelgas contra el gobierno de la UDP, número que equivale al 60% del total de huelgas enfrentadas por ese gobierno. ¿Por qué la clase media ha sido el principal protagonista en ese periodo de alta densidad de conflictos sociales?

Entre los distintos sectores agrupados como clase media destacan claramente el magisterio urbano con 106 huelgas, y los bancarios con 103 huelgas.

Este no es el momento para responder a estas preguntas, pero claramente el cambio en el tipo de sindicalismo existente antes y después del gobierno de la UDP también tiene que ver con estos datos, además de los muchos otros factores analizados en la literatura.

Hay gobiernos en los cuales hay más huelgas y otros en los que hay menos, como se mencionó antes tal vez durante los gobiernos de Ovando, Torrez, Siles y Morales se han expresado conflictos que se arrastraban desde antes y que se denominan conflicto latente¹³. Claramente, durante las dictaduras los sindicatos estaban ilegalizados e incluso, reemplazados por “coordinadores” designados por la dictadura de Banzer. Peor aún, la dictadura de García Mesa reprimió a la dirigencia obrera e ilegalizó los sindicatos.

La explosión del conflicto latente durante el gobierno de la UDP ha sido muy nítida, después de 18 años de dictadura militar existían muchas reivindicaciones pendientes que no se pudieron expresar antes. El retorno de dirigentes exilados,

13 Fernández M. (1990).

residenciados o desterrados, y consiguientemente su retorno a las organizaciones sindicales que dejaron de ser clandestinos, se tradujo en la reactivación de muchísimas demandas largamente postergadas. La tragedia es que muchas de esas demandas no podían ser atendidas porque la crisis de la economía boliviana, que se había iniciado a fines de los años 70, se agravó muy rápidamente.

Dicha imposibilidad provocó una creciente tensión entre la dirigencia obrera, especial pero no exclusivamente mineros y fabriles, y el gobierno. Había reivindicaciones legítimas que venían de antes, pero a la vez, la crisis se agudizaba rápidamente, generando nuevas reivindicaciones. Ciertamente, dicha tensión complicó más las contradicciones existentes en el propio gobierno, entre quienes defendíamos a los sindicatos y especialmente el poder de compra de sus salarios, y la mayoría, que pretendía hacer caso omiso a las reivindicaciones de los sindicatos obreros.

Lamentablemente en el gobierno de la UDP había cierta perplejidad, porque no se interpretó correctamente la gravedad de la crisis, y peor, había diferencias políticas insalvables entre los partidos de gobierno. Esas contradicciones no hicieron otra cosa que empeorar la situación y conspirar contra la capacidad del gobierno para enfrentar la crisis.

Al mismo tiempo, es cierto que, a pesar de su larga experiencia política y sindical, a la dirigencia obrera de los años 80 le faltó capacidad de discernimiento para debatir los verdaderos problemas del país en sus organizaciones sindicales, y para denunciar la impostura de sectores aparecidos con fines políticos distintos de las legítimas reivindicaciones propiamente sindicales. La mayoría de la dirigencia en los congresos sindicales de sectores importantes, principal pero no exclusivamente mineros y fabriles, tampoco interpretaron la situación de ese momento con claridad, y se sumaron pasiva y acriticamente al corporativismo liderado por sectores radicales que condujeron a la derrota que vendría poco después.

Lo que requiere una mayor investigación es la conflictividad mostrada por empleados públicos, un sector en el que existieron sindicatos en momentos muy coyunturales, uno de ellos durante el gobierno de la UDP, y que después desapareció. Es el sector que ha realizado el mayor número de huelgas y además incurrió en otro tipo de manifestaciones como cerrar ministerios y bloquear la gestión de las autoridades. No hay duda que se trataba de una actividad dirigida principal –si no exclusivamente– a desestabilizar al gobierno.

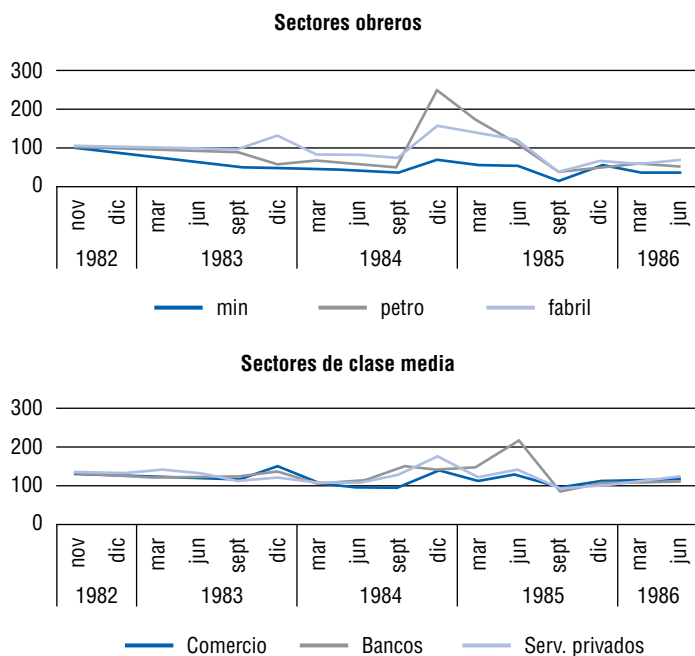
Cabe por tanto la distinción clara entre movilizaciones reivindicativas, entre ellas las demandas sindicales obreras postergadas y que denominamos conflicto latente, que sin duda existió especialmente entre mineros y fabriles y otros sectores productivos, y la súbita aparición de “sindicatos” de empleados públicos de última hora interesados en desestabilizar al gobierno. No es un sector sindical que haya existido permanentemente y menos que haya sufrido persecución o represión

como mineros, fabriles y otros sectores con experiencia de luchas sindicales que se enfrentaron a las dictaduras militares.

El gráfico 1 muestra que durante el periodo de alta inflación (1982 - 1984), los salarios reales obviamente muestran un cierto deterioro, pero considerando que la inflación estaba ya en marcha cuando se produce la apertura democrática de octubre de 1982, y que después no hizo otra cosa que agravarse, la trayectoria de los salarios reales no muestra una caída tan severa como podría esperarse en esas difíciles circunstancias.

Los trabajadores petroleros y fabriles muestran cierta estabilidad de su poder de compra hasta mediados de 1983, mientras que los mineros en ese periodo ya sufrían una cierta pérdida de capacidad de compra. A fines de 1983 los fabriles tuvieron un aumento de sus salarios reales y hasta mediados de 1984 también lograron mantener su poder de compra. Los dos sectores estratégicos, petroleros y mineros, no tuvieron tanta suerte. Los tres sectores lograron aumentos reales en diciembre de 1984, pero los fabriles sin lograr alcanzar sus salarios de noviembre de 1982. Los petroleros pudieron más que duplicar su salario real del periodo base en ese momento. Los tres sectores volvieron a sufrir deterioro en sus salarios hasta septiembre de 1985.

Gráfico 1
Índice de salario real base noviembre de 1982



Fuente: Elaboración propia con datos de Morales (1987, pag 73, cuadro 9).

El gráfico 1 también muestra la trayectoria de los salarios reales de tres sectores de clase media, entre los que claramente destaca el sector de los trabajadores bancarios que, en julio de 1985, en lo peor de la alta inflación, también lograron duplicar sus salarios reales. Los trabajadores de comercio, sector tradicionalmente muy débil a nivel sindical, lograron sin embargo un aumento de su poder de compra en diciembre de 1983 y diciembre de 1984.

El gráfico 1 permite mostrar que en el periodo de alta inflación la tendencia de los salarios fue al menos puntualmente favorable, especialmente a fines de 1983 y fines de 1984, periodo de alta inflación, porque durante 1985 ya había hiperinflación que eliminaba cualquier aumento de salarios.

La trayectoria del poder de compra de los seis sectores incluidos en el gráfico 1 muestra que las reivindicaciones salariales de los sindicatos no carecían de razón, pero, en su conducta claramente mostraron un corporativismo ciego, especialmente en sectores de clase media.

Lo que importa señalar es que durante el gobierno de la UDP el movimiento obrero boliviano se ha debilitado, se autodestruyó facilitando la derrota que vendría poco después. Ello ha ocurrido debido a la alta conflictividad que se acaba de analizar muy brevemente. Pero curiosamente la mayor parte de esa gimnasia huelguística que deslegitimó al movimiento obrero estuvo principalmente a cargo de sectores de clase media y especialmente de empleados públicos que nunca más aparecieron.

El movimiento obrero en cierto modo se autodestruyó durante el gobierno de la UDP y lo hizo siguiendo pasiva y acriticamente la conducción radical de la dirigencia trostkista y sus aliados, los empleados públicos y otros sectores de clase media. La tradicional radicalidad de la dirigencia trostkista, los intereses políticos y personales de Lechín¹⁴ y la pasividad de la mayoría de la dirigencia que militaba en uno de los partidos en función de gobierno, en conjunto, confluyeron para que ocurra tal resultado: la autodestrucción del movimiento obrero.

Consiguientemente, y sin duda, el sindicalismo de antes del gobierno UDP y el que existe después son muy distintos; corresponden a dos escenarios muy diferentes. Después vinieron las desgracias, la derrota que sufrió el movimiento obrero con el fracaso de la Marcha por la Vida y la Paz, el despido de miles de trabajadores mineros, el sector más lúcido y combativo, el cierre de fábricas que diezmaron al sector de trabajadores fabriles, y el cambio en el régimen de

14 Lechín manifestó públicamente su rencor personal con el Dr. Siles, a quien consideraba responsable de frustrar sus aspiraciones presidenciales en la primera época del MNR. Si bien en la coyuntura también juega la personalidad de los actores, llama la atención que la mayoría de la dirigencia sindical se hubiese prestado para ese ajuste de cuentas personal, al costo de destruir al movimiento obrero.

contratación incluyendo la múltiple reducción de salarios ante un sindicalismo indefenso, marcan claramente un antes y un después¹⁵.

En ese momento, el movimiento obrero ya no tenía fuerza ni legitimidad para defender sus legítimos derechos, fue un momento de total derrota a la que lo sindicatos contribuyeron más por seguidismo que por la legítima defensa de sus derechos. Fue un momento de corporativismo que incurrió en el uso y abuso de la huelga como arma de lucha sindical que deslegitimó al movimiento obrero.

Lamentablemente hay fuertes indicios de que el sindicalismo actual no está atravesando por un periodo de reconstrucción ni de fortalecimiento, sino que más bien vegetativamente permanece en la debilidad y sin ninguna posibilidad de volver a ser un actor importante. El cambio político de 2003 no ha tenido intervención y menos conducción obrera, tal la dimensión del fracaso y de la derrota que sigue con un sindicalismo cooptado prebendalmente.

Los sindicatos en su mejor momento de centralidad obrera, en la medida en que ello ha existido en Bolivia, han actuado con desconocimiento, falencia que también contribuye a explicar su fase corporativista que condujo a su inmolación en aras de una bandera falsa: el salaralismo.

En 2003 se ha impuesto la forma multitud debido, entre otras cosas, a la imposibilidad de una transformación revolucionaria que siga la forma clase¹⁶, ideada y defendida por Marx; y que, se supone, era coherente con la tesis de Pulacayo y también con la Tesis Socialista de 1970.

A pesar que el sindicalismo actual es muy distinto y débil, persisten muchos defectos que el sindicalismo arrastra desde su fundación, por ejemplo, los estatutos de la COB, que establecen la elección de los principales dirigentes en sus sectores, en lugar de que ello suceda en los congresos orgánicos. El sector minero nunca se ha rehabilitado desde el cierre de COMIBOL a partir de 1986, pero el principal dirigente de la COB sigue siendo necesariamente un minero. Lo mismo que el segundo dirigente en importancia necesariamente debe ser un fabril. Algunos dirigentes actuales de otros sectores expresan su disconformidad, pero esto está claramente estipulado en los estatutos de la COB¹⁷.

El conflicto laboral persistente ha sido la herramienta usada por el sindicalismo para lograr conquistas con gran sacrificio, lamentablemente también ha sido el arma con la cual se ha auto destruido en el periodo brevemente analizado en este acápite.

15 La múltiple reducción de salarios provocada por el DS 21060 es mayor al deterioro del poder de compra durante la alta inflación, lo que demuestra que el movimiento obrero se equivocó al identificar a su adversario.

16 Ver Zavaleta R. (2009a).

17 Ver Estatutos de la COB <https://es.scribd.com/doc/72139080/Estatuto-Organico-Cob-y-Otros>

3. El conflicto laboral en un contexto de ausentismo empresarial y alta insatisfacción laboral

Uno de los aspectos más importantes de la experiencia sindical boliviana ha sido la frecuencia e intensidad del conflicto laboral, ya sea por motivos salariales o por otros motivos. En este acápite se intenta discutir algunas de sus causas¹⁸.

En realidad, el conflicto laboral existe en todo el mundo, y por ello no es raro que ocurra también en Bolivia debido a la existencia de intereses contrapuestos entre empresas y trabajadores. La literatura ha tratado este asunto de muchas maneras, una de ellas es la existencia de un juego entre ambas partes, en el cual normalmente la empresa inicia el juego proponiendo un determinado salario que es respondido por los trabajadores con una determinada intensidad laboral¹⁹.

Lo que es mejor para la empresa es pagar salarios bajos, pero ellos son respondidos por una intensidad laboral también baja, que no es el mejor escenario para ninguna de las dos partes. Desde el punto de vista de la racionalidad estratégica, que supuestamente guía la conducta de ambas partes, es imposible llegar a un mejor resultado, tal como discute Orléan (2005).

La propuesta de los empleadores y la consiguiente respuesta de los trabajadores fatalmente conducen a un equilibrio necesariamente no cooperativo. Sin duda esto es lo que se observa en Bolivia, la vigencia de salarios bajos y una intensidad de trabajo equivalente.

En empresas de la vida real son ellas las que definen las reglas del juego, por ejemplo, el monto de salario a pagar, y como respuesta obtienen un nivel de esfuerzo que denominamos intensidad de trabajo. Esta es la causalidad que se observa en la vida real y la que se reconoce en la literatura²⁰ como opuesta a uno de los supuestos de la economía neoclásica, que asume que, dada una productividad del trabajo, la empresa paga un salario equivalente.

Al margen de la supuesta racionalidad estratégica individual de las partes²¹, este resultado tiene otras explicaciones que se intentarán mencionar brevemente. Es obvio que un determinado monto de salario ofrecido por la empresa a sus trabajadores también se explica por una determinada correlación de fuerzas que se observa en cada coyuntura, razón por la cual el mismo juego ocurre en escenarios distintos.

18 Se analiza principal pero no exclusivamente la experiencia del sector fabril.

19 Hablamos de intensidad de trabajo para evitar confusión respecto del discurso de la “productividad” que se discute más adelante en otro acápite. Se alude específicamente al esfuerzo humano que responde a las condiciones que ofrece la empresa.

20 Ver por ejemplo Poulain E. (2001).

21 Orléan (2005) critica la racionalidad individual que es un supuesto de la microeconomía, a ella nos referimos porque se trata solamente de un supuesto.

Algunas de las causas de este reiterado juego no cooperativo, que es malo para ambas partes y para la economía en su conjunto, son las siguientes: el maximalismo sindical, el ausentismo empresarial y los defectos de la ley del trabajo y la mala administración de justicia en la judicatura del trabajo. Los efectos son básicamente una alta insatisfacción laboral, y por tanto una baja intensidad de trabajo.

El maximalismo está asociado a la reivindicación de un determinado monto de salario, frecuentemente asociado a una supuesta “canasta familiar” sin prestar atención a la manera correcta de medir el poder de compra de los salarios y menos a la tasa de salarios en sectores productivos, como se discute en el próximo acápite.

El maximalismo sindical se explica principalmente por haber convertido a la centralidad obrera en un discurso heroico en torno a la clase obrera. Como se discute brevemente en el anterior acápite, tal centralidad se la ha construido muy difícilmente en el curso del tiempo, pero el discurso heroico ha sido presa fácil del radicalismo que, entre otras manifestaciones, se expresa en el salarialis-mo. “Seamos realistas, pidamos lo imposible”²² parece haber sido una consigna frecuentemente seguida por muchos sindicatos, incluso sabiendo que la mayor parte de las veces se ha obtenido poco.

Por su parte, el ausentismo empresarial consiste en la imposibilidad de resolver los problemas de la empresa en la propia empresa, cuya principal manifestación es su incapacidad para establecer buenas relaciones laborales con sus trabajadores. También se expresa de otras maneras, por ejemplo, que la empresa no asegure la existencia, y menos la permanencia, de condiciones adecuadas para trabajar. Ya sea por falta de insumos básicos, de energía, o por obsolescencia de maquinaria y equipos, o por otras insuficiencias en el rol de la empresa que se supone debe garantizar la normalidad de la producción.

También se habla de ausentismo empresarial cuando los titulares de empresa se mantienen ausentes del día a día de la producción, al punto que muchas veces la misma dependía de la creatividad e ingenio de los trabajadores, principalmente debido a la obsolescencia de la maquinaria²³.

Respecto de la imposibilidad de establecer relaciones laborales adecuadas para lograr y mantener un buen ritmo de producción, impedimento que provoca una verdadera ruptura de relaciones laborales, se debe mencionar que la causa es la prepotencia patronal que facilitó mucho la persistencia y reiteración del conflicto laboral.

22 Grafiti que recuerda la movilización de obreros y estudiantes en mayo de 1968 en Francia y otros países.

23 Por ejemplo, el gobierno de Bolivia entregó divisas a un tipo de cambio preferencial a empresarios para que importen maquinaria, tal el caso de la fábrica Said SA que era textil. Los propietarios de dicha empresa compraron maquinaria nueva que instalaron en una fábrica de su propiedad en Chile y trajeron a Bolivia la maquinaria vieja de esa empresa, que fue reemplazada por maquinaria nueva comprada con divisas preferenciales.

Se entiende por ruptura de relaciones laborales a la imposibilidad de gerentes y trabajadores de establecer una relación entre iguales debido a razones extraeconómicas; consiguientemente, dicha ruptura de relaciones laborales provocó la ausencia de negociación, que a su vez derivó en que muchas diferencias, por mínimas que fueran, deriven en conflicto y, por tanto, que dichos conflictos se resuelvan por la vía de la imposición y también frecuentemente por la represión.

Otra manera de entender el ausentismo empresarial es que, ante reclamos y reivindicaciones de los sindicatos, muchas veces los titulares de empresas simplemente no resolvían nada hasta que se presente el conflicto como tal, e incluso en ese caso preferían que sea la autoridad de gobierno la que resuelva las reivindicaciones sindicales para inmediatamente solicitar al mismo gobierno una “compensación” ante el “atropello” sufrido por su “intervención” en asuntos propios de la empresa. Esta práctica respondía a que muchas empresas privadas dependían de la subvención estatal.

Otra manifestación del ausentismo empresarial ha sido el incumplimiento de leyes, decretos o cualquier otra norma que sea favorable a los trabajadores. Se incluye también el incumplimiento de convenios suscritos con los sindicatos. Un alto porcentaje de conflictos laborales fueron huelgas de derecho, es decir para que se cumpla la ley, o para que se cumpla un convenio.

Los gremios de empresarios muchas veces han expresado públicamente que no tienen competencia para negociar nada con sus pares sindicales, que no tienen personería jurídica para eso y que sus estatutos expresamente les prohíben hacerlo. Esa actitud la mantuvieron por mucho tiempo, especialmente durante las dictaduras y los gobiernos que les favorecían, pero recientemente claman por supuestamente “reestablecer” un tripartismo siguiendo las normas de la OIT; sin embargo, tal escenario tripartito nunca ha existido en Bolivia debido a esta otra manifestación del ausentismo de los gremios de empresarios.

La ley del trabajo vigente desde su aprobación inicial como decreto en 1939 y elevada a rango de ley en 1942 aparentemente es muy protectora de los trabajadores, pero es una permanente fuente de conflicto laboral. Por ejemplo, reconoce el derecho a la huelga y a la vez establece un procedimiento muy complicado para que una huelga sea declarada legal. El resultado es que al reconocer de manera simbólica ese derecho, pero en la práctica cerrar o al menos dificultar su ejercicio, provoca que los sindicatos opten por declarar la huelga sin cumplir el trámite legal e incluso a veces sin previo aviso.

Los sindicatos muy rara vez ganaron en la justicia, terreno en el que casi siempre la empresa gana. Es posible que en materia laboral la administración de justicia opere guiada por una especie de “subastador Walrasiano”. Es evidente que en esas circunstancias las empresas tienen mayor capacidad económica para lograr fallos a su favor.

Esa práctica se ve facilitada porque existe ambigüedad en las normas laborales y por ello lo que corresponde en cumplimiento de la norma depende de la interpretación que se le dé a una ambigua redacción. Esto amplía el alcance del mencionado “subastador Walrasiano” para establecer incluso en dependencias del Ministerio de Trabajo, qué es lo “justo”, prestándose a la misma práctica que, excepto pocas excepciones, casi siempre ha favorecido a las empresas. La respuesta sindical ha sido obviamente la misma, el conflicto de hecho.

En suma, se juntan diversas causas para la reiteración del conflicto laboral, entre las que claramente destaca el ausentismo empresarial en sus distintas manifestaciones. Pero se trata de un viejo problema de muy difícil solución debido a su complejidad y debido a que involucra a las tres partes. Sin embargo, es necesario mencionar que si no se supera el ausentismo empresarial es muy poco lo que se puede hacer, lo mismo que si los gobiernos dejan de establecer reglas del juego que en la práctica son muy desfavorables para los sindicatos, es iluso pensar que se renunciará al conflicto, que viene a ser consecuencia de lo que hacen y dejan de hacer los otros dos actores y la única arma eventualmente efectiva, dependiendo de la capacidad de organización y de sacrificio de los sindicatos.

Ciertamente, el conflicto es una reacción de los sindicatos al escenario que han enfrentado la mayor parte del tiempo, con pocas excepciones, debido a una especie de colusión entre gremios empresariales y gobiernos que se ha expresado muchas veces en persecución, represión, exilio, prisión y violación de todos los derechos de obreros y dirigentes sindicales. Esto significa que, si realmente se quiere superar la persistencia del conflicto laboral en Bolivia, probablemente sea necesaria una profunda reforma política, un nuevo y verdadero pacto social, de otro modo es, otra vez, iluso. Tal la complejidad del problema.

Las consecuencias del complejo escenario brevemente descrito son muchas, aquí se menciona a la elevada insatisfacción laboral que existe en un marco de ruptura de las relaciones laborales. La mencionada insatisfacción consiste en una percepción de descontento con las reglas del juego que en realidad rigen. Se trata de una percepción, porque el obrero colectivo compara el esfuerzo que realiza con la remuneración que obtiene, descontento que explica la insatisfacción laboral por motivo salarial. No es una percepción individual porque corresponde al conjunto de trabajadores o a una parte importante de ellos. También existe insatisfacción debido a las demás condiciones de trabajo²⁴.

La insatisfacción laboral se expresa de distintas maneras, una de ellas es el trabajo con baja intensidad. Esto tiene que ver además con la disposición del trabajador a realizar esfuerzo, la misma que puede ser variable de un día a otro. La prepotencia patronal y el mal trato a los obreros ha sido frecuentemente causa de insatisfacción e incluso de conflicto.

24 Fernández (1988) y Fernández (1990).

Lo anterior muestra la necesidad de tener en cuenta la enorme complejidad de cualquier proceso de trabajo, lo que permite mostrar muy claramente que la producción alcanzada es principalmente una responsabilidad de la empresa, de sus titulares que, como se ha mencionado, en muchas empresas estaban frecuentemente ausentes del día a día de la producción. Por ejemplo, en distintas fábricas se ha observado que la producción se detenía por muchas razones ajenas a la voluntad del trabajador. La falta de materia prima, de energía, desperfectos de maquinaria y equipos por obsolescencia, y muchas otras han sido frecuentemente causas de discontinuidad de la producción y perjuicio para ambas partes.

Reconocer la enorme complejidad del fascinante mundo del trabajo que se describe brevemente, permite a su vez entender que no se lo puede reducir a un simple juego como el que se menciona al inicio de este acápite, y menos hacerlo como un ejercicio limitado por la racionalidad estratégica individual. Como discute Orléans (2005), existe una obvia incompletitud en la mencionada racionalidad estratégica²⁵ que en realidad cuestiona a la denominada teoría de juegos. La única manera de superar una solución en la que ambas partes optan por niveles bajos de salario e intensidad de trabajo, frecuentemente un escenario Nash no cooperativo, consiste en que ambas partes se pongan de acuerdo, lo que rompe con la mencionada racionalidad estratégica.

De aquí se deriva que para superar el escenario de salarios bajos y baja intensidad del trabajo que sin duda prevalece en Bolivia, es imprescindible un acuerdo de todas las partes para superar las distintas causas de conflicto ya mencionadas.

Sin embargo, en Bolivia existe una razón extra económica muy importante, se trata de la imposibilidad de superar el insatisfactorio escenario de salarios bajos y consiguientemente baja intensidad de trabajo debido a la imposibilidad de establecer lo más básico, una relación laboral entre iguales. El racismo que persiste en la sociedad boliviana está detrás de la ruptura de las relaciones laborales y en gran medida también contribuye a explicar el ausentismo empresarial, especialmente el mal trato, así como la facilidad con la que varios gobiernos, dictatoriales o no, han recurrido a la represión.

4. El discurso de la “productividad” y la remuneración normal en condiciones normales

Uno de los principales argumentos de las empresas para no aumentar salarios es la “productividad” del trabajo, afirman que en Bolivia es muy baja y que por ello no se justifica ningún aumento de salarios. Como se ha mencionado previamente, dicho “argumento” en realidad es solo un supuesto. Se asume que, dada una

25 Orléans A (2005) se refiere y critica la racionalidad individual que se supone en microeconomía.

determinada “productividad” del trabajo, la empresa remunera en esa misma medida. Es decir, se supone (supuesto) que la empresa remunera al trabajo según el aporte marginal a la producción²⁶. Se supone también que cualquier salario, por muy bajo que sea, es “justo”. Este conjunto de supuestos no explica nada, pero legitima la ganancia que depende de salarios bajos.

Es obvio que la causalidad en la vida real es al revés, y se puede resumir en una frase: “dime cuánto me pagas y cómo me tratas, te diré cuánto me esfuerzo”. Esto significa que es la empresa la que define las reglas del juego, entre ellas al salario, para obtener en respuesta una determinada intensidad de trabajo de los obreros²⁷.

Pero esta no es la única aclaración que se debe hacer respecto del discurso de la “productividad”, especialmente si se aspira a superar al menos parcialmente la fractura de las relaciones laborales y la consiguiente alta insatisfacción laboral que obviamente se expresa en una baja intensidad de trabajo, como ya se ha explicado en el anterior acápite.

La producción de una empresa depende de muchos factores, casi todos ellos dependen de la gerencia de la empresa, que debe garantizar las condiciones adecuadas para producir. Ciertamente el esfuerzo humano es otro factor relacionado con la producción, pero al dividir el producto obtenido entre el número de unidades de trabajo implica asumir que la producción solo depende del esfuerzo humano, lo que es falso.

Hay una diferencia entre “productividad” e intensidad del trabajo, la primera, como se ha mencionado, implica asumir que el cuánto producido es algo que depende solo del esfuerzo humano y por ello solo se atribuye a los trabajadores. Si la producción se reduce en un determinado porcentaje se supone que es responsabilidad de los trabajadores. La intensidad del trabajo es un concepto mucho más preciso porque se refiere al componente humano de la producción; es decir, se refiere a la voluntad de trabajar, a la predisposición del trabajador para brindar esfuerzo, dependiendo de si las condiciones necesarias para trabajar²⁸ están o no presentes. Por ello, la intensidad del trabajo depende del monto de salario pagado por la empresa y de si existe o no insatisfacción laboral por la razón que fuera. Por tanto, afirmar como se hace muy frecuentemente que no se puede pagar mayores salarios porque la “productividad” es baja, en realidad es una falsedad que desconoce la enorme complejidad que existe en todo proceso de trabajo.

Aquí hay un evidente problema de desconocimiento, ya que lamentablemente ni lo sindicatos y menos las empresas tienen interés en tener en cuenta la

26 Este supuesto aparece en cualquier manual de microeconomía, por ejemplo, Friedman M (1976).

27 En otras palabras, existen diferencias entre el mercado de trabajo y el de pescados o papas como discuten Solow R (1990) y Meller P (1982).

28 Ver Fernández M (1988).

importante diferencia conceptual entre “productividad” e intensidad del trabajo. Es obvio que esta diferencia es de interés de los sindicatos, especialmente si deben enfrentar un proceso de negociación para acordar tarifas unitarias, que denominamos tasas de salarios, para cada ocupación de un proceso de trabajo.

Al margen de los determinantes del conflicto laboral, prestando atención solamente al monto de salario, ya se ha mencionado el análisis de Orléans (2005) respecto del juego en el que la empresa propone un salario bajo y recibe como respuesta una intensidad de trabajo también baja. Suponer que la “productividad” es baja y responsabilizar por ello a los trabajadores es un error. Incluso si la empresa garantiza todas las condiciones que se requieren para que la producción transcurra en condiciones normales, un bajo salario provoca una baja intensidad de trabajo.

La diferencia entre “productividad” e intensidad de trabajo se entiende mejor si se toma en cuenta que con base en supuestos absolutamente irreales se ha inventado una imaginaria firma “racional” cuya producción depende solamente de la cantidad de capital y de trabajo que supuestamente se combinan para producir cualquier cosa. Se llega a asumir que todas las firmas de una economía son idénticas, que tienen las mismas características y, entre ellas, que tienen la misma tecnología; es decir, la misma función de producción²⁹. Lamentablemente en este capítulo no hay espacio para discutir la crítica actual a la función de producción agregada³⁰.

Lo que se intenta mostrar aquí es que en condiciones normales lo que produce un trabajador se puede y debe traducir en una tasa de salarios, que es la remuneración normal en condiciones normales (RNCN); tasa de salarios que cambia con el tiempo porque, entre otras cosas, depende de los aumentos en el salario pagado y la producción³¹. Por ejemplo, si hay un aumento de salario del 10% pero lo producido por el trabajador aumenta en 15%, es obvio que la tasa de salario ha disminuido en aproximadamente 4%.

Si eso pasa varias veces el deterioro de la tasa de salarios será mayor, lo que es una causa frecuente de conflicto. Consiguientemente un error muy frecuente que cometen los sindicatos en Bolivia es negociar el salario como monto. Los sindicatos de los sectores productivos deben observar y negociar la tasa de salario, que conceptualmente es la remuneración por unidad de esfuerzo del trabajador, asumiendo que están presentes todos los demás elementos necesarios para producir y que dependen de la empresa, y que por tanto existen condiciones adecuadas para la producción, que es lo que se denomina “condiciones normales”. Eso es lo que significa RNCN, especialmente las condiciones normales

29 Ver Hamermesh D. (2013).

30 Respecto de la crítica actual a la función de producción agregada ver Felipe J y Mc Combie J (2013) y Guerrien y Ozgur (2015) o Zerner M (2016).

31 Fernandez M. (1988).

implican que habiendo garantizado la empresa todo lo necesario en la vida real y no como un supuesto, el producto solo depende del esfuerzo humano, que es lo que se debe remunerar.

La tasa de salarios entendida como la remuneración normal en condiciones normales, puede ser medida en sectores productivos. Se requiere un esfuerzo sistemático de parte de los dirigentes sindicales para acopiar toda la información necesaria para calcular las tasas de salario vigentes y observar su evolución en el tiempo.

El salario real es un indicador del poder de compra de los asalariados y por ello es relevante para los sindicatos, pero en un sector productivo los sindicatos deben prestar atención preferentemente a la tasa de salario; es decir, a la tarifa unitaria por unidad de esfuerzo RNCN.

Bajo las “condiciones normales” mencionadas previamente, la regularidad de la producción depende mucho más de la empresa que de los trabajadores. El esfuerzo humano –responsabilidad de los trabajadores– es relevante si se han resuelto todos los demás requisitos para una producción normal –responsabilidad de la empresa–. Por ello la tasa de salarios es la remuneración normal en condiciones normales y pretende remunerar cada unidad de esfuerzo del trabajador en cualquier empresa productiva³².

No es fácil medir una tasa de salarios, pero es algo que puede hacer un sindicato de cualquier empresa productiva que cumpla la función esencial de defender a sus afiliados. Para ello, el sindicato debe tener registros de cuánto se produce y de las circunstancias en las que se trabaja. Con base en esa información se puede determinar cuánto se ha producido y en qué medida las posibles variaciones en la producción son atribuibles a los trabajadores. Si el funcionamiento de una fábrica se detiene por falta de materia prima o cualquier otra razón imputable a la empresa, no es culpa los trabajadores.

En varias oportunidades se ha intentado convencer a los dirigentes sindicales de sectores productivos que concurran a la negociación de contratos colectivos munidos de información que un sindicato puede generar con el concurso de sus afiliados³³. Lamentablemente la idea de negociar y de reemplazar al conflicto por la negociación hasta ahora no ha sido atractiva ni para empresarios ni para sindicatos.

Consiguientemente, no existe información básica para calcular la tasa de salarios en los sectores productivos, pero se puede estimar un proxi para tener una idea de cómo han evolucionado las cosas en un asunto que es de la mayor importancia para los sindicatos. Estimación que puede hacerse para los sectores productivos.

32 Fernández (1988).

33 Fernández (1990).

Si bien el salario real, ajustado por el mes de gasto, permite saber cuántos bienes puede comprar un asalariado, esto no es suficiente para saber si un obrero está remunerado de manera correcta o no, o si su remuneración por unidad de esfuerzo, en condiciones normales, aumentó, se mantuvo constante o se redujo.

Debido a la inexistencia de información para medir la tasa de salarios de empresas productivas de la vida real, la tasa de salarios ha sido estimada de manera aproximada para algunos sectores productivos de la siguiente manera: se corrigió el índice de salario real con el índice del producto en términos reales de cada sector productivo. El numerador muestra cuántas papas puede comprar un obrero con su salario, y el denominador es un proxy de la cantidad de unidades producidas en un sector. Por ejemplo, en una fábrica de calzado, el denominador debe medir cuántas unidades de zapatos se produjeron.

Consiguientemente, la tasa de salarios mide cuantas papas puede comprar el obrero, pero también cuántas unidades de esfuerzo (zapatos) le han demandado esa capacidad de compra. Es decir, dado un determinado salario real cuánto esfuerzo ha demandado de los trabajadores que lo perciben.

Puede ocurrir que, incluso si el salario real aumentó en un determinado periodo de tiempo, en realidad la tasa de salarios se haya reducido. De hecho, los sistemas de salarios han sido diseñados precisamente para aumentar el esfuerzo humano más de lo que aumenta su remuneración.

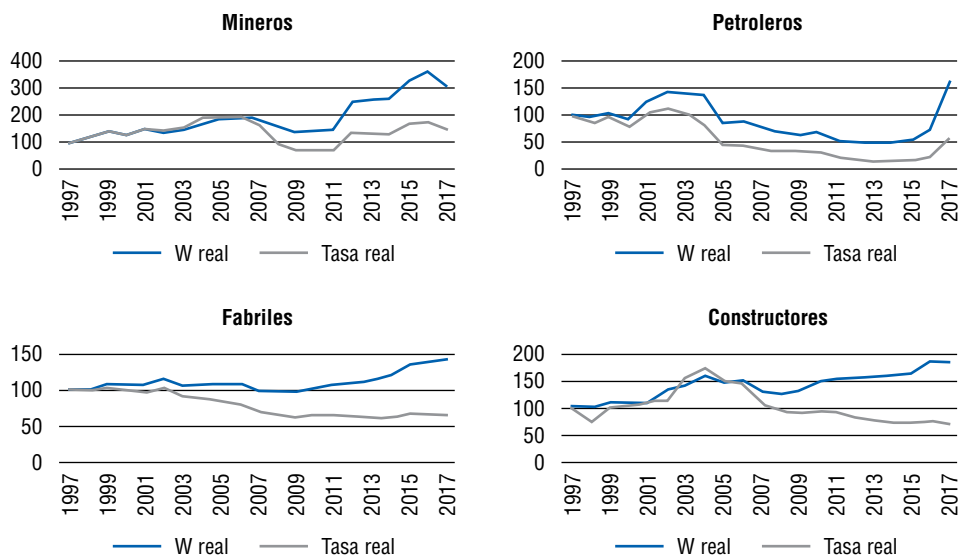
El gráfico 2 muestra el índice de salario real y el índice de tasa real de salario para cuatro sectores productivos. Todos ellos presentan una evidencia de la mayor importancia para los sindicatos, mientras el salario real aumenta, especialmente en los últimos años, la tasa de salarios cae, también principalmente en los años recientes.

Es decir, en los cuatro sectores los empresarios han encontrado la manera de elevar los salarios reales a costa de reducir la tasa de salario, por tanto, en el periodo analizado lejos de haber una presión de costos en los cuatro sectores, lo que se observa es una reducción del costo mano de obra en términos reales.

Como se ha mencionado previamente, esto se puede lograr a través de los distintos sistemas de salario cuyo propósito es justamente aumentar el esfuerzo y por tanto la producción más que el aumento en la remuneración, dando lugar a la tendencia que muestra claramente el gráfico 2.

Lamentablemente los sindicatos no conocen esta realidad y tampoco muestran interés por conocerla y menos por trabajar para adquirir capacidades que les permitan negociar en mejores condiciones. No es sorprendente que los gremios empresariales nieguen toda posibilidad de negociar, es claro que no les conviene hacerlo porque les va muy bien, es obvio que la reducción de la tasa real de salario reduce el costo mano de obra y por tanto aumenta las ganancias.

Gráfico 2
Índices de salario real y de tasa de salarios en sectores productivos seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Curiosamente los gremios empresariales en el periodo al que se refiere el gráfico 2 han denunciado una supuesta política salarial excesiva del gobierno, la misma que solamente aumentó el poder de compra del salario mínimo, pero no afectó al salario promedio como se acaba de mostrar. Incluso hay quienes piensan que la “baja productividad” del trabajo es causa del bajo crecimiento del PIB³⁴.

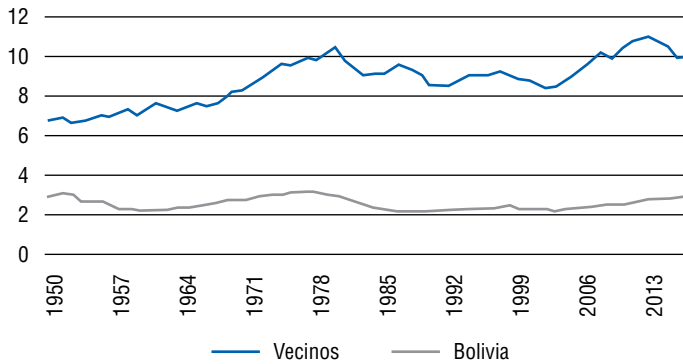
Por otra parte, el falso “argumento” de la baja “productividad” del trabajo en Bolivia no solo se ha “descubierto” recientemente, sino que es una falsedad de larga data. Por ello, a continuación se presenta otra evidencia que corrobora a la que se acaba de mostrar.

Entre 1950 y 2017 el producto medio por trabajador de Bolivia es menor al de los países vecinos, lo que parecería confirmar que efectivamente en Bolivia hay una baja “productividad” del trabajo. Además, el producto medio por trabajador de Bolivia tiende a ser menor en el tiempo, porque muestra una evolución más modesta que la exhibida por los países vecinos.

En el gráfico 3 se puede ver muy claramente que el cociente promedio de los vecinos aumenta en el tiempo mientras que el de Bolivia permanece relativamente constante, por tanto, es evidente que la brecha se amplía en el tiempo.

34 Ver por ejemplo Machicado G. et. al. (2012).

Gráfico 3
PIB por ocupado en Bolivia y países vecinos
1950 - 2017 (miles de dólares de 2000)

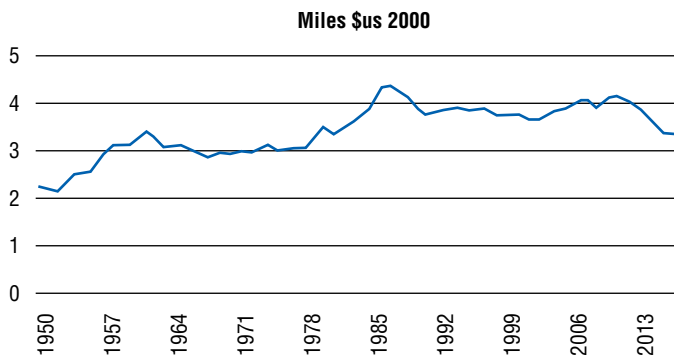


Fuente: Elaboración propia con datos del INE y CEPAL.

El gráfico 4 muestra el PIB por ocupado de países vecinos expresado en número de veces el producto medio de Bolivia. Se ve que en 1950 el producto por ocupado medio de los vecinos era un poco más del doble del de Bolivia, y que a mediados de los años 80 llega a ser 4 veces para ser mayor a 3 veces al final de la serie.

Sin embargo, si se observan las condiciones en las que trabaja el obrero promedio de los países vecinos y el obrero boliviano, se puede ver muy claramente que la inversión por trabajador en Bolivia también es muy baja comparada con los países vecinos.

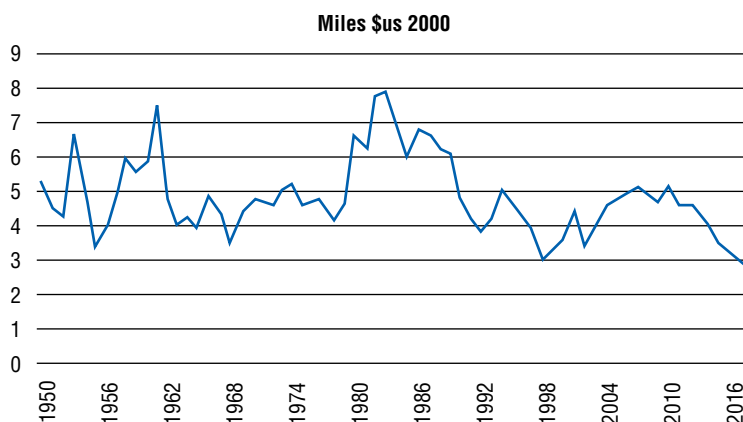
Gráfico 4
PIB por ocupado de países vecinos
1950 - 2017 en número de veces el PIB por ocupado de Bolivia



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y CEPAL.

El cociente de inversión por obrero promedio de los países vecinos expresado en número de veces la inversión por obrero en Bolivia, se puede ver en el gráfico 5. Claramente la brecha de inversión por ocupado es mayor a la que muestra el producto por ocupado. Es decir, el equipamiento medio del obrero boliviano es menor al del obrero medio de países vecinos, y esta brecha es mayor a la que muestran los dos gráficos anteriores.

Gráfico 5
FBKF por ocupado medio de países vecinos
En número de veces la FBKF por ocupado en Bolivia
1950 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y CEPAL.

El gráfico 5 muestra claramente que la formación bruta de capital fijo (FBKF) por ocupado del obrero medio de los países vecinos es varias veces el mismo cociente de Bolivia. En 1950 la inversión media por ocupado de los vecinos era 5 veces la que se realizaba en Bolivia, ese cociente llega a 7 y 8 veces en algunos años, pero al final de la serie tiene a reducir de 5 a 4 y finalmente a 3 veces.

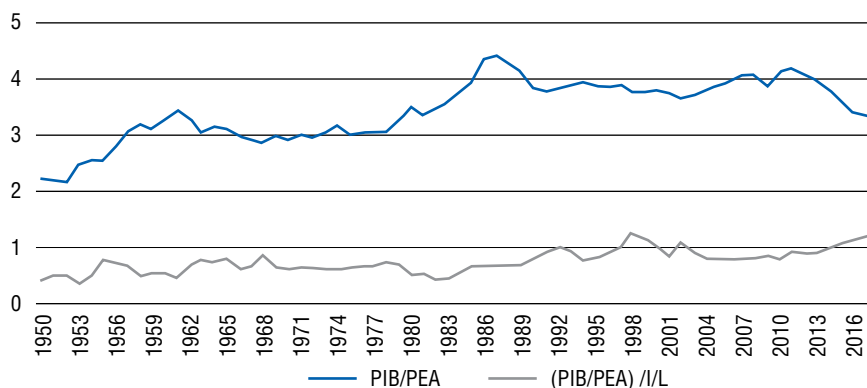
Es decir que hay un indicio muy importante que califica la supuesta baja productividad del obrero boliviano promedio, porque la aparente baja producción por ocupado en Bolivia no se debería solo ni principalmente a los trabajadores, sino a que ellos trabajan con un equipamiento mucho menor al que está disponible para el obrero promedio de los países vecinos. No son los obreros los que deben garantizar el equipamiento y la provisión de medios de producción, como se ha discutido previamente.

Consiguientemente si el cociente de producto por ocupado medio de los países vecinos expresado en número de veces el dato de Bolivia se corrige por el cociente de inversión media por ocupado de los vecinos, también expresado en número de veces el dato de Bolivia, se ve que la historia cambia. Si se corrige por

equipamiento promedio por obrero el resultado obtenido desmiente la impresión inicial, que es la que se ve habitualmente.

El gráfico 6 muestra en la curva superior el cociente medio de producto por ocupado de los vecinos expresado en número de veces el cociente de Bolivia que ya ha sido mostrado previamente. La curva inferior del mismo gráfico presenta el mismo cociente corregido por la brecha de inversión por ocupado, también en número de veces que el vecino medio representa respecto al dato medio de Bolivia. Se ve que en realidad a lo largo de la serie que es bastante extensa, el producto por ocupado del obrero medio de países vecinos, expresado en número de veces el mismo cociente de Bolivia, corregido por la diferencia también observada en la inversión disponible por obrero, en la mayoría de los años es menor a la unidad. Esto significa que cuando se corrige por el equipamiento disponible por trabajador, el producto del obrero boliviano no solo es comparable con el del vecino promedio, sino que, en realidad, muestra que realiza un mayor esfuerzo a pesar de tener muy pocos medios de producción disponibles para su trabajo.

Gráfico 6
PIB por ocupado de países vecinos en número de veces el PIB por ocupado
De Bolivia con y sin la corrección por equipamiento medio por ocupado
1950 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y CEPAL.

El problema en Bolivia es que históricamente la inversión ha sido y es baja, menor a la de los países vecinos, lo que desmiente que la “productividad” del trabajo en Bolivia es muy baja. Lamentablemente habiendo intentado razonar en estos términos con dirigentes obreros en distintas oportunidades, hasta ahora ha sido imposible³⁵. Antes porque las luchas sindicales eran principal e incluso

35 Recientemente (2017) se ha intentado convencer a miembros del anterior Comité Ejecutivo de la COB y posteriormente a dirigentes de la Federación de Fabriles de La Paz. En ambos casos sin ningún éxito.

exclusivamente políticas, en un escenario que ha sido calificado como el empate catastrófico entre movimiento obrero y fuerzas armadas. En la actualidad el fracaso para lograr que los sindicatos se provean de un mínimo de condiciones para negociar se debe probablemente a que la dirigencia no considera importante y menos necesario abandonar el ritual del maximalismo, pero la presión que pueden ejercitar es cada vez más débil, y al parecer se resignan a lo poco que pueden lograr.

Lamentablemente la evidencia presentada demuestra que los empresarios se escudan en una afirmación falsa: la “productividad” de los trabajadores es baja, y los sindicatos no ven la necesidad de utilizar en su favor la sólida evidencia que podría respaldar su posición negociadora si aceptan los múltiples desafíos de pasar a un escenario de negociación con el respaldo de sus propios datos.

Por otra parte, la evidencia presentada muestra que el conflicto laboral ya discutido brevemente en el acápite anterior, también se explica porque ninguna de las dos partes cumple propiamente su rol. Ni los empresarios quieren negociar amparados en que supuestamente sus gremios no tienen la competencia para hacerlo porque sus estatutos lo prohíben, ni los sindicatos quieren proveerse de los medios para concurrir a la negociación en mejores condiciones.

5. La cobertura actual del sindicalismo y su efectividad.

El trabajo asalariado no es la única ni la mejor opción

En este acápite se intenta discutir la reducida cobertura del sindicalismo en una economía en la que el trabajo asalariado como tal es minoritario. El cuadro 2 muestra que según la encuesta de hogares del INE correspondiente al año 2017, había 5,4 millones de ocupados, de los cuales 1,8 millones eran asalariados³⁶. Dicha cifra equivale al 33% del total de ocupados, es decir un tercio.

Cuadro 2
Ocupados en miles y porcentaje - 2017

	Número	%
Asalariados	1.811	33
No asalariados	3.308	61
Patrones	224	4
Trabajadores del hogar	111	2
Total ocupados	5.453	100

Fuente: Encuesta de hogares de 2017, INE.

36 Se considera asalariados a los que potencialmente podrían estar afiliados a un sindicato, razón por la cual se excluye a las personas que trabajan en hogares porque es un sector en el que no existen sindicatos.

No es una novedad mostrar que en Bolivia el trabajo en relación de dependencia no es mayoritario. Al contrario, los trabajadores no asalariados son aproximadamente tres quintos del total³⁷.

El cuadro 3 muestra que solo el 8% del total de ocupados eran dependientes del sector público, es decir, trabajaban en la administración pública o bien en empresas estatales. La mayor parte de los asalariados pertenecían al sector privado y muy pocos a ONG's o bien embajadas u organismos internacionales.

Cuadro 3
Asalariados del sector público y del sector privado
en el Conjunto de los ocupados - 2017

	Miles	%
Asalariados S Público	462	8
Asalariados S Privado	1.298	24
Otros asalariados	50	1
Resto ocupados	3.642	67
Total	5.453	100

Fuente: Encuesta de hogares de 2017, INE.

El cuadro 3 muestra también que en 2017 había casi tres asalariados en el sector privado por cada uno que pertenecía al sector público. Si bien no se muestra en el cuadro 3, aproximadamente la mitad de los dependientes del sector privado estaban vinculados a empresas medianas o grandes y la otra mitad a empresas chicas o microempresas.

Cuadro 4
Asalariados afiliados simultáneamente a sindicato y a AFP
en el Conjunto de ocupados - 2017

	Miles	% de Asalariados	% de Ocupados
Afiliado a sindicato y AFP	189	10	3
Afiliado a AFP no a sindicato	627	35	11
Afiliado a sindicato no AFP	29	2	1
No afiliado a sindicato ni a AFP	967	53	18
Total asalariados	1.811	100	33
Resto ocupados	3.642		67
Total ocupados	5.453		100

Fuente: Encuesta de hogares de 2017, INE.

37 Esta categoría incluye a los ocupados denominados por el INE "cuenta propia y familiares no remunerados". La categoría asalariados incluye a obreros y empleados.

El cuadro 4 permite ver que solamente el 10% de los asalariados estaban afiliados simultáneamente a un sindicato y a una AFP. Ellos representaban solamente un 3% del total de ocupados. Este dato es relevante porque los asalariados que interesan en este ensayo son los que están afiliados a un sindicato, y que normalmente también cotizan a una AFP en cumplimiento de normas legales vigentes.

Hay un 35% de asalariados que aportan a una AFP, pero no están sindicalizados y seguramente pertenecen al sector público donde rige el Estatuto del Funcionario Público, que excluye la sindicalización, pero existe la obligación de realizar aportes al seguro de largo plazo.

Más de la mitad de los asalariados no estaban afiliados ni a un sindicato ni tampoco a una AFP, lo que significa que esa mayoría sumada a quienes estaban afiliados a una AFP, pero no a un sindicato, representan conjuntamente el 90% de los asalariados, todos ellos fuera del ámbito del sindicalismo, ya sea porque trabajan allá donde no se les permite afiliarse como ocurre en el sector público o bien por otras razones.

Finalmente, el cuadro 5 muestra que los asalariados que estaban afiliados simultáneamente a un sindicato y a una AFP y que a la vez eran personal permanente porque tenían un ítem, constituyen una minoría de los asalariados y con mayor razón respecto del total de ocupados. Menos del 8% de los asalariados tienen ítem y a la vez estaban afiliados simultáneamente a un sindicato y a una AFP. Ellos representan aproximadamente el 3% del total de ocupados.

Cuadro 5
Asalariados a sindicato y a una AFP que son personal de planta con ítem
En el conjunto de ocupados - 2017

	Miles	% de Asalariados	% de Ocupados
Asalariado S Público ítem	118	6,5	2,2
Asalariado S Privado ítem	21	1,2	0,4
Asalariados eventuales	48	2,7	0,9
Resto asalariados	1.623	90	29,8
Total asalariados	1.811	100	33,2
No asalariados	3.642		66,8
Total ocupados	5.453		100,0

Fuente: Encuesta de hogares de 2017, INE.

La mayor parte de los asalariados afiliados a un sindicato y también a una AFP que eran personal permanente pertenecían al sector público, sin dejar de ser una minoría. Menos del 0.5 por ciento del total de ocupados pertenecían al sector privado y son empleados permanentes. Este dato es relevante porque muestra que la cobertura actual del sindicalismo es extremadamente reducida. Siempre ha sido

baja, porque la menor parte de los ocupados ha sido asalariada y no todos ellos estaban afiliados al movimiento obrero.

Estos datos muestran que en realidad el denominado “sector moderno” ha sido reducido y lo es mucho más claramente ahora. Además, sin duda, una de las explicaciones de la extremadamente reducida importancia relativa de los asalariados sindicalizados y permanentes, es el cambio de régimen de contratación que existió a partir de 1985, especialmente debido al DS 21060 que entre otras cosas puso en vigencia la libertad de despido denominada paradójicamente “libre contratación”.

Dicho cambio en el régimen estaba inspirado en un conjunto de supuestos desmentidos por la realidad. Principalmente dichos supuestos se refieren a la “flexibilidad” del mercado de trabajo, supuestamente para aumentar la demanda de trabajo en el mencionado “sector moderno”³⁸.

Por otra parte, la libertad de despido puesta en vigencia por el DS 21060 ha sido justificada por sus autores como un intento de fortalecer al sector moderno de la economía, que debió crecer y absorber, al menos parcialmente, al resto de los ocupados de la economía. Es obvio que, si ese era el objetivo, las cifras presentadas desmienten que hubiera sido logrado.

Por otra parte, no hay duda que el cambio de régimen de contratación provocó la quiebra de la seguridad social a largo plazo, porque el número de ocupados cotizantes era menor al número de jubilados³⁹.

En todo caso, queda claro que la campana de resonancia de la política salarial que beneficia especialmente a los asalariados sindicalizados, es tan reducida como la importancia relativa de dichos ocupados en relación de dependencia en el total de ocupados, especialmente en el sector privado.

Consiguientemente, los reclamos de los gremios empresariales acerca de la política salarial del actual gobierno, carecen de fundamento por la escasa cobertura de los sindicatos actuales, misma que es extremadamente reducida en el sector privado. Solamente el 2% de los asalariados del sector privado tenían las dos afiliaciones ya mencionadas y a la vez eran empleados permanentes.

La siguiente pregunta que se intenta responder en este acápite se refiere a la efectividad de los sindicatos del sector privado. No es fácil estimar de manera aproximada cuan efectivos pueden ser los sindicatos, por ello se procedió como sigue. Se compara la evolución de los salarios promedio del sector privado con una evolución estimada, asumiendo que en promedio los sindicatos del sector privado lograron los mismos incrementos decretados cada año por el gobierno para el sector público.

Dichos incrementos son obligatorios para el sector público y referenciales para el sector privado, que debe negociar de manera sectorial o, más frecuentemente,

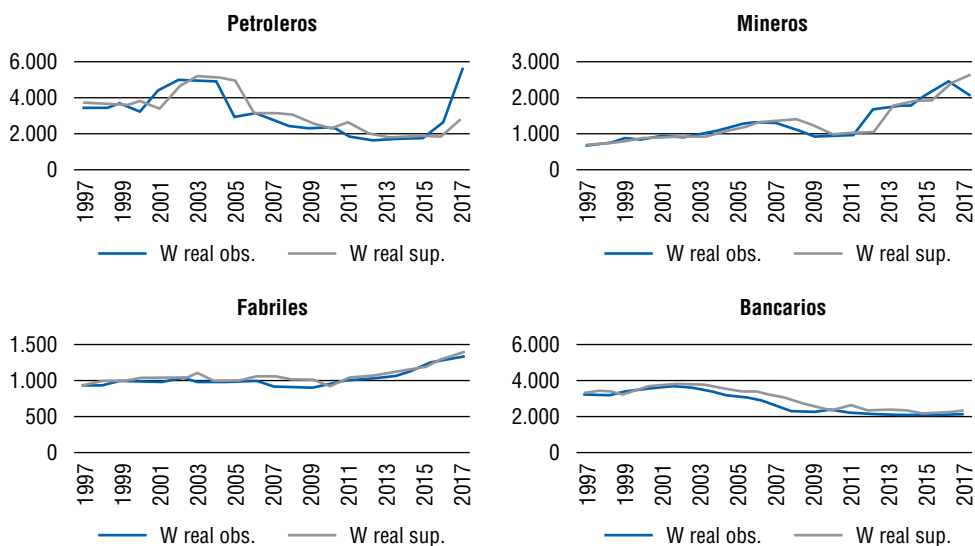
38 Ver por ejemplo Perry et. al (2007).

39 Evia y Fernandez (2005).

en cada empresa. Por ello se asume que si los sindicatos tienen una efectividad “normal” deben conseguir aproximadamente el mismo incremento de salarios aprobado para el sector público. Si los sindicatos del sector privado logran incrementos mayores a los del sector público demostrarán una efectividad “alta” y, al contrario, si logran incrementos menores su efectividad será “baja”.

El gráfico 7 muestra el salario real observado y el salario real supuesto en el periodo 1997 a 2017 en algunos sectores seleccionados. En general se ve que los sindicatos del sector privado habrían sido relativamente efectivos, habrían logrado aproximadamente los mismos aumentos de salario que los aprobados en favor del sector público. Si bien no se observa que la evolución de los salarios observados y los supuestos sean idénticas, se ve una proximidad que se expresa en trayectorias muy similares.

Gráfico 7
Salario real observado y supuesto en sectores seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del INE.

En determinados periodos el salario supuesto es un poco mayor al observado y en otros ocurre lo contrario; sin embargo, ni en uno ni en el otro caso se ve una distancia apreciable entre las dos curvas, lo que sugiere que en general han evolucionado de manera similar.

Ahora bien, este resultado se ha logrado adoptando el supuesto ya mencionado respecto del incremento salarial anual que habría logrado cada sector en su negociación con sus empleadores. Sin embargo, como se discute en este mismo acápite, la relativa efectividad “normal” de los sindicatos en los cuatro sectores

incluidos en el gráfico, no garantiza que se haya mantenido el poder de compra de los salarios.

En el gráfico 7 se ve que los trabajadores petroleros perdieron poder de compra en el periodo 2004 a 2015, mientras que los mineros habrían logrado mantener su salario real con una ligera ganancia hasta 2003 y posteriormente una evolución más favorable a partir de 2011. Los fabriles habrían logrado mantener el poder de compra de sus salarios desde 1997 hasta aproximadamente 2010 para lograr ganancias en términos reales a partir de 2011. Finalmente, el sector de trabajadores bancarios, otrora uno de los más combativos, sufrió el deterioro de su salario real promedio, especialmente en el periodo 2003 a 2008 y no logra recuperar su salario real de 1997.

Es normal encontrar trayectorias distintas del salario real por sectores, lo que sugiere la diversidad de resultados que logran los sindicatos en su reivindicación salarial. Lo curioso es que los petroleros y los bancarios, ambos sectores con una importante tradición sindical, perdieron poder de compra en el periodo analizado, pero a pesar de ello, no provocaron grandes conflictos, al menos no en la medida en la que lo hicieron en los años 80, como se discute en el primer acápite. Peor aún, los bancarios ahora enfrentan condiciones de trabajo desfavorables, como la permanente prolongación de la jornada de trabajo sin ninguna remuneración y a pesar de ello no se produce ningún conflicto laboral.

El sindicato de los petroleros también ha sido bastante agresivo en sus reivindicaciones por mucho tiempo y especialmente durante los años 80 y, además, en el periodo analizado ha reemplazado a los mineros como sector estratégico ya que producen el principal bien exportado, que, igual que antes eran los minerales, la exportación de gas ahora es esencial para el buen funcionamiento de la economía. Pero curiosamente el sector de petroleros ha sufrido un importante deterioro de su salario real entre 2004 y 2015 y no se ha sabido de protestas o de movilizaciones. La explicación es que obviamente ahora los sindicatos son muy distintos de los que existieron en el pasado.

La principal diferencia es que los sindicatos de antes tenían una indudable importancia política, las organizaciones sindicales eran más importantes que los partidos políticos, éstos vivían, por decirlo de algún modo, en las organizaciones sindicales, pero éstas no pertenecían a los partidos, excepto la primera etapa de la COB creada como un aparato más del MNR ya en el gobierno.

Lamentablemente la relativa efectividad “normal” de los sindicatos que se ve en el gráfico 7 parecería que es algo que los sindicatos consideran suficiente, a pesar de la caída de salarios reales en algunos sectores importantes. Parecería que detrás de esa relativa “normalidad” habría una cierta conformidad, por no decir resignación, y por tanto resistencia a probar nuevas formas de lucha salarial como es trabajar muy arduamente para calcular tasas de salario, como se discute en el anterior acápite.

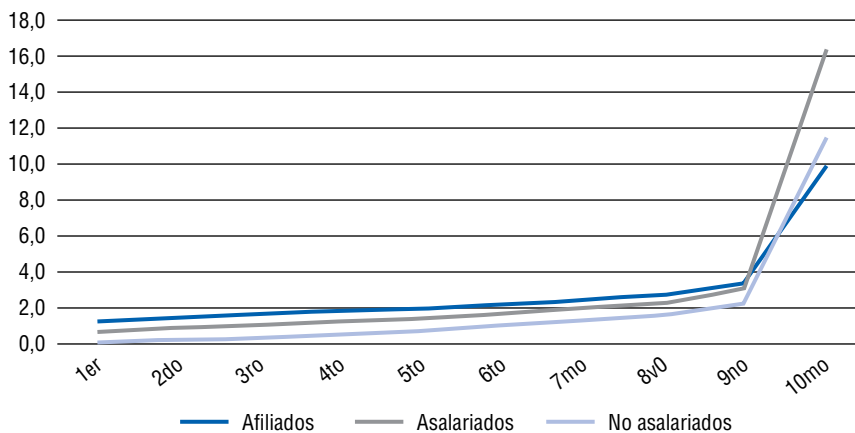
Finalmente nos planteamos la pregunta de cuán atractivo es ser asalariado sindicalizado. Una primera evidencia es que la probabilidad de insertarse en una ocupación con acceso a sindicato y probablemente a mejores condiciones de trabajo, es muy baja.

Según el cuadro 4, solo el 7% del total de asalariados está afiliado a un sindicato y a una AFP y a la vez es empleado permanente. De ellos, la gran mayoría pertenecen al sector público, 85 de cada 100. Por tanto, la pregunta es ¿de qué depende lograr un buen empleo en el sector público?

Una manera simple de evaluar cuan atractivo es ser sindicalizado es comparar los ingresos logrados en la ocupación principal en un mes promedio. El gráfico 8 muestra el promedio por deciles de ingreso para tres conjuntos de ocupados. Primero, el de los afiliados, que pertenecen a un sindicato, aportan a una AFP y son ocupados permanentes, el 7% al que se refiere el párrafo anterior. Segundo, del total de asalariados que representan un tercio de los ocupados y, tercero, de los no asalariados que representan dos tercios del total de ocupados.

Como se puede ver en el gráfico 8, existe cierta proximidad de los ingresos en los tres conjuntos de ocupados hasta aproximadamente el noveno decil, las diferencias por tanto se ven recién en el decil de más altos ingresos.

Gráfico 8
Ingreso laboral promedio mensual de afiliados, todos los asalariados y los no asalariados por deciles. En número de salarios mínimos - 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del INE.

Pero si bien existe la similitud mencionada, también se advierte que los ingresos de los afiliados son mayores a los de los otros dos conjuntos hasta el noveno decil, seguidos por el ingreso del total de asalariados. Los ingresos más bajos corresponden a los no asalariados, que son la mayoría.

Sin embargo, las diferencias no son muy importantes, aunque son más nítidas entre la reducida minoría de afiliados y la mayoría de no asalariados. Sin embargo, en el décimo decil de ingresos mayores, el total de asalariados muestra el ingreso más alto, que supera a los 16 salarios mínimos. Los no asalariados más afortunados perciben un ingreso mensual de 11 salarios mínimos y los afiliados mejor remunerados perciben 10 salarios mínimos. Es decir que el ingreso promedio mensual de los afiliados es el mayor hasta el noveno decil, pero es el menor en el décimo decil.

En todo caso, la relativa proximidad no deja de ser un indicio que sugiere la inexistencia de una brecha considerable que en cierto modo desmiente el supuesto frecuentemente adoptado que todos los ocupados que no son asalariados quieren ser dependientes, y ojalá algún día pertenecer a la privilegiada minoría de afiliados.

Sin embargo, además de las diferencias de ingreso que puedan existir, hay otros aspectos que se deben tomar en cuenta. Uno de ellos es que una de las principales ocupaciones de personas no asalariadas, especialmente mujeres, es el comercio, que les permite trabajar y a la vez cuidar a sus hijos menores.

Por otra parte, una parte indeterminada de los no asalariados se desplaza habitualmente por distintos lugares desempeñando diversas ocupaciones. Incluso existe la práctica de la multiocupación, que consiste en combinar distintos empleos, ya sea simultánea o secuencialmente. Para estas personas ser asalariadas podría ser una limitación, porque estarían obligadas a permanecer en un solo lugar la mayor parte del tiempo, lo que impediría sus habituales desplazamientos. Por tanto, es posible que una parte indeterminada de los ocupados prefiera mantenerse al margen del trabajo asalariado.

Finalmente, existe un problema que denominamos descalce de ocupaciones, que consiste en el acceso diferenciado a los empleos disponibles. Es un problema cuya causa es extra económica y viene de mucho antes. El acceso a las ocupaciones disponibles está condicionado en cierto modo por la inexistencia de igualdad de la población boliviana.

Según el cuadro 2 solo un tercio del total de ocupados en 2017 eran asalariados. Consiguientemente la mayor parte de los empleos son no asalariados. La mayor parte y acaso todos esos empleos no asalariados pertenecen a una compleja urdimbre comercial y productiva que ocupa a un contingente de personas, aunque no se sabe cuántas porque no existe ningún registro. Se sabe sin embargo que se trata de un número muy importante de personas.

El acceso a dichas ocupaciones parece estar restringido a personas que son indígenas o son sus descendientes y, en tal condición pertenecen a las redes sociales que caracterizan a las mencionadas actividades comerciales y productivas. Es muy poco lo que se sabe de dichas redes sociales que recién empiezan a ser objeto de investigación.

Aproximadamente dos quintos de la población activa en 2017 se reconocían como indígena y tres quintos declaró que no pertenece a ningún pueblo

originario⁴⁰. Eso significa que una minoría de la población activa tendría acceso preferente o incluso exclusivo a una mayoría de los empleos, justamente los que existen en el conjunto de actividades controladas por redes sociales, mientras que la mayoría de la población activa tendría acceso a una menor parte de ocupaciones, en principio a los empleos asalariados, un tercio del total.

Pero, además, las personas que por su origen o sentimiento de pertenencia tienen acceso a las redes sociales, también pueden orientar su búsqueda hacia ocupaciones en condición de dependencia. Esa minoría en principio tendría acceso, no sin dificultades y problemas, al total de ocupaciones.

No sucede lo mismo con la mayoría que declaró no ser indígena, quienes muy posiblemente carecen de acceso a la mayoría de los empleos existentes. No se trata necesariamente que esta mayoría no tenga acceso a la mayoría de los empleos; alcanza con que sus posibilidades sean muy limitadas porque las redes sociales funcionan con base en la confianza y es muy difícil, incluso imposible, insertarse en sus actividades sin haber cultivado a lo largo de la vida relaciones de parentesco, paisanaje, compadrazgo, amistad, etc.

La diferencia que existe entre personas que pertenecen al ámbito de las redes sociales porque cultivan las mencionadas relaciones a lo largo de la vida, y las que se mantienen al margen, básicamente tiene una causa extraeconómica ya mencionada antes. En Bolivia no existe igualdad y una de las expresiones de la desigualdad vigente es la que se acaba de mencionar. Hay quienes viven de una manera, lo que muy probablemente les facilita el acceso a los empleos en el seno de las redes sociales, y otra parte de la población que vive de otra manera muy diferente y que carece de contactos, relaciones y por ello probablemente su acceso a ocupaciones en redes sociales es muy difícil, e incluso puede ser imposible.

A esta diferencia de posibilidades para acceder a un empleo, como asalariado o como no asalariado, la denominamos descalce de ocupaciones. En este marco de oportunidades disímiles para la inserción ocupacional de unos y de otros, no parece ser cierto que exista realmente una mayoría de población no asalariada que prefiera los empleos en relación de dependencia, al margen de si podrían acceder a la minoría de puestos de trabajo para asalariados afiliados a un sindicato, que aporten a una AFP y sean personal permanente.

6. Visión de conjunto

En este breve ensayo se ha tratado de abordar un tema muy poco frecuente, el sindicalismo en Bolivia. Se ha tratado de mostrar la razón por la que existe una diferencia importante entre el viejo sindicalismo y los sindicatos que hoy existen.

40 Según la encuesta de hogares de 2017 del INE.

No hay duda que los sindicatos de antes han desaparecido por una combinación de hechos discutidos en la literatura, pero aquí se considera adicionalmente que, por una parte, durante el gobierno de la UDP los sindicatos incurrieron en una práctica corporativista que los ha desgastado e incluso los ha deslegitimado frente a la sociedad. Por otra parte, inmediatamente después la crisis del estaño se expresó en una fuerte caída de su precio internacional que ha sido enfrentada por el gobierno de ese momento con el cierre de la COMIBOL y el despido de aproximadamente el 80% de los trabajadores mineros.

El corolario de los dos momentos que se acaba de mencionar fue el fracaso de la “marcha por la Vida y la Paz” en agosto de 1986. El fin de dicha marcha fue una derrota de la cual el movimiento obrero boliviano no ha logrado recuperarse hasta ahora, y hay muy pocas probabilidades que eso se pueda lograr en un plazo razonable.

Después de dicha derrota, los sindicatos debieron soportar una política deliberadamente anti obrera, que ha cancelado, incluso ilegalmente, conquistas logradas a través de las luchas sindicales del pasado⁴¹.

A pesar del importante cambio que ha ocurrido en la historia del movimiento obrero y su derrota entre 1985 y 1986, hay problemas de larga data que se mantienen. Uno de ellos es el conflicto laboral que se debe al maximalismo de los sindicatos, mantenido curiosamente incluso a pesar de su debilidad actual. Otro es el ausentismo empresarial y, finalmente, los defectos de la ley del trabajo y los vicios en su aplicación, especialmente en el ámbito judicial.

Como se ha intentado explicar, el ausentismo empresarial parece ser el principal determinante del conflicto obrero, que se expresa en la ruptura de las relaciones laborales, una alta insatisfacción laboral y consiguientemente una baja intensidad del trabajo. Este resultado es inconveniente para ambas partes, pero se mantiene desde hace mucho tiempo por una razón extraeconómica: el racismo que impide a empleador y obreros reconocerse como iguales y entablar una fluida relación laboral. En tales circunstancias no es extraño que el conflicto sea el único o al menos el principal medio a través del cual se “comunican” ambas partes.

Otro aspecto que permanece irresuelto y se ha convertido en un pretexto para impedir la negociación, que en realidad es una negativa a establecer una verdadera relación laboral, es el viaje “argumento” de que la “productividad” del trabajo es baja y por ello no corresponde ningún aumento de salarios en ninguna circunstancia.

Se ha tratado de mostrar la falsedad del mencionado “argumento” a través de la breve explicación del concepto de tasa de salarios, entendida como la tarifa unitaria por unidad de esfuerzo en condiciones normales. Y se ha estimado la tasa de salarios para algunos sectores productivos, demostrando que, en todos ellos,

41 Tapia F. (2019) menciona que se desconocieron laudos arbitrales ganados por la CSTFB antes de 1985, uno de ellos durante el gobierno de la UDP.

si bien el salario real parece haber subido en algunos periodos, la tasa de salario muestra una importante reducción.

Adicionalmente se ha presentado evidencia que compara el producto por ocupado del obrero medio de Bolivia con el obrero medio de los países vecinos durante el periodo 1950 - 2017. La brecha que existe durante ese tiempo parece confirmar que la productividad del obrero medio boliviano es muy baja, comparada con su par medio de países vecinos, pero esa impresión desaparece cuando se considera a la inversión.

Si se observa la brecha que existe entre la FBKF por ocupado en países vecinos y Bolivia, se ve que ella es mayor a la que existe cuando se compara el producto por ocupado. Consiguientemente, se ha mostrado que cuando se corrige la brecha de producto por ocupado con la brecha que existe en la FBKF por ocupado, se ve que el esfuerzo del obrero medio boliviano iguala e incluso supera levemente al del obrero medio de los países vecinos.

En suma, se presentaron dos evidencias que demuestran la falsedad del viejo y repetido argumento de la supuesta “baja productividad” del trabajo en Bolivia. En realidad, parece ser más bien un pretexto que los empresarios repiten para evitar la negociación. También es lamentable que los sindicatos hasta ahora se hayan mostrado muy poco interesados en aprovechar la evidencia que existe y avala sus reivindicaciones salariales.

También se ha mostrado que la probable cobertura de los sindicatos en el total de ocupados es muy reducida, pudiera ser de aproximadamente el 7% del total de asalariados, lo que representa un poco menos del 3% del total de ocupados. Se ha mostrado también que la mayoría de los posibles afiliados a sindicatos y que sean personal permanente que tiene un ítem, pertenece al sector público, es decir a la burocracia del Estado o bien a empresas públicas. Aproximadamente el 0.5 por ciento del total de ocupados serían afiliados con las características mencionadas pertenecientes al sector privado.

Una de las principales explicaciones para esta extremadamente baja cobertura del sindicalismo es el cambio en el régimen de contratación que se puso en vigencia en 1985 mediante el DS 21060, especialmente a través de la libertad de despido, mal llamada “relocalización”.

Referencias

- Arce C. (2000). Crisis del sindicalismo boliviano. Consideraciones sobre sus determinantes materiales y su ideología. CEDLA Editorial EDOBOL La Paz Bolivia.
- Cajías M. (1988). Notas sobre la crisis del movimiento minero boliviano. En Toranzo (editor) Crisis del sindicalismo en Bolivia. FLACSO Bolivia e ILDIS, La Paz

- CEBIAE y CEDLA (1986). Por la vida y por la paz. Testimonio de la marcha minera. Ed CEDLA La Paz. http://cedla.org/old/sites/default/files/M-0830_por_la_vida_y_por_la_paz.pdf
- COB (1946). Tesis Pulacayo. Ediciones Masas POR. <http://www.masas.nu/historia%20del%20movimiento%20obrero%20boliviano/tomo%204/cap%208%20la%20tesis%20de%20pulacayo.pdf>
- (1970). Tesis socialista de la COB. Ediciones masas POR. <http://www.masas.nu/masas/folleto-%20tesis%20de%20la%20cob/tesis%20de%20la%20cob.pdf>
- (sin fecha) Estatuto orgánico. <https://es.scribd.com/doc/72139080/Estatuto-Organico-Cob-y-Otros>
- Evia y Fernandez (2005.) Reforma de pensiones y determinantes de la afiliación al seguro social e largo plazo en Bolivia. El trimestre Económico Fondo de Cultura Económica FCE (México D.F.) Vol. LXXII (3) No. 287. 655 - 677.
- Felipe J. y McCombie J. (2013). The aggregate Production Function and the Measurement of Technical Change, Not Even Wrong. Cheltenham, UK and Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing. 400 pages. ISBN: 978-1-84064-255-1.
- Fernández M. (1988). La relación empleo - salarios (Crítica a la política de empleo fundada en la teoría neoclásica). La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. ILDIS.
- (1990). La negociación colectiva: consenso sin propuesta. Debate Laboral No 1 Instituto Latinoamericano de Investigaciones sociales ILDIS. (La Paz) N° 1: pp 11 - 68.
- Guerrien y Ozgur (2015). Putting an End to the Aggregate Production Function... For Ever? Real-World Economic Review. Issue No 73 pp 99 - 109.
- Hamermesh D. (2013). Demand for labor. The neglected side of the market. Oxford University Press. https://pure.royalholloway.ac.uk/portal/files/27598145/Hamermesh_Prize_Book_20170106_Correction.pdf
- Laserna R., Villarroel M. (2008). 38 años de conflictos sociales en Bolivia. CERES, COSUDE, Instituto para la Democracia, Serie documentos de trabajo, La Paz.
- Machicado G, Nina y Jemio (2012) Factores que inciden en el crecimiento y el desarrollo en Bolivia. Análisis nacional y regional (1989 - 2009) - La Paz: INESAD; Fundación PIEB, 2012.
- Meller P. (1982). Las diferencias (económicas) entre el mercado de Trabajo y el Mercado de las Papas. Colección Estudios CIEPLAN No 9, pp 75 - 105. Estudio 107.
- Oporto (2016). Historia del movimiento fabril de Bolivia. A través del testimonio de sus protagonistas 1950 - 1980. Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Colección Laboral No 80, La Paz.

- Orléan A. (2004). *Analyse économique des conventions*. Presses Universitaires de France, collection *Quadrige Manuels*. Paris France. <https://www.amazon.fr/Analyse-%C3%A9conomique-conventions-Andr%C3%A9-Orl%C3%A9an/dp/2130540864>
- Perry G, Maloney W, Arjas O, Fajnzylber A, Mason D, Saavedra J (2007) *Informalidad escape y exclusión*. Estudios del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington DC USA.
- Poulain E. (2001). *Le capital humain, d'une conception substantielle à un modèle représentationnel*. *Revue économique* Vol 52 No 1 pp 91 - 116.
- Rodríguez G. (2001) *Los Mineros de Bolivia en una Perspectiva Histórica*. *Convergencia*. *Revista de Ciencias Sociales*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10502409>> ISSN 1405-1435.
- Rodríguez G. y Borth C. (1988) *Bolivia: El movimiento sindical y la crisis*. En Toranzo (editor) *Crisis del sindicalismo en Bolivia*. FLACSO Bolivia e ILDIS, La Paz.
- Sollow R. (1990). *The labor market as a social institution*. Cambridge, MA: B. Blackwell. 116 p.
- Tapia F. (2019) *Las luchas históricas del movimiento fabril. Memorias y testimonios 1945 - 2017*. Ed CEDLA La Paz.
- Zavaleta R. (2009a). *Forma clase y forma multitud en el proletariado minero de Bolivia*. En *La autodeterminación de las masas*. Bogotá Colombia. Ed CLACSO El Siglo del Hombre Editores. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160314050521/12masas.pdf>
- (2009b). *Las masas en noviembre*. En *La autodeterminación de las masas*. Bogotá Colombia. Ed CLACSO El Siglo del Hombre Editores. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160314050521/12masas.pdf>
- Zerner (2016). *A note on the aggregated production function and the accounting identity*. *Real - World Economic Review*. Issue No 75 pp 152 - 155.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado Rodríguez de la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Calle Isaac Tamayo, ferreterías informales en la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO SÉPTIMO

La política tributaria como incentivo a la formalidad: opciones de reforma

Rubén Ferrufino G.

1. Introducción

Durante los pasados 30 años la informalidad ha venido ganando espacio en la economía y también ha cambiado su esencia. Por décadas se desarrolló una corriente de pensamiento que entendió a la informalidad como un amortiguador social en la medida que el empleo formal no lograba expandirse luego de la crisis de los 80. Mucha de esa informalidad se concentraba en negocios unipersonales o familiares, de pequeña escala y con énfasis en la subsistencia. Entonces, la informalidad jugó un papel relevante en la generación de ingresos, especialmente en segmentos de trabajo menos calificados. En aquellos años, el contexto de débil crecimiento en la economía y el desempleo eran el marco en el que se comprendía la informalidad. Desde el ámbito tributario, la respuesta fue la creación del Régimen Simplificado como el ambiente adecuado para que estos pequeños negocios no estén fuera del sistema, fijándoles pagos únicos y su registro en la base de contribuyentes del país. La norma identificó entonces a artesanos, vivanderos y otros comerciantes minoristas. Se fijaron montos límites en capital y ventas, para definir fronteras de categorización, mismos que vinieron incrementándose a lo largo del tiempo.

A 2018 la informalidad ha evolucionado en varios sentidos, así como el contexto donde se desarrolla. En primer lugar, la informalidad ha crecido en escala de negocios, sectores y cantidad de personas involucradas en este tipo de actividades. Varios métodos de cálculo convergen en el resultado de que 6 de cada 10 personas ocupadas están en alguna actividad informal. En particular, la informalidad está conectada al comercio y la importación con mayor énfasis que en la transformación y la manufactura. En segundo lugar, la informalidad ha consolidado espacios de gran escala para cumplir sus actividades en todas las ciudades capital de departamento. La Feria 16 de julio del El Alto, la Cancha en

Cochabamba, la Ramada, las Siete Calles, Los Pozos y el Abasto en Santa Cruz, la Súper Feria, Kantuta, Roberto Young y Tagarete en Oruro, la Víbora Negra, Fátima y El mercado Campesino, en Tarija y en Sucre la Man Césped, son una muestra de espacios geográficos consolidados a la informalidad. Sin embargo, esa es solo una muestra comercial de un fenómeno que tiene igualmente contraparte en la producción y es menos visible.

También existen ferias fronterizas, particularmente en regiones donde es posible captar la demanda de ciudadanos extranjeros que radican cerca. Es el caso de ferias en localidades aledañas a poblaciones fronterizas brasileras y argentinas. Entonces, al presente existen espacios comerciales apuntalados, cuya vigencia es indiscutible para cualquier autoridad local o nacional.

En esos mercados se comercializa casi todo, desde maquinaria, vehículos y sus partes, medicamentos, tecnología y por supuesto artículos de menor relevancia como la prendería nueva o usada. Fenómenos más recientes incluyen el renacimiento del crédito informal y una creciente gama de servicios, igualmente informales.

Estudios recientes del Fondo Monetario Internacional ubicaron a Bolivia entre las economías más informales del planeta, aun después de la bonanza económica que podía haber sido el contraste de entorno respecto de la informalidad de los 80 y 90. En efecto, una diferencia importante de contexto es la dinámica de la economía en la bonanza (2006-2014) respecto del magro crecimiento que prevaleció luego de la crisis de los años 80.

Es importante anotar en la descripción del entorno actual un conjunto de hechos que hoy son particularmente favorables a la informalidad. Primero, el modelo de crecimiento sustentado en el consumo, mismo que tiene como componentes la renta del gas (entre otras) y un tipo de cambio apreciado que generó un ingreso mayor, medido en dólares. Ello condujo a una expansión de las importaciones legales y de contrabando, desplazando varios segmentos de producción nacional. El contrabando se apoya en la informalidad para lograr una logística excepcional de distribución y cobertura nacional e incluso transfronteriza, tal como se anotó previamente. La liquidez en la economía tuvo su parte; la senda de incrementos salariales elevados junto al pago de beneficios adicionales como el segundo aguinaldo, llenaron los bolsillos de quienes luego demandaron muchos bienes y servicios, varios comerciados en la informalidad. Para 2018, esa expansión se confirma con un crecimiento de 2000 por ciento en el Crédito Neto al Sector Público otorgado por el BCB, 34 por ciento de expansión a la banca, y una contracción de 35 por ciento en los saldos de títulos de estabilización monetaria que implican mayor dinero en la economía.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, la visión posible de la economía boliviana tiene que incorporar, necesariamente, un proceso de mejora en la productividad, innovación, mayor valor agregado, tecnología, diversificación y

complejidad en la producción. Se tiene en frente un mundo donde la base de la economía es el conocimiento y se requiere escala para llegar a mercados, lo que nuevamente nos pone la mirada en las exportaciones y los mercados globales. Es muy difícil visualizar ese futuro con el predominio de la organización productiva informal que justamente tiene limitaciones para alcanzar lo descrito. La informalidad no puede exportar, no puede apalancarse financieramente sino hasta cierto límite, quizás en el marco del microcrédito. No puede acceder a crédito productivo formal, tampoco puede apelar a vías menos convencionales como el capital de riesgo.

La informalidad no puede articularse con el sector formal local debido a las desventajas que ello supone pues no se genera crédito fiscal cuando el informal no emite factura. La literatura que muestra bajos niveles de productividad en la informalidad es creciente y asocia tal condición a la baja escala de operaciones, costos fijos altos, poca especialización del trabajo y un claro desbalance entre factores productivos. Es decir, abundante mano de obra (no siempre capacitada) y limitado capital expresado en bienes como maquinaria, equipos, etc.

Es posible pensar en la informalidad de hoy segmentada en un tramo de pequeña escala, sin decisión de expansión, en ocasiones en una estrategia de subsistencia, limitada perspectiva o en una zona de estancamiento, dado su contexto específico.

En contraste, hay un segundo tramo de informalidad que es dinámico, tiene impulsores con energía, mayor visión, decisión de crecer y oportunidades, muchas veces truncadas por su condición informal.

Entendido el problema de esa manera, emerge la necesidad de construir una vía adecuada para que estos emprendedores dinámicos puedan llegar a la formalidad percibiendo beneficios y ventajas respecto del escenario de informalidad. Mientras el primer grupo seguirá siendo informal y corresponderá un tipo de políticas para apoyarlos, el segundo grupo tiene en esencia la necesidad de evolucionar hacia un contexto formal, pero en condiciones que le favorezcan.

Una solución duradera a la informalidad pasa por contar con condiciones para que prospere la formalidad. Es decir, empleo protegido en crecida, inversión y desarrollo empresarial con perspectiva de futuro, capital humano con creciente cualidad para la producción y el emprendedurismo como factor de cambio cultural. En medio de lo descrito, dos factores particulares son determinantes de la informalidad; el primero está relacionado a la norma y los costos laborales, el segundo tiene que ver con los costos tributarios, que no solo hacen referencia a los pagos que corresponde asumir a favor del fisco, sino a la complejidad y riesgos asociados a ser un contribuyente formal sujeto a fiscalización (costos administrativos y de transacción).

Es claro que varios elementos deben ser alineados para inducir a la formalidad en base a una decisión racional de costo/beneficio. Ser formal debe ser ventajoso y no lo contrario. Particularmente para los negocios con potencial de crecimiento,

la formalidad debe ser plenamente accesible y con beneficios claros como mercados adicionales, asistencia técnica, financiamiento competitivo, conocimiento y acceso a tecnología, entre otras ventajas.

Dicho ello, en el presente trabajo se aborda solo el componente tributario. Otros autores que participan en esta publicación harán énfasis en la productividad, los salarios y el mercado laboral, además con enfoques distintos en cada caso, de modo que se logre una visión más completa de la informalidad. En ese marco, cabe la pregunta respecto de si el sistema tributario actual es adecuado, no solo para la formalización, sino de manera más general, para los retos que la economía enfrenta en el futuro inmediato. Cabe anotar que el objetivo de lograr que la informalidad dinámica tribute es relevante, sin embargo, igual de importante es lograr que estos segmentos prosperen, logren mayor productividad, generen producción competitiva y empleo de calidad.

Para 2019 el Presupuesto General del Estado programó un déficit fiscal de 6.98 por ciento del PIB. Con este dato, la economía estaría registrando el sexto año consecutivo de déficit, producto de una combinación de factores. El primero es la baja en los ingresos por hidrocarburos que pasaron de 27.500 millones de bolivianos en el pico (2014) a 15.200 millones al cierre de 2018. Se trata de una caída cercana al 45 por ciento en un contexto en el que no es racional esperar una recuperación sustancial de precios ni volúmenes. El segundo es que el gasto fiscal ha crecido al punto que los ingresos corrientes alcanzan para cubrir el gasto corriente, mas no para financiar programas de inversión pública que puedan impactar en el crecimiento económico sin tener que acudir a endeudamiento a tasas aceleradas.

La literatura apunta como una de las causas de la informalidad a los sistemas tributarios complejos y difíciles de gestionar para contribuyentes actuales y potenciales. Eso es visible en estructuras productivas donde una parte importante de la producción es generada en pequeña escala y no puede solventar salarios de personal capacitado y dedicado a estas tareas administrativas (con cierto conocimiento de normas impositivas, sistemas informáticos, contabilidad, normativa laboral, pensiones, etc). Al tiempo, esa dispersión también incide en las decisiones de la Administración Tributaria que debe optimizar recursos para recaudar, hecho que puede ser percibido como un bajo nivel de imposición de la norma para afrontar la informalidad. Al respecto, con un método a veces cuestionado, pero estándar para 190 países en el mundo, desde hace varios años el Banco Mundial elabora la publicación “Pagando Impuestos” como parte de un esfuerzo mayor para medir el clima de negocios¹. En el reporte 2019, Bolivia se ubica en la posición 186, con indicadores específicos que sugieren problemas de pesadez en el sistema tributario, a la luz de la realidad de creciente informalidad y negocios de menor escala.

1 Haciendo Negocios.

Lo descrito desemboca en un problema serio que es la concentración de la recaudación tributaria; las cifras oficiales reportan que el poco más del 1 por ciento del padrón de contribuyentes explica cerca del 80 por ciento de las recaudaciones, de modo que la base impositiva es demasiado estrecha. Entre Principales y Grandes contribuyentes se suma cerca de 5000 unidades productivas de casi 315 mil que están inscritas en el Régimen General de contribuyentes a 2017. Entonces, queda claro que existe un gran número de empresas que aportan poco y un número mayor de actividades que, siendo informales, no aportan nada. El 65% de las recaudaciones se generan en solo 100 empresas catalogadas como principales contribuyentes (PRICO) y cuando se aísla el efecto de YPF y los hidrocarburos la concentración persiste. La Paz y Santa Cruz explican el 80% de las recaudaciones y las personas jurídicas representan el 88% de los ingresos.

Como es previsible, existe un costo asociado a la recaudación tributaria que es proporcional a la complejidad de la fiscalización, particularmente cuando se trata de un número amplio de unidades productivas pequeñas o mimetizadas en espacios consolidados de la informalidad. No es rentable la interdicción o control puesto que se recauda menos de lo que se gasta administrativamente en determinar deudas, evasión u omisiones. En consecuencia, las metas de recaudación impuestas a la administración tributaria terminan en la concentración de esfuerzos de fiscalización sobre los contribuyentes más grandes y visibles. Desde esa perspectiva, el sistema tributario concebido en el contexto prevaleciente en 1986 no parece tener la capacidad de resolver los problemas de hoy. De ello surge la necesidad de concebir un nuevo sistema capaz de cerrar brechas fiscales, ampliar la base de contribuyentes e incorporar a segmentos de informalidad, sobre la base de ventajas y controles más amplios y efectivos respecto de lo que la administración tributaria sola podría lograr.

El modelo tributario de 1986 apuntó al Impuesto al Valor Agregado (IVA) como pilar de la recaudación y estableció el Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) como impuesto controlador. Es decir, el mecanismo que activa la cadena de generación de débito y crédito fiscal IVA fue el RC-IVA aplicado al consumidor, que en ese momento correspondía a un segmento relevante de trabajadores formales a los cuales se les podía retener el impuesto para que luego lo puedan descargar y recuperar lo retenido con la presentación de facturas. Hoy la mayor parte de los trabajadores es informal, no son dependientes y no tienen ninguna necesidad de exigir facturas por sus compras. Más aún, los umbrales para la aplicación del RC IVA dentro el segmento asalariado han subido, de modo que incluso dentro esta minoría son muy pocos trabajadores los que demandan facturas. Eso claramente erosiona la recaudación y es favorable al informal que no emite facturas por sus ventas y compite con el formal.

El sistema fue concebido sin la perspectiva de que la informalidad podría avanzar en las proporciones que hoy se aprecian, lo que da cuenta de sus limitaciones.

Más aún, en la perspectiva de que el IDH siga en descenso, el resto de la estructura no podrá cubrir ese vacío, lo que lleva a cuestionar no solo los problemas de ingresos fiscales sino también la dimensión y calidad del gasto público. Entonces, lo descrito hasta aquí plantea la necesidad de repensar los impuestos, pero no solo desde la perspectiva de recaudación, sino desde la óptica de que ésta contribuya a una formalización gradual y con ello una base imponible más amplia y equilibrada.

La informalidad tiene una dimensión en el comercio exterior y en especial en las importaciones ilegales que han ganado espacios grandes, desplazando a la producción y el comercio formales. Se estima que el contrabando habría subido a cifras cercanas al 8% del PIB y que el flujo que genera es mayor al valor agregado del sector “comercio formal”

El presente documento presenta un conjunto de propuestas que fueron discutidas y trabajadas por el autor en el marco de iniciativas que llevó adelante la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia en el diálogo con el gobierno durante 2017 y 2018. Desde esa perspectiva, lo que se hace en el presente trabajo es una revisión y ajuste de ideas que, por un lado, sintetizan lo trabajado previamente y por otro, actualiza los datos en la medida que oficialmente se hicieron públicos. En 2018 se conoció informalmente cierta predisposición gubernamental para lanzar iniciativas como las planteadas; sin embargo, ello no se ha concretado y tampoco se conoce si luego de la coyuntura electoral y dependiendo de los resultados, se impulse alguna de estas propuestas. Lo que es más claro no solo para este autor sino para muchos otros, es la necesidad de rediseñar el sistema tributario actual y el presente documento se enmarca en el propósito de sumar a una discusión propositiva que contribuya a la identificación de opciones.

La segunda sección de este documento presenta un diagnóstico rápido del sistema tributario para identificar las debilidades del mismo en cuanto a la cobertura del padrón, las recaudaciones del IVA y el debilitamiento del RC IVA como factor de control.

La tercera sección presenta un esquema general de propuesta de ajustes al sistema tributario y de pensiones, con varios componentes. Lo central en tales propuestas es lograr una mayor cobertura de contribuyentes a través de incentivos por los cuales los consumidores cumplan un papel relevante demandando facturas por sus compras. Es posible que la Administración Tributaria logre efectos ampliatorios si ésta se enfoca en nuevos contribuyentes, pero también es claro que el al presente el sistema no incorpora mecanismos para que los consumidores sean parte del esquema de control. La propuesta intenta cambiar esta situación, que hoy incentiva para que los consumidores compren sin factura a cambio de alguna rebaja.

La cuarta sección presenta una breve discusión para limitar de uso de efectivo, reducir la circulación de billetes de corte mayor (Bs. 200 y 100) al tiempo que se generan las herramientas e incentivos para ampliar los medios de pago electrónicos. Las conclusiones se presentan en la cuarta y última sección.

2. Problemas con el sistema tributario

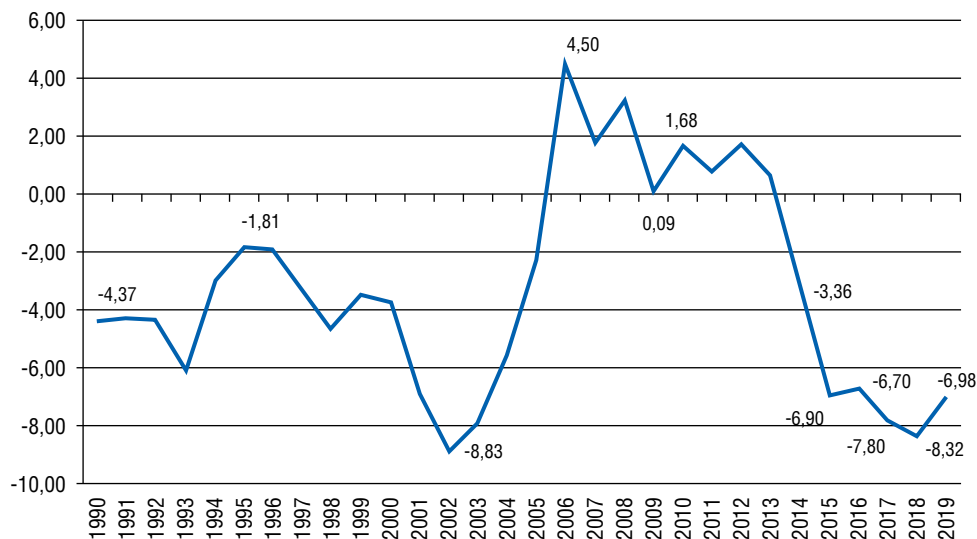
2.1. Suficiencia y equidad

El sistema tributario busca proporcionar los recursos necesarios para financiar el gasto público y esa propiedad se define como *suficiencia*, que depende del número de impuestos que se aplican, el hecho que se grava, la base de contribuyentes, las alícuotas imponibles y la capacidad de la administración tributaria para recaudar.

Por su parte, la recurrente *insuficiencia tributaria* en Bolivia está ligada a dos aspectos críticos; por un lado, en varios periodos de la historia económica nacional el gasto público se ha incrementado con cargo a ingresos temporales. Lo sucedido con la expansión del gasto con cargo a la renta del IDH parece ser el nuevo ejemplo de esa lógica cíclica. Por otro lado, la concentración de la recaudación y la estrechez de la base imponible se suman como factores ligados a la acelerada expansión de la informalidad de la economía.

El gráfico 1 reporta el saldo fiscal donde puede apreciarse con claridad la tendencia de déficit fiscal en el largo plazo. En todo el periodo los saldos han sido negativos, con excepción del tramo 2006 a 2013, que corresponde a la bonanza de hidrocarburos. A partir de 2014 nuevamente se registró déficit y tomando la proyección oficial para 2019 se marcaría el sexto año de saldo negativo.

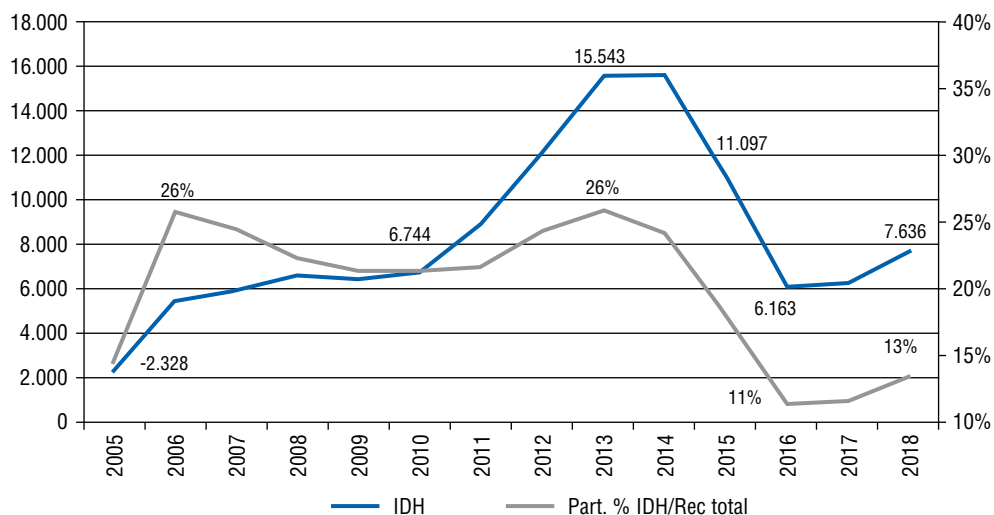
Gráfico 1
Resultado fiscal (Superávit/Déficit) SPNF, 1990-2019
(en porcentaje del PIB) - 2019 proyectado PGE



Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La caída en la renta del gas ha sido fuerte después de llegar a un pico en 2014 con Bs. 15.543 millones, que significó un cuarto de la recaudación total interna y aduanera. Porcentualmente, la contracción a 2016 fue de 60%, para cerrar el año con Bs. 6.163 millones (Gráfico 2).

Gráfico 2
Recaudación IDH y participación en la recaudación total, 2005-2018
(En millones de Bs. y porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP.

El balance fiscal de largo plazo depende del ingreso y el gasto. La reducción del último es una tarea compleja con restricciones políticas importantes que deterioran la popularidad de los gobiernos. Sin embargo, un escenario en el que la calidad del gasto público es cuestionada no solo por su efectividad sino también por matices negativos como la corrupción, resulta indispensable que en un enfoque integral se discuta cómo racionalizar y optimizar lo que el Estado ejecuta y los resultados que la ciudadanía requiere. Adicionalmente, existe, en la coyuntura boliviana, la necesidad de restablecer cierta coherencia macroeconómica puesto que el exceso de gasto se traduce en un drenaje de reservas internacionales.

Dicho lo anterior, cabe adelantar que el presente esfuerzo se concentra en el ingreso, en busca de ampliar la formalidad. Por supuesto que ningún esfuerzo será suficiente si el ritmo de expansión del gasto es elevado. Con esa delimitación la pregunta relevante es:

- ¿El sistema actual podrá cumplir con el objetivo de mitigar la informalidad y ampliar la base de contribuyentes?

La capacidad recaudatoria está dada por los ingresos que es posible alcanzar con un sistema tributario determinado y un esfuerzo fiscalizador óptimo. Esta capacidad recaudatoria usualmente es menor que la recaudación potencial que se obtendría si existiera un pleno cumplimiento, pero mayor que la recaudación real y efectiva.

La brecha que separa la recaudación potencial de la recaudación efectiva corresponde a la evasión tributaria; pero sólo una parte de ella, que es la diferencia entre la capacidad recaudatoria y la recaudación efectiva, es responsabilidad de la Administración Tributaria. El resto, es decir, la brecha entre la recaudación potencial y la capacidad recaudatoria, es atribuible al diseño del sistema tributario.

Para lograr *suficiencia* se dispone de dos herramientas: i) aumentar la capacidad recaudatoria y ii) mejorar la eficiencia de la administración tributaria. La primera corresponde al ámbito de la política tributaria donde importan variables tales como el nivel de las alícuotas y la *amplitud de la base imponible*, entre otras. Jorrat (1996) elaboró un estudio en el que incluyó el caso de Bolivia, determinando un 37% de potencial adicional de recaudación para el IVA por ampliación de la base imponible.

2.1.1. Capacidad recaudatoria

La capacidad recaudatoria depende del diseño del sistema tributario donde importa la cantidad de impuestos, las alícuotas y el tamaño de la base imponible. Alícuotas muy altas impulsan la decisión de evasión, pero igualmente los costos administrativos, tiempo y recursos requeridos para cumplir adecuadamente las regulaciones tributarias. Más aún, cuando errores de cumplimiento conducen a sanciones elevadas que pueden significar el deterioro de las condiciones de operación de los negocios, éstos tienen incentivos para permanecer informales evadiendo tributos y también riesgos.

Las alícuotas, costos y sanciones

Desde la perspectiva del contribuyente importa no solamente la alícuota, sino los costos asociados a todo el proceso de cumplimiento tributario, que implican la asignación de tiempo de profesionales que no siempre están al alcance de los pequeños negocios. Pero también, importan los riesgos y contingencias que emergen del proceso de fiscalización, pues derivan en sanciones que ahuyentan al contribuyente. En tal tipo de escenario las personas deciden por la informalidad.

La informalidad en Bolivia no es un hecho reciente pero su naturaleza ha cambiado. En los años 90 la informalidad se entendía como un segmento mayormente de subsistencia; evidencia de ello fue el monto de microcrédito promedio que fluctuaba alrededor de US\$ 500. Al presente, dentro los amplios sectores informales

existen negocios dinámicos, que a diferencia de los de subsistencia, tienen tasas de expansión importantes. La evidencia de esa dinámica es nuevamente el microcrédito promedio, que a finales de 2016 superó los US\$ 13.000 por cliente, dando además paso a una nueva clasificación que distingue microcrédito y crédito PyME.

Existe un creciente segmento de negocios con perspectiva de expansión y con emprendedores que buscan crecimiento. Requieren acceso a financiamiento; necesitan relacionarse comercialmente con empresas formales, pero también varios de esos negocios mantienen un enfoque que apunta al consumidor final, mismo que en la mayoría de los casos no exige factura por sus compras, debido a las altas exenciones fijadas en el Impuesto al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA).

La base imponible

La amplitud o estreches de la base imponible es un factor real que merma la recaudación tributaria. Los factores que definen ésta se generan en la disponibilidad o ausencia de mecanismos de información para la identificación e incorporación de nuevos contribuyentes (sistemas de información e inteligencia), la estructura empresarial donde importa la formalidad y la escala de los negocios. La base imponible puede ser valorada a partir de las características del padrón de contribuyentes que se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Bolivia: características del Padrón de Contribuyentes al 2017
(En porcentaje)

Categoría	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part. % en recaudación	Part. % recaud. acum.
PRICO	0,03%	0,03%	43,0%	43,0%
GRACO	1,26%	1,29%	36,1%	79,1%
Resto	77,09%	78,38%	20,7%	99,8%
Regímenes especiales	21,6%	100,0%	0,2%	100,0%
Tipo de persona	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part. % en recaudación	Part. % recaud. acum.
Persona Jurídica	8,9%	8,9%	86,7%	86,7%
Empresa Unipersonal	42,3%	51,2%	10,5%	97,2%
Persona Natural	48,8%	100,0%	2,8%	100,0%
Sucesión Indivisa	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Departamento	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part. % en recaudación	Part. % recaud. acum.
Santa Cruz	27,2%	27,2%	38,3%	38,3%
La Paz	28,1%	55,2%	38,4%	76,7%
Cochabamba	16,7%	72,0%	12,3%	89,0%
Chuquisaca	5,2%	77,1%	2,2%	91,2%

Tarija	7,7%	84,9%	2,1%	93,2%
Potosí	5,1%	89,9%	4,3%	97,6%
Oruro	5,1%	95,0%	1,5%	99,1%
Beni	3,7%	98,7%	0,8%	99,9%
Pando	1,3%	100,0%	0,1%	100,0%
Actividad económica	Part. % en Padrón	Part. Padrón Acum.	Part. % en recaudación	Part. % recaud. acum.
Comercio	20,4%	20,4%	19,3%	19,3%
Industria Manufacturera	5,0%	25,3	17,7%	37,0%
Petróleo y Gas Natural	0,02%	25,3%	4,8%	41,9%
Otros servicios	39,7%	65,1%	14,8%	56,6%
Transporte y Comunicaciones	6,1%	71,2%	12,6%	69,2%
Establecimientos Financieros	0,5%	71,7%	9,2%	78,4%
Construcción	5,4%	77,1%	6,9%	85,3%
Minerales Metálicos y no Metálicos	0,8%	77,9%	6,2%	91,5%
Administración Pública	0,2%	78,0%	3,7%	95,2%
Electricidad, Gas y Agua	0,2%	78,2%	3,6%	98,8%
Agricultura Caza, Pesca	0,2%	78,4%	1,0%	99,8%
Regímenes Especiales	21,6%	100,0%	0,2%	100,0%

Fuente: Elaboración con datos del SIN 2017.

Los principales contribuyentes (PRICO), que están alrededor de una centena de empresas, representan 0,03% del padrón y explican el 43% de la recaudación. Si a ellos se suman los Grandes Contribuyentes (GRACO) que son cerca de 4.000 se concluye que un padrón acumulado de 1,29% explica el 79,1% de la recaudación total. Sin duda estos datos reportan una importante concentración de ingresos en pocos contribuyentes.

Las personas jurídicas, que son organizaciones empresariales, representan el 8,9% del padrón con un aporte de impuestos equivalente al 86,7% del total. Si se suman las personas unipersonales que son el 51,2% del padrón se explica el 97,2% de las recaudaciones.

El análisis por departamento reporta que La Paz y Santa Cruz suman más de la mitad del padrón y la recaudación correspondiente alcanza a 76,7% del total. El análisis por sector o actividad económica coloca al comercio en el primer lugar, por encima de la industria y otros servicios.

Indicadores de informalidad

El grado de informalidad de una economía influye en su capacidad recaudatoria; a mayor informalidad menor es la base de contribuyentes y menor la efectividad de los impuestos. La informalidad se expresa adicionalmente en el empleo y la calidad de éste. El Cuadro 2 reporta un resumen de los resultados del estudio

del FMI (2018) que ubica al país, tomando el dato a 2015, entre los 15 países más informales en el mundo y en el cuarto lugar si se toma el promedio para periodo considerado. El mismo estudio tomó un promedio más extenso y de allí que se ubicó a Bolivia como el más informal del mundo.

Cuadro 2
Informalidad según FMI (2018) Economías Sombra Alrededor del Mundo

Ranking	País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prom 2004-2005
1	Zimbabwe	63,50	53,16	60,58	60,42	61,66	69,08	65,62	63,89	63,69	64,55	65,85	67,00	64,08
2	Haiti	54,67	55,02	56,53	58,25	54,15	53,72	52,93	52,30	52,49	51,84	51,21	56,38	54,12
3	Georgia	66,10	66,91	63,79	64,55	67,93	68,46	64,73	60,86	58,67	56,57	54,10	53,07	62,15
4	Nigeria	56,72	55,84	51,95	54,96	53,06	53,98	52,80	51,51	51,56	51,70	50,64	52,49	53,10
5	Gabon	58,13	55,41	59,63	58,68	60,07	63,47	58,02	54,75	53,50	52,52	53,48	51,01	56,64
6	Myanmar	42,91	39,86	48,41	46,38	48,89	49,30	48,60	47,56	45,49	43,93	43,30	50,99	46,39
7	Africa Central	41,12	41,58	39,12	38,15	38,88	38,23	37,54	36,94	37,85	52,64	55,96	50,71	42,48
8	Benin	55,49	56,38	55,79	52,75	53,52	56,63	54,49	55,12	53,64	50,71	46,33	48,28	53,26
9	Congo	46,64	46,53	47,09	44,51	44,06	46,36	44,19	44,81	45,98	45,65	41,07	46,95	45,32
10	Guatemala	53,47	53,12	50,46	49,68	50,47	53,26	52,23	51,76	50,62	50,48	47,82	46,88	50,85
11	Bolivia	66,74	65,64	61,77	59,97	54,65	58,40	55,06	51,82	49,64	48,18	46,93	45,98	55,40
12	Madagascar	39,87	40,98	41,34	42,68	38,70	43,33	44,98	45,02	44,33	46,27	44,84	45,29	43,13
13	Liberia	41,31	42,47	39,95	42,71	43,09	43,45	41,57	41,52	42,23	42,37	42,45	43,67	42,23
14	Gambia	38,90	45,77	48,19	47,90	45,28	39,78	35,17	48,57	42,64	40,95	43,81	43,64	43,38
15	Thailandia	49,45	48,70	48,24	48,11	47,84	51,22	48,65	47,88	46,67	46,74	47,25	43,12	47,82

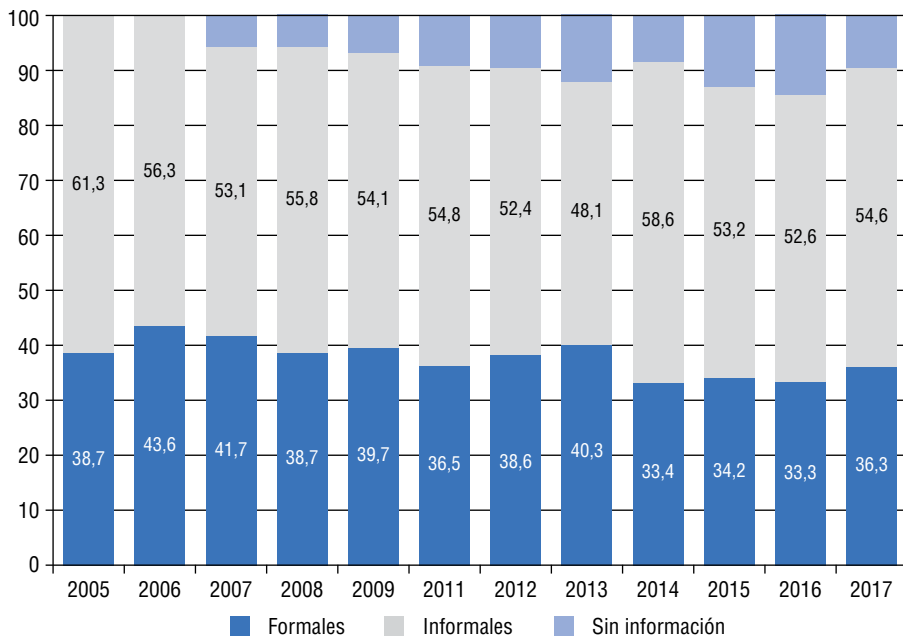
Fuente: FMI Working paper 2018.

Tomando la información de las Encuestas de Hogares es posible determinar con mayor cercanía la condición tributaria de los empleadores. La encuesta identifica tres tipos de situaciones que luego permiten inferir sobre la condición tributaria y la informalidad:

- Obreros(as) y empleados(as) que declaran que su unidad económica no tiene NIT, y que trabajan en organizaciones privadas u organizaciones no gubernamentales (ONG) excluyendo aquellas extraterritoriales.
- Trabajadores (as) por cuenta propia, cooperativistas, trabajadores (as) familiares y socios (as) patronos (as) o empleados (as) que declaran que la unidad económica donde trabajan no tiene NIT.
- Empleados (as) del hogar.

La informalidad, medida con ese enfoque de registro tributario, estaría en 54.6% en 2017 tal como se puede apreciar en el gráfico 3, donde se muestra que ese elevado nivel se ha mantenido inclusive durante los años recientes de auge económico.

Gráfico 3
Empleo urbano por condición de informalidad por Régimen Tributario



Fuente: Elaboración con datos de EMINPRO-INESAD.

2.2. Indicadores agregados de padrón y recaudaciones

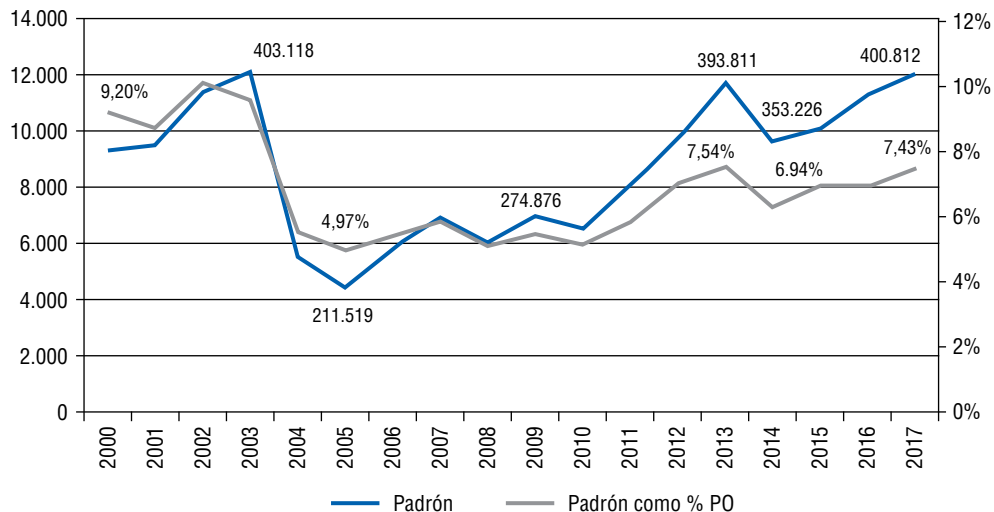
Padrón

El gráfico 4 reporta, en el eje izquierdo, la evolución del número de contribuyentes considerando todos los regímenes (Simplificado, General y los especiales como el Agropecuario y otros). Si se comparan las cifras de inicio de los 2000 contra lo más reciente (2017), es posible apreciar un incremento leve que lleva el valor, en cifras redondas, de 334 mil a 400 mil contribuyentes.

En el eje derecho se muestra el cociente entre el número de registros en el padrón y la población ocupada (PO); en 2017, el padrón equivale a 7,43% de la PO, dato que informa de la baja cobertura del Padrón respecto de la población que esta empleada o tiene alguna ocupación económica que le devenga ingresos.

El gráfico permite extraer algunas conclusiones importantes; primero la baja cobertura y segundo la alta correlación entre variables. Tomando en cuenta los valores a partir de 2005, luego de la depuración del Padrón, la correlación entre éste y la PO es 72,5%; es decir, la evolución del registro de contribuyentes está influenciada por la PO.

Gráfico 4
Padrón de Contribuyentes y % de población ocupada, 2000-2017
 (En número de personas y porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos del SIN y UDAPE.

En el Cuadro 3 se puede apreciar las tasas de crecimiento del Padrón en número de contribuyentes y como porcentaje de la PO, donde la dinámica de esta medida es menor al primer caso. Es decir que, aun cuando el Padrón ha crecido en 89%, la cobertura de éste respecto de la PO ha crecido menos (49%). Así, una proporción mayor de la PO no estaría siendo capturada en el registro de contribuyentes, dato que es consistente con el criterio de ampliación de la informalidad.

Cuadro 3
Indicadores de evolución del Padrón Tributario

Año	2005	2017	Crec. %
Padrón en No. Contrib.	211.519	400.812	89%
Padrón % PO	4,97%	7,43%	49%

Fuente: Elaborado con datos de SIN y UDAPE.

En el Cuadro 4 se muestra las tasas de crecimiento interanual para cada componente del padrón luego de la depuración; se puede apreciar mayor dinámica en las categorías del Régimen Simplificado y GRACO, como también en el Agrario. Por otro lado, el Resto de contribuyentes en el Régimen General ha crecido a un ritmo sustancialmente menor.

Cuadro 4
Tasas de crecimiento interanual Padrón de Contribuyentes 2005 al 2017
(En porcentaje)

Graco	Resto RG	RTS	STI	RAU	Total general
9,77%	5,04%	11,15%	-15,40%	14,77%	5,47%

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios MEFP.

Lo descrito es importante en la medida que muestra menor crecimiento en el resto del Régimen General, donde se podría esperar mayor espacio de incorporación de contribuyentes, debido a la propia naturaleza de la estructura empresarial, donde las empresas grandes son relativamente pocas mientras que las medianas, pequeñas y micro son mayores. GRACO ha crecido por encima del promedio (5,47%) mientras que el resto del RG ha crecido por debajo de éste.

Si bien un grupo reducido de contribuyentes de gran tamaño genera una parte muy importante del ingreso fiscal en Bolivia, la lógica de ampliación incorporando muchos contribuyentes que aportan menos ingreso debe ser igual o más importante que aquella que enfatiza en los grandes. Ello, ligado a la realidad que muestra pocas empresas GRACO, apunta a contribuyentes que caerían en el Resto del RG y entre ellos los informales, que no son los más pequeños (que están en el RTS), sino aquellos que tienen mayor tamaño.

Cuadro 5
Crecimiento del Padrón de Contribuyentes e incidencia
(En número de personas y porcentaje del 2005 y 2017)

Regímenes	Cont. 2005	Part. %	Cont. 2017	Part. %	Crecimiento	Incidencia
Graco	1.687	0,8%	5.161	1,3%	205,9%	1,6%
Resto RG	171.269	81,0%	309.004	77,1%	80,4%	65,1%
RTS	21.671	10,2%	77.050	19,2%	255,5%	26,2%
STI	15.452	7,3%	2.077	0,5%	-86,6%	-6,3%
RAU	1.440	0,7%	7.520	1,9%	422,2%	2,9%
Total	211.519	100,0%	400.812	100,0%	89,5%	89,5%

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2017, MEFP.

En el Cuadro 5 se muestra el crecimiento de cada categoría y la incidencia de cada caso sobre el crecimiento general del Padrón. Se puede apreciar que, sin bien el resto del RG creció más lento, su incidencia en la expansión general es la más alta (65,1%) y de allí su importancia, como segmento capaz de ampliar efectivamente la base de contribuyentes.

Recaudaciones y presión tributaria

El Cuadro 6 refleja la recaudación total por impuestos, considerando efectivo y valores para el año 2017, donde se ha clasificado los ingresos generados en el mercado interno, aquellos que son ligados a los hidrocarburos y finalmente los que se generan en las importaciones. Del total, los ingresos generados en el mercado interno representan el 61.9%, mientras que los del sector hidrocarburos e importaciones son 11,8 y 26,3%, respectivamente. La tendencia de ingresos por hidrocarburos ha sido decreciente y no se avizoran perspectivas para que esto se revierta sustancialmente.

Cuadro 6
Participación y presión Tributaria por tipo de Impuestos 2017
(En millones de Bs. y porcentaje del PIB a precios corrientes)

Impuesto	Recaudación	Participación		
		Participación % del total	% del subtotal	Presión Tributaria
IUE	8.591,1	15,99%	25,8%	3,3%
IVA (Mercado intero)	10.349,5	19,26%	31,1%	4,0%
IT	4.391,9	8,17%	13,2%	1,7%
Conceptos varios ¹	2.694,4	5,01%	8,1%	1,0%
ICE (Mercado interno)	1.890,8	3,52%	5,7%	0,7%
IUE RE	1.058,8	1,97%	3,2%	0,4%
IEHD (Mercado interno)	3.073,3	5,72%	9,2%	1,2%
RC-IVA	502,2	0,93%	1,5%	0,2%
ITF	490,8	0,91%	1,5%	0,2%
ISAE	122,1	0,23%	0,4%	0,0%
Régimen agropecuario unificado	31,4	0,06%	0,1%	0,0%
Régimen Tributario simplificado	29,7	0,06%	0,1%	0,0%
IJ/IPJ	77,8	0,14%	0,2%	0,0%
Sistema Tributario integrado	0,1	0,00%	0,0%	0,0%
Programa transitorio	0,0	0,00%	0,0%	0,0%
Subt. Impuestos Mercado Interno	33.303,9	61,98%	100%	12,85%
IVA (Importaciones)	9.849,9	18,33%	69,8%	3,8%
GA2	3.198,3	5,95%	22,7%	1,2%
ICE (Importaciones)	953,3	1,77%	6,8%	0,4%
IEHD (Importaciones)	114,6	0,21%	0,8%	0,0%
Subt. Impuesto Importaciones	14.116	26,27%	100%	5,4%
IDH	6.312,6	11,75%	100%	2,4%
Recaudación Tributaria y Aduanera	53,733	100%	100%	20,7%

(1) El rubro de concepto varios incluye la recaudación por concepto de adeudos tributarios, mora, multas, facilidades de pago y la recaudación desde la gestión 1990 de los impuestos i) IRPPB hasta 1994, ii) IERI hasta 1995, iii) IPR hasta 1999, iv) IRPE hasta 2002. La gestión 2009 incluye Bs. 470,0 millones de recaudación en valores de entidades en liquidación según Resolución Administrativa N° 174.

(2) Recaudación en efectivo a fecha de pago de 1990 a 2004.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015 MEFP e INE.

En materia de contrabando, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia CEPB (2017) ha calculado una incidencia equivalente al 8% del PIB que, aplicando la tasa impositiva evadida por el IVA, generaría una recaudación adicional por cerca Bs. 2.800 millones anuales. Lograr esos ingresos supondría un grado de efectividad difícil de lograr en términos de interdicción, pues implicaría reducir el contrabando prácticamente a un mínimo.

Los datos muestran que el efecto recaudador ligado al contrabando es importante, pero tiene un límite en la realidad. Esto muestra la importancia de ampliar la base impositiva en el mercado interno, como vía con mayor probabilidad de ampliación de la universalidad impositiva. De hecho, existen sinergias de modo que una mayor formalización en el mercado interno tendría como consecuencia una mayor recaudación por importaciones.

Considerando ambos, mercado interno e importaciones, el IVA explica el 37% de las recaudaciones, de modo que es el principal impuesto en la recaudación total. Cuando se considera solo el mercado interno, el peso del IVA representa el 31,1%, de modo que es más relevante que el IUE (25,8%). Si se considera los ingresos por importaciones, el IVA representa el 69,8% del total.

La columna referida a la presión tributaria muestra que los ingresos representan el 20,7% del PIB, cifra que incluye hidrocarburos. El dato sin IDH alcanza a 18,3%, tal como se muestra en el gráfico 7 a continuación. Es interesante notar una subida en la presión, aun sin IDH y luego una bajada primero liderada por hidrocarburos (desde 2014) y luego reflejada en la cifra sin IDH (desde 2016). Este comportamiento estaría reflejando menor dinámica económica si se entiende que los principales impuestos (IVA e IUE) están asociados a la producción, el consumo y la renta de las empresas.

2.2.1. Indicadores específicos del IVA

Es indiscutible la importancia del IVA en la estructura de ingresos, tanto internos como de importaciones. Este impuesto indirecto funciona como un gravamen al consumo y permite capturar parte de la actividad informal, por lo que las mejoras en su diseño e implementación resultarían en avances relevantes en recaudación.

Existen indicadores estándar que ayudan a valorar la eficiencia recaudadora del IVA y en lo que sigue se presentan dos. Un detalle metodológico exhaustivo puede encontrarse en Thackray (2014) en un estudio para Estonia y un enfoque que prioriza la efectividad de la Administración Tributaria está disponible en DGI (2006), para el caso de Uruguay.

Productividad e índice de productividad del IVA

El indicador de Productividad del IVA o Eficiencia de Recaudación IVA permite medir el alcance de la recaudación respecto del consumo total privado y público de la economía:

$$P.IVA_i = \frac{Rec.IVA_i}{CFHyG_i * \tau_i} * 100 \quad (1)$$

Dónde:

- P.IVA* : Productividad del IVA
CFHyG_i : Consumo Final de los Hogares y Gobierno
 τ_i : Alícuota general del IVA (13%)
Rec.IVA_i : Recaudación efectiva del IVA.

En la expresión (1) el numerador es la recaudación total IVA y el denominador es el potencial de recaudación, considerando como base el consumo total y la alícuota del impuesto. Para construir el indicador se consideró datos en millones de bolivianos en una serie temporal desde el año 2000 a 2017.

Por su parte, el Índice de Productividad del IVA permite medir cuánto de recaudación (en porcentaje del PIB) permite generar cada punto de alícuota del IVA.

$$índiceP.IVA_i = \frac{Rec.IVA_i / PIB_i}{\tau_i}$$

Dónde:

- índiceP.IVA_i* : Índice de Productividad del IVA
Rec.IVA_i : Recaudación del IVA
PIB_i : Producto Interno Bruto
 τ_i : Alícuota general del IVA

Los resultados correspondientes se muestran en el Cuadro 7 donde se puede apreciar la evolución y vale la pena remarcar que se está valorando ambos al tiempo, el desempeño del IVA mercado interno e IVA importaciones.

La Productividad del IVA ha subido sostenidamente hasta un pico en 2013 (93,4%) que da cuenta de una recaudación cercana a lo que representa el potencial medido por el consumo.

Se observa que la productividad del IVA o “eficiencia de recaudación del IVA” para el año 2017 alcanzó 70,8% del potencial dado por el consumo, dato menor con respecto a los años inmediatamente anteriores. Por otra parte, del Índice de Productividad se concluye que, en 2017, cada punto porcentual de la alícuota permite generar ingresos equivalentes a 0.6 puntos del PIB. Nuevamente, este es un indicador menor al de años previos.

Ambos indicadores reportan una mejora relevante hasta 2013 y 2015 respectivamente, para luego descender, lo que estaría informando de un retroceso en la productividad en este impuesto.

Cuadro 7
Productividad del IVA e índice de productividad del IVA 2000-2017
(En millones de Bs. y por porcentaje)

Año	PIB nominal	Rec. IVA	Gasto CFH e ISFLSH	Gasto de la Adm. Pública	Prod. del IVA	Índice de Prod. del IVA	IVA como % del PIB
2000	51.928,5	2.948,6	39.655,5	7.550,0	48,0%	0,44%	5,7%
2001	53.790,3	3.250,0	40.499,3	8.458,1	51,1%	0,46%	6,0%
2002	56.682,3	3.582,3	41.842,2	9.051,0	54,1%	0,49%	6,3%
2003	61.904,4	3.893,9	43.960,3	10.227,3	55,3%	0,48%	6,3%
2004	69.626,1	4.512,6	47.281,2	11.320,2	59,2%	0,50%	6,5%
2005	77.023,8	5.313,8	51.080,3	12.304,2	64,5%	0,53%	6,9%
2006	91.747,8	6.291,0	57.594,5	13.169,7	68,4%	0,53%	6,9%
2007	103.099,2	7.487,1	65.127,9	14.481,7	72,3%	0,56%	7,3%
2008	120.693,8	9.309,5	75.100,2	16.025,0	78,6%	0,59%	7,7%
2009	121.726,7	8.862,1	79.733,2	17.904,5	69,8%	0,56%	7,3%
2010	137.875,6	10.259,4	85.894,4	19.069,9	75,2%	0,57%	7,4%
2011	166.231,6	14.091,9	100.909,8	22.901,9	78,6%	0,65%	8,5%
2012	187.153,9	16.306,0	111.363,6	25.152,8	91,9%	0,67%	8,7%
2013	211.856,0	19.032,8	127.509,2	29.324,1	93,4%	0,69%	9,0%
2014	228.003,7	20.580,5	143.499,7	33.532,6	89,4%	0,69%	9,0%
2015	228.031,4	20.756,5	156.018,4	39.894,7	81,5%	0,70%	9,1%
2016	234.533,2	19.901,7	161.615,4	40.945,4	75,6%	0,65%	8,5%
2017	259.184,7	20.199,4	175.350,0	44.117,5	70,8%	0,60%	7,8%

La columna "Gasto CFH e ISFLSH" hace referencia al Gasto de consumo final de los hogares: la Recaudación IVA está compuesta por Mercado Interno e Importaciones.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2017, MEFP e INE.

Para afinar el análisis de eficiencia de recaudación del IVA y ver su productividad sólo en la actividad interna se empleó las siguientes variables: Valor Agregado Bruto como base imponible potencial a precios básicos y Recaudación IVA mercado interno. La formulación es la siguiente:

$$P.IVA_{i,mi} = \frac{Rec.IVA_{i,mi}}{VAB_i * \tau_i}$$

Dónde:

$P.IVA_{i,mi}$: Productividad del IVA mercado interno.

$Rec.IVA_{i,mi}$: Recaudación del IVA mercado interno

VAB_i : Valor Agregado Bruto

τ_i : Alícuota General del IVA

El dato de Valor Agregado Bruto (VAB) proviene de cuentas nacionales, no incluye impuestos y se genera por la diferencia entre la Producción Bruta y el Consumo Intermedio, aislando el efecto de las importaciones (en contraste el consumo incluye éstas). La idea es aproximar de manera más efectiva el cálculo de la eficiencia del IVA_{MI} (ver Cuadro 8).

Cuadro 8
Productividad del IVA Mercado Interno 2000-2017
(En millones de Bs y porcentaje)

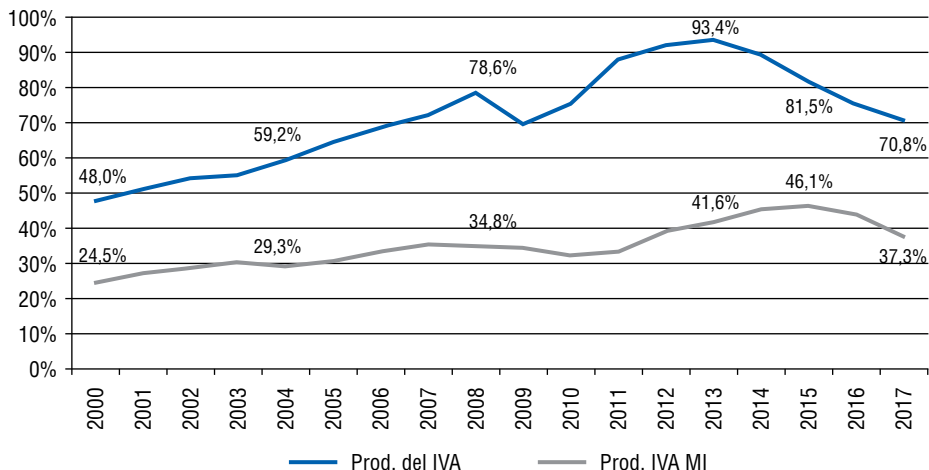
Año	VAB	Rec. IVA MI	Prod. IVA MI
2000	44.863,5	1.427,0	24,5%
2001	46.862,2	1.635,1	26,8%
2002	49.287,7	1.829,4	30,3%
2003	53.911,4	2.122,8	30,3%
2004	60.332,1	2.298,7	29,3%
2005	63.174,3	2.520,6	30,7%
2006	72.318,2	3.117,7	33,2%
2007	80.081,5	3.654,3	35,1%
2008	93.570,1	4.230,5	34,8%
2009	98.164,2	4.401,8	34,5%
2010	111.452,5	4.681,3	32,3%
2011	129.771,7	5.628,2	33,4%
2012	142.179,7	7.178,3	38,8%
2013	158.961,8	8.587,9	41,6%
2014	171.006,2	10.033,4	45,1%
2015	176.390,8	10.579,9	46,1%
2016	191.802,3	10.939,9	43,9%
2017	213.254,4	10.349,5	37,3%

Valor agregado Bruto VAB a precios básicos.

Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2015, MEFP e INE.

En el gráfico 5 se compara la eficiencia de recaudación del IVA mercado interno y del IVA total. La eficiencia en la recaudación del IVA mercado interno fue de 37,3% a 2017, lo que implica un potencial de mejora sustentado en políticas adecuadas, particularmente las que apoyen a la formalización y ampliación de la base de contribuyentes.

Gráfico 5
Productividades IVA total e IVA mi, 2000-2017
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos del Boletín de Ingresos y Gastos Tributarios 2017, MEFP e INE.

3. Propuestas para una formalización gradual y voluntaria

El diagnóstico dejó evidencia para considerar un ajuste al sistema tributario boliviano. Sin embargo, una dimensión importante de tal decisión es la viabilidad política, donde la naturaleza misma de los ajustes es relevante. Tomando ello en mente, resulta indispensable pensar ejes de diseño que hagan, en lo posible, voluntaria la adhesión a los ajustes y generen incentivos, antes que imposiciones que, con alta probabilidad, pueden ser rechazadas. Existen tres factores que condicionan el lanzamiento y éxito de una reforma tributaria.

- Primero, cuando los gobiernos tienen acceso a financiamiento extraordinario no tributario, la decisión de una reforma es usualmente pospuesta hasta que se retorna a una situación de carencia de ingresos.
- Segundo, los gobiernos asumen los costos de una reforma cuando tienen un horizonte largo de permanencia en mandato y las reformas significan beneficios que se percibirán en su gestión. Entonces, es más frecuente observar impulsos de reformas al inicio de los periodos gubernamentales.
- Tercero, las crisis fiscales generan espacios para oportunidades de reforma. Suelen transparentar inequidades en los ingresos (muchos no aportan) y problemas en los gastos, de modo que se conforma una corriente creciente de adhesión a una reforma.

Para el caso boliviano, el cambio buscaría lograr mayor formalización de la economía, ampliando la base de contribuyentes. Esto significaría mayores ingresos fiscales, más competencia leal y menor presión sobre los mismos contribuyentes, hoy formales. Desde lo laboral, los ajustes deben apuntar a mejorar la cantidad de trabajadores con beneficios (por ejemplo, con acceso a la jubilación). Para los informales, todo esto debería significar una oportunidad para crecer.

Es necesario anotar que no solo lo tributario incide en la decisión de informalidad, sino la regulación, la norma y los costos laborales, entre otros. En consecuencia, se requiere implementar acciones desde varios frentes para lograr resultados importantes. Se deben diseñar incentivos y beneficios, por ejemplo, asociados a asistencia técnica, capacitación y mercados. Con ello en mente, aquí se enfatiza en una arista del problema que es la tributaria, apuntando a la participación del consumidor como agente de formalización.

Los objetivos de reforma en lo tributario son:

1. Inducir a una formalización gradual y voluntaria en la economía
2. Proteger y ampliar el empleo formal existente
3. Facilitar el acceso de trabajadores a beneficios como la jubilación
4. Ampliar la base de contribuyentes y posibilitar una mejor distribución de la carga tributaria.
5. Facilitar la transición de productores pequeños y dinámicos hacia el Régimen General tributario, mediante un Régimen intermedio, llamado “Emprendedor”
6. Mejorar el desempeño del IVA, particularmente en el mercado interno
7. Involucrar al consumidor en la formalización y preservar su capacidad de consumo, que dinamiza las ventas.

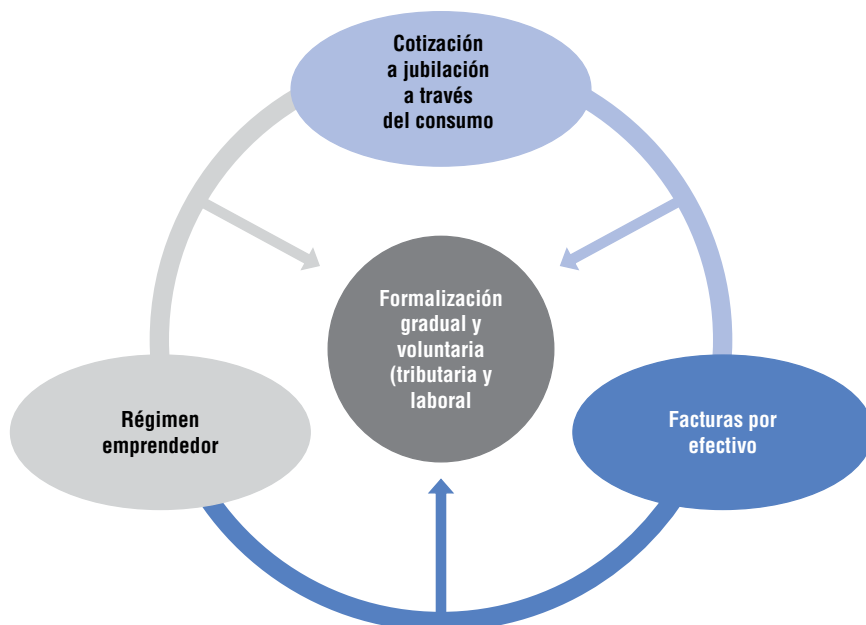
El gráfico 6 muestra el esquema de la propuesta con tres componentes interdependientes y complementarios.

El primero es un esquema de impulso a la formalización a través del canje de una fracción del valor de facturas emitidas a favor de personas naturales por un monto en efectivo. Esto busca restituir y multiplicar el efecto dinamizador que tuvo el RC-IVA en la toda la cadena del IVA, mismo que se ha diluido por la informalidad y las exenciones ligadas al Salario Mínimo Nacional.

El segundo componente está ligado al sistema de pensiones, mismo que enfrenta problemas de baja cobertura y baja rentabilidad. El problema central es que los aportes se capturan con un agente de retención que es el empleador formal y en Bolivia la economía es fundamentalmente informal (4 de cada 10 trabajadores son formales y de los formales, una minoría requiere descargar facturas). La propuesta implica cambiar ello, de modo que la retención o aporte se realice no en el momento de la generación del ingreso del trabajador (para el

caso minoritario el salario) sino en el momento del consumo. Todas las personas que generan ingresos salariales y no salariales consumen. Entonces, toda persona que busque consignar recursos a su cuenta individual de jubilación, estará en la disposición de exigir factura porque la acreditación y base de cálculo del aporte será la factura por el gasto realizado.

Gráfico 6



El tercer componente tiene relación con la generación de un régimen tributario intermedio; hoy se tiene el Simplificado y el General. En el primero es muy estrecho para los informales dinámicos que buscan crecer. El segundo es muy grande y complejo para ellos. Entonces, se plantea un régimen intermedio que será un “puente” de transito gradual hacia la formalización y responde a la lógica de incorporar a los emprendedores pequeños y dinámicos que crecen desde la base de la pirámide empresarial. En este régimen se cobraría un porcentaje sobre los ingresos (ventas) como presunción de la utilidad.

La adscripción al mismo sería voluntaria y no supone un nuevo gravamen sino una alternativa para el que crece y no cabe cómodo en el Simplificado, pero aún no es tan grande como para asumir el Régimen General.

En las siguientes sub secciones se describen cada uno de los componentes. Es claro que los ajustes propuestos implican momentos y oportunidades de espacio político para su implementación. También, cabe anotar que se ha tomado el cuidado necesario para diseñar un esquema que tenga mecanismos voluntarios y de

incentivo, con prevalencia de beneficios para las partes involucradas; trabajadores, empleadores y Estado.

3.1. Formalización: facturas por efectivo

Previamente se reflejó la importancia del IVA y el potencial de ampliación de cobertura de este impuesto. Al presente, los trabajadores formales son una minoría y la demanda de facturas por sus compras es débil. La normativa que exige de presentar facturas en el RC-IVA² a dependientes laborales (hasta cuatro salarios mínimos) diluye el efecto recaudador. Lo anotado es importante puesto que la demanda de facturas es el principal dinamizador de toda la cadena de formalidad y recaudación del IVA. Cuando el eslabón final (consumidor) no demanda facturas, toda la cadena se debilita afectando el potencial en los demás eslabones.

En su origen, la exención de 4 salarios mínimos obedeció a la lógica de evitar la retención de ingresos a segmentos de bajo salario; por ejemplo, a inicios de la década de los 2000, esta exención no superaba los Bs. 1.600 de modo que todos los salarios por debajo de ese monto no requerían facturas de descargo. Al presente, 4 salarios mínimos suman Bs. 8.488, cifra que es prácticamente el doble del salario medio nominal en el sector privado de la economía. Solo quienes tienen un ingreso mayor a ese umbral requieren descargar facturas y por la diferencia que supera el umbral. Entonces, la mayor parte de los trabajadores dependientes que representan menos del 40% de la PO no necesitan facturas. Por su parte, todo el sector de empleo e ingresos informales (60%) queda fuera y tampoco las demanda.

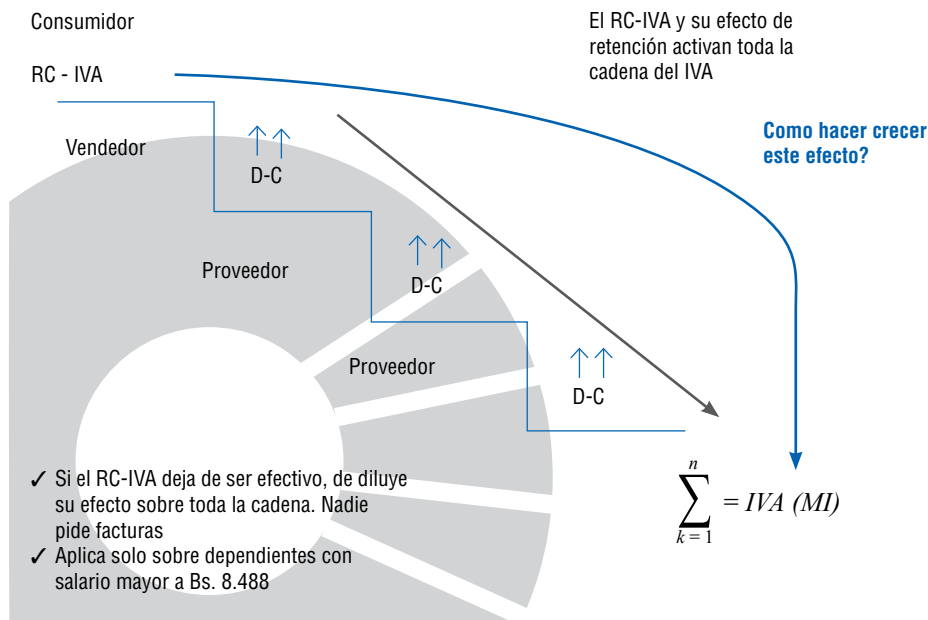
En suma, el efecto de control del RC-IVA es muy limitado y en el diseño original debía cumplir el rol de dinamización del IVA. En conclusión, el sistema hace que menos notas fiscales sean requeridas, lo que favorece la informalidad que está ligada también a la comercialización de productos de contrabando.

El Gráfico 7 muestra el esquema de funcionamiento del RC-IVA con el IVA y queda evidente el efecto “dinamizador” del primero sobre el segundo. Cuando el consumidor adquiere un bien o servicio exige nota fiscal para descargar la retención del 13% del RC-IVA que le hace su empleador formal³. Como la totalidad de la retención es deducible, el consumidor puede recuperar todo el RC-IVA de modo que no le afecta en la medida que gasta todo su ingreso. Por su parte, los ingresos altos que no se consumen en su totalidad deberían ser afectados, incorporándose entonces un criterio de progresividad.

2 RC-IVA. Régimen Complementario al IVA. No es propiamente un impuesto a la renta de las personas; en Bolivia no existe tal impuesto. El RC-IVA es retenido del salario del trabajador formal y puede ser recuperado en 100% a través de deducciones con facturas por todo tipo de consumo.

3 La exigencia de factura no sucede si el trabajador es informal, cuenta propia o siendo formal devenga menos de Bs. 8.488.

Gráfico 7
El mecanismo RC - IVA



Cuando el vendedor emite la factura se inicia la cadena del IVA y le genera débito fiscal por 13% de las ventas. Entonces, éste buscara que sus proveedores mayoristas también le emitan facturas para acumular crédito fiscal por sus compras. Así, en cada nivel la diferencia entre débito y crédito fiscal se conforma la base liquidable del IVA. En cada escalón del proceso productivo se repite esta dinámica y la sumatoria de las diferencias entre débitos y créditos acumula la base imponible total del impuesto para el mercado interno. En el caso de importaciones, el proceso de internación determina directamente el crédito fiscal correspondiente, de modo que las ventas internas de lo importado, que generan débito, puedan igualmente ser compensadas.

En el pasado, esta dinámica dio lugar al surgimiento de un mercado negro de facturas y la falsificación de éstas; sin embargo, durante los últimos años se ha generado avances importantes en la Administración Tributaria para el cruce de información, así como el empleo de tecnología para la validación.⁴

El problema con la dinámica del IVA surge cuando los consumidores no exigen nota fiscal por sus compras, como es el caso del sistema en Bolivia. Entonces

4 Al presente se pueden generar facturas con códigos QR y también existe la posibilidad de facturación con medios electrónicos.

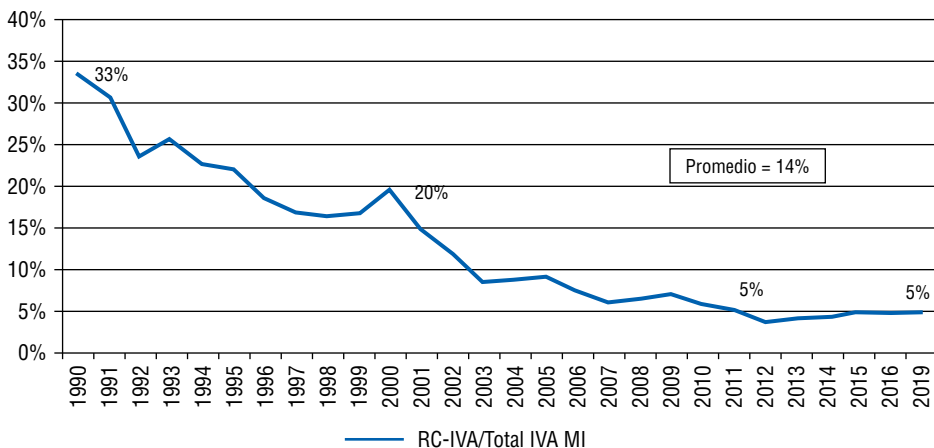
las ventas sin factura reducen el débito fiscal y el efecto se va transmitiendo a toda la cadena. La recaudación se ve afectada por la pérdida de efectividad del RC-IVA. Así, tanto para los consumidores como para los proveedores (empresas) es menos importante acumular crédito fiscal y ello induce a la informalidad. El único uso para el crédito fiscal IVA es la compensación contra los débitos; si los consumidores no exigen factura, no se genera débito y en consecuencia los productores no requieren pedir notas a sus proveedores para acumular crédito fiscal. Así, las ventas sin factura se expanden beneficiando, entre otros, a los productos importados ilegalmente.

Las cifras a 2017 reportan que el RC-IVA recaudó 1,5% del total de impuestos internos, aspecto previsible por todo lo descrito previamente, lo que lleva a un problema mayor relativo a la pérdida de control sobre el IVA. En el gráfico 11 se muestra el cociente entre las recaudaciones por este impuesto y el IVA mercado interno.

A inicios de los 90 los ingresos por RC-IVA equivalían a 33% del IVA, mientras que a 2015 cayeron a 5%. Es decir, en proporción, son menos ingresos respecto del impuesto a ser controlado (ver Gráfico 8)

En este punto resulta pertinente preguntarse cómo se podría restablecer el efecto amplio y dinamizador que tuvo en su momento el RC-IVA y si es posible imaginar un mecanismo que no solo involucre en el control a los dependientes, sino también al resto de la población ocupada (60%). En otras palabras, ello implicaría pensar en un mecanismo por el que todas las personas demanden notas fiscales por sus compras.

Gráfico 8
RC IVA/Total IVA mi, 1990-2017
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración con datos del MEFP.

A partir de lo anotado se plantea la posibilidad que las facturas tengan un valor de canje en un procedimiento simple. Es decir, que el consumidor acumule sus facturas y las pueda cambiar por dinero en efectivo en cualquier entidad financiera, por ejemplo, a finales de año.

Un efecto como el descrito lograría que muchos consumidores opten por la compra con factura, particularmente cuando el precio de lo formal y lo informal estén relativamente cerca; si bien existe la práctica de rebajar el precio por la venta sin factura, un mecanismo como el descrito sería una alternativa por la que varios consumidores optarían, pensando que funciona como un medio de ahorro que se va acumulando de manera visible, a diferencia de la rebaja que esencialmente es arbitraria y controlada por una sola de las partes, el vendedor.

El sistema solo funcionaría para el canje de facturas emitidas a nombre de personas naturales; no funcionaría para empresas. Suponiendo que el canje se produce en el mes de diciembre, éstas facturas podrían ser verificadas y validadas gradualmente por el SIN a lo largo del año. Cada mes los consumidores presentarían sus facturas a validación y se podría generar un portal al que cada persona accede con clave para ver su monto validado y las facturas rechazadas.

Con esto se tendría un potencial igual a toda la PO requiriendo facturas, de modo que se induzca a la generación de débitos y créditos fiscales haciendo más eficiente el IVA y promoviendo competencia leal para el sector formal que genera impuestos y empleos protegidos. La mejora en la recaudación provendría de un ajuste en el diseño del sistema que recuperaría la cualidad de ser amplio en su cobertura.

Las siguientes preguntas son ¿cuál es la fuente de financiamiento para el canje y cual la tasa respectiva? En lo que sigue se abordan ambos temas.

Es previsible que este mecanismo incremente las recaudaciones IVA mercado interno y también el vinculado a las importaciones, debido a la mayor tendencia a importar legalmente, pues la mercadería de contrabando no factura por no tener crédito fiscal para compensar. Entonces, lo que se plantea es que una parte de las recaudaciones incrementales se destine al canje de facturas a favor de los ciudadanos y otra parte se quede con el Tesoro. Desde la perspectiva de este último, estaría compartiendo una parte de lo que hoy no tiene y en consecuencia no debería considerarse como costo fiscal.

Inicialmente y por simplicidad se podría asumir que la recaudación incremental se distribuye en partes iguales entre Estado y Ciudadanos, pero es posible considerar otras hipótesis de trabajo. Es claro, sin embargo, que cuanto menor sea la parte que se asigne a los ciudadanos, menor será la tasa de canje y por lo tanto menor el efecto sobre la demanda de facturas y la formalización.

La tasa de canje será un valor porcentual uniforme sobre cualquier factura validada y emitida a nombre de una persona natural; no es transferible y solo puede hacerla efectiva esa persona. A efectos de la construcción de un ejemplo

de esta propuesta se plantea que la tasa de canje sea 3,25%, lo que implicaría que por cada factura de Bs. 100, el ciudadano tendría la posibilidad de obtener Bs. 3,25. Normativamente, el esquema se plantea como voluntario, de modo que la persona que así lo decida podrá adherirse con ese beneficio (Gráfico 9).

Gráfico 9
Programa de Facturas por efectivo

Toda factura se canjea por efectivo en un equivalente a un porcentaje del valor consignado en ella. Podría ser canjeada a fin de año. Por ejemplo, por cada Bs. 100, el titular de la factura recibiría Bs. 3,25 (que será una fracción de la alícuota del impuesto).

El diagrama muestra un formulario de factura con los siguientes campos:

- FACTURA Nº
- CLIENTE N.I.F.
- DOMICILIO PAGO
- Tabla con columnas: CANTIDAD, CONCEPTO-REFERENCIA, PRECIO, IMPORTE
- TOTAL BRUTO
- DESCUENTO
- BASE IVA
- IVA IMPORTE
- ITC
- TOTAL 100

→ 3,25 Bs.

Dicha tasa podría ser una variable que se ajuste anualmente en función de las prioridades de formalización (podría ser parte de los parámetros de la ley de presupuesto); vale la pena notar que en la medida que se baje mucho la tasa para capturar una mayor parte para el Estado, el efecto recaudador se diluirá. En el otro extremo, si la tasa de canje sube, el adicional de recaudación a compartir se incrementa en beneficio de ambos, ciudadanos y Estado.

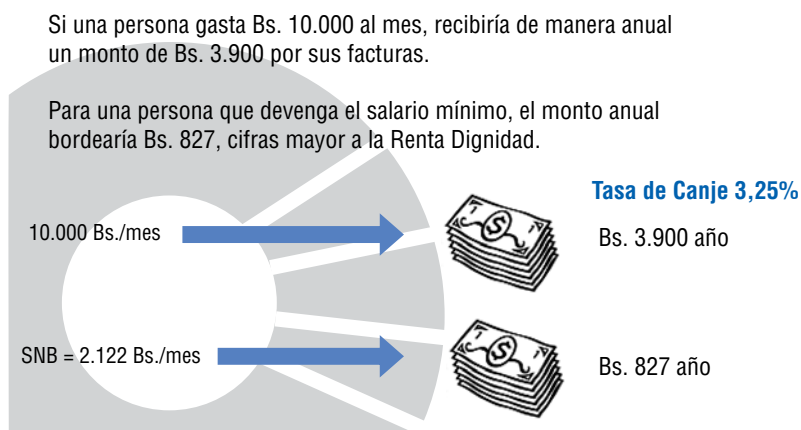
En consecuencia, el efecto es asimétrico y funciona mejor cuanto más se compromete para compartir con la gente. La tasa de canje debe ser anunciada públicamente antes del inicio de la gestión y no debería ser modificada sino hasta la nueva gestión, luego de haber cumplido los pagos con el público. El cambio a medio camino restaría credibilidad al sistema y se caería nuevamente en un problema de poca demanda de facturas.

A efectos de valorar el impacto, se puede asumir un consumo de hogar por Bs. 10.000 al mes, que posiblemente está dentro una frecuencia alta, considerando que ambos padres trabajan y que el ingreso medio nominal es cercano a Bs. 4.300. En tal caso, el total de facturas en un año, a una tasa de 3,25% generaría un pago de fin de año por Bs. 3.900, cifra interesante particularmente a efectos de financiar gastos extraordinarios del periodo (Gráfico 10).

Este sistema bien se complementaría con la Billetera Móvil, de modo que en el momento del gasto se genera mercado interno para la producción nacional. Awasthi y Engelschalk (2018), presentan evidencia importante que apunta a una correlación inversa entre informalidad y el uso de medios de pago electrónicos en varios países con alta incidencia inicial de informalidad. Si el pago de fin de año (como un segundo aguinaldo mejorado y sostenible) se institucionaliza sobre este esquema de canje de facturas y se abona en la billetera móvil, se estaría logrando un fuerte incentivo de mercado para la formalización.

En el caso del salario mínimo, esta tasa de canje generaría un ingreso de Bs. 827 a fin de año, cifra equivalente a la renta dignidad de tres meses. Lo interesante, en todo caso, es el efecto que tendría además en términos de cultura tributaria y el grado de involucramiento que esto podría tener en la sociedad. En los hogares todos inducirían a la compra con factura por la retribución esperada, inclusive aquellos miembros que no son los responsables de la generación del ingreso (niños, adultos mayores, etc.).

Gráfico 10
Programa de Facturas por efectivo



A efectos de calcular el potencial de la medida es necesario contar con un supuesto respecto del valor agregado generado en la economía. El INE ha publicado la última Matriz Insumo Producto para el año 2012 donde es posible verificar el porcentaje que representa el Valor Agregado Bruto de la Producción Bruta por Actividad económica. Existen sectores en los que esta relación es elevada como en la agroindustria y la agricultura (49 y 78% respectivamente). En la minería el dato es de 63% y en varios otros sectores el indicador más bajo. Para el conjunto de todos los sectores se reporta un indicador de 47% y para efectos del ejercicio de cálculo en este documento se redondea en 50%.

Así, si el valor de la producción bruta es de 100, el valor agregado sería 50, y esa es la base imponible sobre la que se podría recalculer el efecto del esquema de facturas en la recaudación del IVA. De hecho, la alícuota del IVA de 13% aplicada a una base de 50 unidades monetarias daría una recaudación potencial de 6,5 (50x13%).

Retomando el criterio del porcentaje de canje que se planteó previamente para la simulación de la medida (3,25% de cada factura), se tiene que dicho valor es exactamente la mitad de la recaudación adicional que se prevé generar con la medida (3,25/6,5=0,5). Así, la mitad se dedicaría a distribuir recursos a personas naturales y la otra mitad se quedaría con el TGE.

Con ese dato como insumo se puede calcular el efecto de incremento en recaudación asumiendo que la demanda adicional de facturas podría ser comparable a un efecto, por el cual, el cociente entre RC-IVA/IVA MI alcance un promedio de 14%, dato real calculado en la serie del gráfico 8 anterior.

En el gráfico 11 se muestra el cálculo en dos etapas que permiten estimar cuánto podría haber sido la recaudación si el efecto dinamizador del RC-IVA no se hubiera diluido y más bien se hubiese mantenido un promedio de 14%.

Gráfico 11
Cálculo del efecto Fact. Efect. Vs RC-IVA

$$\frac{RC\ IVA}{IVA\ MI} = \alpha \text{ (Dato real de deterioro) de 33\% a 5\%}$$

Sea β el promedio de $\alpha = (14\%)$
 $RC\ IVA_a = \beta * IVA\ MI$

1. Recalcular RC IVA ajustado

$$RC-IVA = \beta * IVA\ MI$$

2. Recalcular IVA MI ajustado

$$IVA\ MI\ a = RC-IVA_a / \alpha$$

Entonces, el ejercicio usa los datos reales del pasado para recalculer los ingresos IVA MI_a ajustados. El paso 1 implica recalculer el RC-IVA y para ello se aplica el promedio del cociente $\beta = 14\%$ en la identidad (1). En el segundo paso se recalcula el IVA MI_a de acuerdo la identidad (2).

Los resultados del ejercicio se presentan en el Cuadro 9 a continuación; la primea línea refleja los valores reales del IVA mercado interno para el periodo considerado, mientras que la segunda corresponde al RC-IVA. La línea 3 es el total de recaudaciones en efectivo y papeles; incluye todos los impuestos excepto los vinculados a hidrocarburos.

Cuadro 9
Renta interna del gobierno general, 2000-2017
(En millones de Bs. efectivo y valores)

	Fuente de ingreso	2000	2005	2010	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
	Impuesto al Valor Agregado-Mercado						
1	Interno	1.295,2	2.381,3	4.550,4	10.579,9	10.939,9	10.349,5
2	Régimen Complementario al IVA	253,5	213,3	262,2	507,6	496,5	502,2
3	Total	6.340,2	11.555,9	21.031,9	46.657,6	44.373,2	44.719,7
4=2/1	RC IVA/Total IVA Mercado Interno	20%	9%	6%	5%	5%	5%
5=1*14%	RC-IVAa - Ajustado (al promedio)	176	324	619	1.440	1.489	1.409
6=2/5	IVA M.I. Ajustado = RC IVAa/cociente	900	3.618	10.747	30.011	32.89	29.030
	IVA M.I. Ajustado - IVA M.I. Original						
7=6-1	(Incremento IVA MI)	-395	1.237	6.197	19.431	21.869	18.680
8=(((6/1)-1)*10	Incremento porcentual en IVA MI	-30%	52%	136%	184%	200%	180%
9=7/2	1/2 para facturas por efectivo		619	3.098	9.715	10.934	9.340
10=7-1	Neto para TGN		3.000	7.649	20.295	21.874	19.690

"3 Total" Corresponde a la suma total de ingresos, no incluye IDH, IEHD.

Fuente: Elaboración con datos del MEFP.

Lo central a comparar son las líneas 1(IVA MI real) contra la 6 (IVA MI ajustado), donde el valor hacia 2017 se incrementa sustancialmente como respuesta al incremento en el efecto dinamizador que genera el canje de "Facturas por Efectivo".

Las recaudaciones de IVA que resultan del ejercicio crecen en 180%, cifra que ciertamente es elevada y podría estar sesgada por el dato de valor agregado de 50% encontrado en la Matriz Insumo Producto de 2012; es decir, incide el impacto que tienen sectores de alto valor agregado pero limitada potencialidad de formalidad como la agricultura.

Sin embargo, también cabe anotar que en este ejercicio no se incluyó el efecto sobre el IVA importaciones que también debería tener un incremento recaudador. Así, podría considerarse una compensación de una posible sobrestimación en el mercado interno con la no contemplación del efecto sobre las recaudaciones IVA importaciones. Si lo descrito es válido, se destinarían Bs. 9.340 millones al canje de facturas y un monto similar sería recaudación adicional para el TGE de modo que el potencial de la medida es relevante.

Finalmente, cabe señalar que en la medida que la propuesta genere el interés en las autoridades, se debe afinar el cálculo tomando datos reales de la base imponible que registra el Servicio de Impuestos Nacionales, lo que reducirá el promedio de valor agregado de 50% observado en las cuentas nacionales. Por ejemplo, si el valor agregado depurado de sectores con baja posibilidad de formalizar (p.e. agricultura) baja a 40%, la máxima tasa de canje se reduciría de 3,25% a 2,6%, manteniendo el criterio de compartir a partes iguales el adicional de recaudación. Entonces, si la prioridad es formalizar, la autoridad podría decidir bajar un tanto

la participación del TGE y mantener el atractivo para la demanda de facturas en el consumidor.

Los beneficios de este componente de reforma se sintetizan en:

1. Mayor incentivo para ser Formal - Empleo Protegido
2. Más consumidores exigen factura - Formalización (no solo los dependientes formales).
3. Mayor competencia leal y menor incentivo al contrabando
4. Mejores perspectivas de mercado para el formal
5. Mayor recaudación fiscal - Cadena del IVA
6. Participación social con incentivo para pedir facturas
7. Mayor posibilidad de consumo - liquidez para la población
8. El valor de canje es variable y la autoridad puede calibrarlo. No se convierte en un gasto fiscal fijo e inflexible.

3.2. Cotización para vejez a través del consumo

En Latinoamérica prevaleció el sistema de Reparto hasta los años 90, periodo en que la mayor parte de los sistemas mostró ser insostenible, puesto que la población joven crece más lento y la población en edad de retiro más rápido. El resultado fue la inviabilidad y el cambio hacia sistemas de ahorro y capitalización de aportes, lo que implica que se acumulen fondos que deben ser invertidos para lograr una adecuada rentabilidad.

Donde no hubo mayor evolución es en la forma de captura del ahorro, mismo que se produce al momento de la liquidación de salarios. Los empleadores actúan como agentes de retención y son responsables de transferir estas cotizaciones a los entes gestores, que en algunos casos son privados y en otros estatales. Lo descrito es un problema donde la informalidad es el principal espacio de empleo como sucede en Bolivia. Las estimaciones con encuestas de hogares reportan que solo el 17,3% de la PO declara estar afiliada a alguna de las administradoras de fondos en el país (Cuadro 10). En consecuencia, la cobertura del sistema es muy limitada, aun cuando existe la posibilidad de afiliación voluntaria y aportes sobre un mínimo definido en la Ley.

Cuadro 10
Indicador aproximado de empleo digno - afiliación a AFPS, 2007-2017
(En porcentaje)

Periodo	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tasa de Afiliación al Sistema de Pensiones (%)	12,7	12,1	14,0	16,3	17,3	20,0	15,1	17,4	17,2	17,3
Coficiente de variación (%)	6,8	5,2	4,8	3,3	3,8	3,6	5,3	3,8	3,4	3,7

Fuente: Elaboración con datos de EMINPRO-INESAD.

Uno de los principios de los sistemas de pensiones es la universalidad de éstos y en contextos como el nacional ello queda como enunciado constitucional y normativo con poca correspondencia en la realidad. En el largo plazo, la dificultad es social y financiera; en el primer caso se traduce en un número creciente de personas de edad avanzada sin ingresos, engrosando los indicadores de pobreza. En el segundo caso implica la inviabilidad de sistemas no contributivos que responden al criterio de solidaridad. Así, los fondos comunes para estos casos se agotan y/o los esfuerzos fiscales para financiamiento de beneficios son insuficientes. En una perspectiva de mediano o largo plazo esa podría ser la situación con el Fondo Solidario y la Renta Dignidad en Bolivia, esta última financiada principalmente con la coparticipación en el IDH que está en caída.

El tema de pensiones requiere de ajustes para mejorar resultados en materia de cobertura, pero también en cuanto al rendimiento de las inversiones, las colocaciones en el exterior, la conformación de multifondos, la calidad esperada de las rentas, la sostenibilidad de los fondos y la gestión del sistema. Por sí misma es un área con problemas grandes que requieren soluciones iguales. En este documento se toca una arista del mismo que tiene vinculación con la formalización; la cobertura.

El planteamiento emerge del criterio que las personas generan ingresos de diferentes fuentes y muchas de ellas no funcionan como base para la retención de fondos y captura del ahorro previsional. El ingreso se destina al consumo o al ahorro en un determinado momento, pero inter temporalmente es razonable pensar que una persona consumirá la mayor parte de su ingreso generado a lo largo de su vida. Es decir, toda o la mayor parte del ingreso se convertirá en consumo.

Mientras que la captura del aporte por el lado del ingreso requiere de formalidad laboral en un rol de retención, la posibilidad de ello, por el lado del consumo, podría sustentarse en una plataforma existente que tiene fines tributarios. Así surge la idea de que los aportes se retengan en el gasto mediante un porcentaje de las facturas emitidas a personas naturales, que pasarían a ser afiliados cotizantes por esta vía.

El concepto implica un viraje importante, donde toda persona mayor de edad que consume y exige factura tendrá el incentivo para afiliarse y con su gasto acumulará ahorro previsional, lo que supone un incremento drástico en la cobertura del sistema y el flujo de recursos a los gestores. Por supuesto que ello supone mayor transparencia, capacidad de gestión y supervisión que puede llevar a otros debates que son urgentes, pero no caben en el alcance de este trabajo.

Anton (2011), para el caso de México, coincidió en el diagnóstico e impacto de la informalidad sobre el sistema de seguridad social de ese país y propuso un incremento a la alícuota del IVA para llegar a 16%, de forma que éste se financie por el lado del consumo. Lo que se plantea aquí coincide en la orientación al consumo como fuente de ingreso; sin embargo, no se propone ningún ajuste en las tasas impositivas, hecho que queda clarificado en lo que sigue.

En el cuadro 11 se muestra un ejemplo que simplifica la realidad con el objetivo de plantear con mayor detalle los alcances de la propuesta. Existen dos tipos de trabajadores que son i) los que tienen dependencia laboral (un empleador formal) y ii) los independientes donde se engloba a todos los que no tienen dependencia.

Se asume un salario de 100 unidades monetarias por la facilidad del cálculo de porcentajes; en lo que corresponde a montos a ser retenidos es claro que existen componentes como el aporte individual, el aporte solidario, la comisión por administración y la cotización por riesgo común que conjuntamente suman al menos 12,71%. Sin embargo, en aras de la simplicidad del análisis se plantea por el momento solo el 10%.

En el cuadro se presentan dos columnas que reflejan la situación actual de retención de aporte en el momento del ingreso y la que resultaría de una modificación en ese esquema para retenerlo en el momento del consumo. Partiendo el análisis de lo vigente se tiene una retención de 10% equivalente a 10 unidades monetarias. En consecuencia, el ingreso líquido es 90. Se puede simplificar más la realidad en el ejemplo considerando un solo bien cuyo precio al consumidor es 1, de forma tal que se gastan 90 unidades y se consumen 90 bienes. Así, en el esquema actual 10 unidades van a la AFP (Gestora) y el resto se consume (ahorra) dependiendo del nivel de ingreso del dependiente.

Cuadro 11
Simulación de retención de aportes
(En unidades monetarias)

	Situación actual	Modificada
Dependiente		
Salario	100	100
Aporte 10%	10	0
Ingreso líquido	90	100
Precio unitario al consumidor	1	1,1
Gasto	90	100
Consumo	90	90
Ahorro previsional	10	10
Total	100	100
Independiente		
Ingreso	100	100
Aporte 10%	0	0
Ingreso líquido	100	100
Precio unitario al consumidor	1	1,1
Gasto	100	100
Consumo	100	90
Ahorro previsional	0	10
Total	100	100

	Situación actual	Modificada
Ventas (factura)	100	110
Consumo intermedio	80	80
Aporte (9,1% / Factura)	0	10
Margen (Base Imp. IUE)	20	20
Liquidación impositiva		
1. 9,1% sobre factura al SIM	0	10
2. Débito 13% descontado 9,1%	13,0	13
3. Crédito sin cambios	10,4	10,4
4. Base imponible IVA	2,6	2,6

Fuente: Elaboración CEPB.

En la columna de la derecha, para el caso de la situación modificada, la situación sería de la siguiente manera: para el mismo salario de 100, ya no existiría retención por parte del empleador, de modo que el ingreso líquido sería 100. Puesto que se busca que para esta persona el ingreso líquido sea el mismo y que su aporte lo retenga el proveedor del bien de consumo, el precio debería incluir el 10% de aporte de modo que éste sube de 1 a 1,1. En consecuencia, para esta persona su gasto es 100 y su consumo sigue siendo 90 sin que exista ningún cambio; su ahorro previsional seguirá siendo 10.

En el caso del trabajador independiente se deben esperar cambios, puesto que al presente este no aporta y se quiere que la fuente del aporte sea el mismo, a través de su consumo. Entonces, es previsible y deseable que una parte de su ingreso se traduzca en ahorro previsional, de modo que naturalmente tendrá menos para consumo actual.

El caso del independiente el esquema vigente no requiere mayor explicación; tienen un ingreso de 100, consume 100 y no tienen ahorro previsional. En el esquema modificado, este consumidor enfrentará un precio que incluye el porcentaje de aporte; entonces, el vendedor le retiene el aporte de modo que su consumo baja a 90, pero tiene ahora un ahorro previsional por 10.

En suma, con el nuevo esquema, el aporte lo retiene el vendedor y el dinero del aporte lo tiene éste. La pregunta entonces es, ¿cómo se hace para que ese dinero llegue al ente gestor de pensiones identificando al consumidor? La parte baja del cuadro ayuda a construir la respuesta del caso.

Actualmente el vendedor emite una factura por 100; se asume que compra la mercadería que vende en 80, no retiene nada en la factura y por lo tanto su margen es de 20 (base imponible del IUE). Ahora, en el esquema modificado, este vendedor emite una factura por 110 y efectivamente esa es la cantidad de dinero que recibe. Cuando éste hace su liquidación mensual de impuestos, aplicará sobre el valor de la factura 9,1% (que suma 10 unidades monetarias) y adjuntando un formulario hará el depósito al SIN. Este recibe dicho monto y lo transfiere al

gestor detallando el monto asociado a cada carnet de identidad que se consignó en cada factura.

Luego de hecho lo anterior, la situación impositiva del vendedor no cambia producto del nuevo esquema. En el caso actual, la base del IVA es el 13% de la diferencia entre débito y crédito que suma 2,6 unidades monetarias. En el caso modificado se llega a lo mismo puesto que el cálculo del débito se hace descontando el aporte retenido, de modo que la liquidación también es de 2,6.

Entonces, con lo descrito se logra en el consumidor un fuerte incentivo para pedir facturas, puesto que ello le significa aportes a su fondo de jubilación. Este efecto se suma al plateado en el componente de “Facturas por Efectivo” discutido en una sección anterior, de modo que el esquema de rebaja en precios a cambio de comprar sin factura se hace menos atractivo y difícil de valorar por parte del consumidor. La sensación de perder mucho por no pedir factura prevalecerá de modo que se pedirá ésta antes que intentar calcular si la rebaja que le ofrece el vendedor es justa o no.

Los vendedores de bienes y servicios actúan como agentes de retención; ellos liquidan impuestos que son recaudados con mecanismos existentes, de modo que lo que se busca es aprovechar el sistema impositivo que hoy se tiene para recaudar las cotizaciones. Si ya se recauda impuestos, debe ser plenamente posible recaudar un adicional que es el aporte para jubilación.

Pero el esquema tiene mayor potencial en la medida que llega a la totalidad de trabajadores, sin importar si éstos tienen dependencia formal o no la tienen. El límite es la PO que se estima en cerca de 5,4 millones de personas en 2017 frente a los cerca de 726 mil cotizantes activos. El impulso a la formalidad sería tal que el sistema tributario y la base de contribuyentes se ampliaría (todos pedirían factura y muchos negocios tendrían que formalizarse) y por esa lógica intrínseca de diseño, subirían los afiliados, los aportes, pero también los ingresos tributarios.

El ejercicio planteado ciertamente simplifica la realidad y se puede complejizar sin que la esencia del resultado y la viabilidad cambien. Sin embargo, un ámbito importante a analizar tiene que ver con la subida de precios. Del ejercicio queda claro que la retención necesariamente implica que el precio al consumidor suba en la proporción exacta al aporte; no se puede de otra manera retener el mismo.

Adicionalmente surgen algunas complejidades que se deben valorar:

Primero, un productor puede estar vendiendo al mismo tiempo a un consumidor final y a una empresa. Por ejemplo, le vende a un consumidor final y a un distribuidor (como persona natural o como empresa). Del esquema queda claro que el precio al consumidor debe subir, pero en los hechos es previsible que todos los precios suban. Sería muy complejo y distorsionante esperar que el productor discrimine precios en función del tipo de comprador. Acudiendo al ejemplo, no se puede esperar que facture 100 si es persona jurídica o 110 si es persona natural y que este tipo de discriminación no sea un mecanismo que cause problemas

diversos para las empresas, los consumidores y el recaudador. En consecuencia, lo más probable es que el precio prevaleciente sea 110 para todos los casos.

Habría entonces un salto de precios de una sola vez y es importante señalar que eso es totalmente diferente a un proceso sistemático de subida de precios o inflación, que obedece a desbalances fuertes y permanentes en los fundamentos de la economía, que no es el caso.

En ese escenario, habría aportes retenidos para consumidores o facturas con carnet de identidad, pero también facturas de 110 unidades monetarias, emitidas a personas jurídicas (empresas). Puesto que el objetivo no es que la subida de precios favorezca a empresas, resulta necesario capturar el incremento de 10% de estos casos (facturados a NIT) para transferirlo a favor de los afiliados.

La aplicación general del esquema de liquidación presentado a todos los contribuyentes aseguraría la captura del margen que no es imputable individualmente a consumidores. Entonces, estos recursos serían captados por la Administración Tributaria y el objetivo es que fluyan igualmente al sistema de pensiones.

Lo anotado abre varias opciones de distribución en favor de los afiliados y una de ellas es incrementar con estos recursos el Fondo Solidario, en la perspectiva de que muchos no logren alcanzar la jubilación por la inestabilidad laboral o el insuficiente rendimiento de las inversiones, hecho que es un problema real al presente. Entonces, el fortalecer dicho fondo podría asegurar una mejor calidad en las rentas y sostenibilidad en el largo plazo, contribuyendo a sustituir el financiamiento que se ha perdido por la caída del IDH.

El Cuadro 12 presenta una simulación del efecto que tendría la medida en términos de incremento de cotizantes para jubilación y recaudaciones del sistema de pensiones; la medida inducirá a los consumidores a exigir factura y ello lograría que (al menos) un 30% de la PO que hoy no cotiza se sume con la exigencia de notas fiscales por sus compras. Así, 1,3 millones de cotizantes adicionales, junto a los existentes que son 726 mil, sumarían ceca de 2 millones de afiliados activos.

Cuadro 12
Cálculo de recaudación adicional: cotización por el consumo

	2016	2016a	Impacto
Población ocupada (miles)	5.200	5.200	
Cotizantes activos (miles)	726		2.046
Potencial afiliación adicional (miles)	4.400	30%	1.320
Recaudación promedio Bs. año	11.385	11.385	
Recaudación en Bs. MM	8.263	23.291	15.028
En US\$	1.187	3.346	2.159

Fuente: Elaboración con datos de la APS.

Tomando los datos oficiales de la APS para el año 2016, el valor promedio de recaudación, por afiliado alcanza a Bs. 11.385; en las cifras se contabilizó a los afiliados que aportaron al menos seis meses durante el año. Ese aporte promedio, aplicado al nuevo número de cotizantes, genera ingresos por aportes que suman Bs. 15 mil millones adicionales que equivalen a US\$ 2.159 millones.

El incremento estimado es importante aun considerando que sólo el 30% de la PO no alcanzada se incorpora. Tal resultado es posible (sino conservador) en la medida que todos consumen y la limitación a un efecto como el descrito solamente estaría dada por la decisión (poco probable) del consumidor de no exigir factura, que implicaría renunciar a una jubilación futura, o una rebaja de precio sustancial que compense el aporte previsional no retenido más el potencial de canje por efectivo diseñado en el otro componente de “Facturas por Efectivo”. En el caso de los que ya son jubilados, la emisión de factura a nombre de los hijos o herederos activos implicaría igual incentivo para constituir rentas a favor de ellos.

Para cerrar cabe comentar que la medida tendría un efecto sobre el empleo protegido. Por un lado, la demanda de facturas demandará formalidad en los empleadores, lo que eventualmente puede también significar mayor empleo cumpliendo la normativa laboral.

3.3. Régimen emprendedor

El sistema tributario boliviano está conformado por dos grandes regímenes que son el Simplificado y el General; existen regímenes especiales para la agricultura RAU y el Sistema Tributario Integrado (STI) para el transporte.

El Régimen Simplificado fue concebido para los pequeños negocios que tienen un capital menor a Bs. 37.000 y ventas anuales menores a Bs. 136.000. En esta categoría caben actividades de ventas al por menor, artesanos, vivanderos, pequeñas tiendas y otros de pequeña escala. El pago es bimensual y fluctúa de acuerdo a 5 categorías, entre Bs. 47 hasta Bs. 200. Estos contribuyentes no emiten facturas y se presume que sus operaciones están dirigidas principalmente a consumidores finales y no así a empresas que demandan insumos.

Este régimen no exige de parte de los contribuyentes llevar libros de contabilidad ni hacer las tareas de reporte periódico de ingresos, compras, inventarios y otros a la Administración Tributaria. No requiere llenar formularios en físico ni en línea, o estados financieros a efectos de liquidar el IVA o el IUE, y no implica la necesidad de contadores o tiempo específico dedicado a la gestión de las obligaciones tributarias. En consecuencia, es consistente con el objeto de adecuarse al tipo de contribuyentes descritos previamente.

La fiscalización en este régimen no es exhaustiva y en gran medida responde a criterios ligados a la visibilidad de los negocios, su tamaño aparente y en algunos

casos el tipo de productos; por ejemplo, no pueden estar en el Simplificado los negocios que venden artículos electrodomésticos, electrónicos y otros de valor unitario alto.

En el tiempo, varias han sido las ocasiones en las que las autoridades han denunciado problemas relativos a la mimetización de grandes operaciones en este régimen; negocios de apariencia pequeña en lo que es visible al cliente y el control, pero con bodegas grandes no visibles que dan cuenta de capitales mayores a los límites fijados en la normativa.

Por su parte, el Régimen General está dirigido a toda actividad económica con montos superiores a los límites del Simplificado, requiere de contabilidad y la atención a todas las demandas de información, lo que significa dedicación y especialidad del personal encargado de estas tareas. Este régimen exige básicamente los mismos requisitos a una pequeña empresa y a un banco corporativo. Este último tiene un departamento especializado de contabilidad; en contraste, el negocio pequeño tiene un gerente general que cumple multifunciones y la carga administrativa para éste puede ser alta, difícil de cumplir y riesgosa, en la medida que se cometan errores.

En la base de la pirámide de establecimientos económicos existe un segmento de emprendedores dinámicos que develan esa característica por el crecimiento en su financiamiento. Con regularidad acceden a crédito, en montos crecientes y con un récord de repago importante. Muchos inician su trayectoria con microcrédito y luego llegan a escalas de empresa pequeña o mediana; a diferencia de muchos pequeños que se mantienen indefinidamente en esa dimensión, estos dinámicos crecen, ya no en una visión de subsistencia sino de un negocio que se amplía.

Desde la perspectiva tributaria, el problema con estos dinámicos es que son muy grandes para el Simplificado y muy pequeños (incluyendo sus capacidades administrativas) para el Régimen General, de modo que la opción de un régimen intermedio tendría sentido. Pero inmediatamente se plantea esa idea surgen preocupaciones, principalmente para el fisco. Sobre ello se elabora más adelante una vez se explique la naturaleza de lo propuesto, además en el marco general de los otros componentes (Facturas por Efectivo y Cotización mediante Consumo) discutidos previamente.

Es posible caracterizar a los dinámicos en dos grupos que no necesariamente son excluyentes. Es decir, varios dinámicos podrían actuar en uno o ambos escenarios.

- a) **El grupo dirigido al consumidor final.**- es el segmento que opera bienes y servicios destinados a personas naturales como mercado final. Pueden ser comercializadores, pero también prestan servicios y en menor frecuencia transforman insumos en productos finales. Con todo, lo relevante es que ellos buscan llegar al consumidor final. Para este grupo, emitir o no la factura no

es condicionante de ventas, pues en la situación actual muy pocas personas naturales las demandan. Sin embargo, esta situación cambiaría con las iniciativas planteadas en secciones previas, de modo que este segmento requeriría emitir facturas para conservar clientes.

- b) **El grupo proveedor intermedio.**- Es el segmento que tiene como destinatario predominante un tercero que puede añadirle valor al producto o venderlo sin mayor proceso al consumidor. En este grupo tienen mayor peso los que generan insumos; mientras éstos crecen, necesitan relacionarse comercialmente con otros operadores que tienen llegada al consumidor. Un ejemplo más o menos general, describe a varios proveedores de supermercados, que desarrollan actividades básicas en la industria de alimentos (snacks, mermeladas artesanales, etc.). Lo propio sucede en líneas de productos naturales no solo en alimentos sino cosméticos naturales, cremas, etc. En todo caso, lo relevante de la descripción es que ellos no buscan llegar al consumidor final; requieren de un actor de mayor escala que sí tiene llegada al consumidor. Este grupo tiene la necesidad de emitir factura puesto que la demanda su cliente que es formal y requiere crédito fiscal.

El Régimen Emprendedor estaría concebido para estos operadores dinámicos e implica el pago de un solo impuesto, que es igual o un tanto mayor a la suma de los que se paga en el General⁵. La idea no es que el Régimen Emprendedor sea menos oneroso en términos impositivos; al contrario, podría ser levemente mayor para evitar el incentivo a migrar del General a éste por motivos de elusión. El atractivo central del Régimen es que sea más fácil de cumplir y con menor riesgo en la fiscalización.

En efecto, la gran diferencia es que se liquidaría con facilidad, poco esfuerzo administrativo y poco riesgo posterior por problemas de fiscalización⁶. Este impuesto se presentaría como “IUE Presunto del Régimen Emprendedor IUE-PRE” a efectos de que no se perciba como un impuesto adicional (vale la pena recordar que el IUE ya tiene versiones nuevas como el aplicable a bancos), se liquidaría con un porcentaje fijo aplicable a la suma de las ventas brutas del mes.

Con lo descrito surgen las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué haría que los contribuyentes en el Régimen Emprendedor declaren la mayor parte de sus ventas?

5 La alícuota se calcularía en un promedio, tomando las obligaciones que típicamente paga una empresa pequeña en el General (IVA, IT, IUE, ICE, etc.), considerando las diferentes bases imponibles y expresándola como un promedio de las ventas. La información requerida para ese cálculo la tiene el SIN y en este informe no se llega ese detalle de elaboración.

6 En un paralelo a lo que hoy sucede con profesionales que prefieren un solo proceso simple que es la retención en vez de emitir facturas, llevar contabilidad, incurrir en costos y riesgos.

- b) ¿Cómo se evita que los que ya funcionan adecuadamente en el General migren al Emprendedor con el objetivo de pagar menos impuestos?

La primera pregunta tiene dos posibles respuestas en función de la caracterización hecha previamente sobre la naturaleza de los emprendedores dinámicos. Para los que buscan llegar al consumidor, el incentivo a la declaración de la mayor parte de sus ventas es la demanda de facturas que ejercerá el consumidor para i) acceder al canje de Facturas por Efectivo y ii) para acreditar sus aportes a su fondo de jubilación. Para el emprendedor que tiene como objetivo llegar como proveedor intermedio, el incentivo para emitir factura es consolidar relaciones comerciales (mercado) que hoy están limitadas por la no generación de crédito fiscal a favor de sus clientes formales.

Respecto de la segunda pregunta, la preocupación no debería ser la migración, puesto que la alícuota generará un costo tributario comparable o incluso superior a lo que resulta en el General. Tiene poco sentido que un contribuyente que ya está en el General y ha logrado capacidad de gestión de tributos, posición de nombre y marca, clientes, récord de financiamiento, etc., decida migrar al Emprendedor. No obstante lo anterior, la norma podría prohibir expresamente este tipo migración, reforzando las barreras en contra la elusión impositiva.

Una ventaja importante es que la fiscalización y el control serían más simples; esto resulta atractivo particularmente para los negocios que no quieren enfrentar contingencias futuras en procesos de fiscalización complejos. Por su parte, el esquema también es atractivo para la Administración Tributaria que podrá hacer controles con mayor escala, también por la simpleza de la liquidación y la posibilidad de avanzar en controles informáticos que se concentrarán solo en la variable ventas y la emisión de facturas. Esto contrasta con la situación actual donde se requiere de equipos especializados para auditorías de ingresos, gastos, inventarios, etc.

De hecho, la complejidad de la fiscalización y los costos operativos que ella genera para la Administración, en un contexto de limitaciones de personal y recursos, explica porque ésta concentra su esfuerzo en los grandes contribuyentes. Entre tanto, los negocios más pequeños, usualmente no alcanzados, están liquidando impuestos con poco control y sin mecanismos que los ayuden a evitarse problemas futuros.

Este nuevo régimen se plantea totalmente opcional, de modo que los contribuyentes definirán si prefieren pasar a éste o saltar directamente al General. Esto es importante desde la perspectiva política de la medida.

Ya se mencionó que el costo tributario en este régimen sería comparable o algo mayor que en el general, lo que contribuiría a evitar que los negocios que crecen decidan permanecer indefinidamente en éste. Además, en la norma se puede definir parámetros techo que cuando sean alcanzados (ventas principalmente), determinen la migración hacia el General.

4. Limitar el uso de efectivo y ampliar medios electrónicos de pago

Una característica común de las actividades informales es el uso de efectivo para realizar transacciones. Dentro este amplio espacio de operaciones están las que son motivo de interés referidas a la producción lícita, mas no registrada (que encaja en una definición funcional de informalidad que se ha discutido en este documento y no conlleva ninguna noción de criminalidad). Pero también están las operaciones totalmente ilícitas y delictivas como son el contrabando en todas sus escalas, el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de dinero, la corrupción y muchas otras actividades que usan el efectivo en sus transacciones.

En Bolivia hubo un gran avance en la cobertura de servicios financieros durante los últimos años y la cantidad de poblaciones y ciudadanos con acceso a éstos ha crecido de manera importante. Las cuentas bancarias se han multiplicado y diversos servicios públicos y privados se cancelan mediante el uso de dinero plástico, sea en tarjetas de débito, crédito y otras formas. Las empresas de telecomunicaciones han implementado las primeras billeteras móviles para el pago de varios servicios, pero con limitaciones porque aun la gente prefiere tener billetes y porque los negocios no habilitan mecanismos para facilitar el pago electrónico por sus ventas. Un avance ya anotado previamente es la billetera móvil para el segundo aguinaldo, herramienta que debe avanzar para ampliar el mercado de bienes nacionales.

Una de las acciones que se debe contemplar en el tiempo es lograr que la mayor parte de las operaciones migren a mecanismos con menos efectivo. Es correcto pensar que el efectivo no puede desaparecer, puesto que aun en un escenario de bancarización amplio, las personas de todas maneras requerirán efectivo. En el caso de los negocios y empresas, la mayor parte de sus operaciones deben poderse realizar sin efectivo y al respecto hubo avances que marcan una dirección correcta que apoyara la formalización (bancarización).

La tendencia debe ser la ampliación de medios de pago, por ejemplo, con los teléfonos celulares y las billeteras móviles, para lo que es necesario diseñar incentivos. La regulación e impulso a los micro seguros de salud ligados a microcrédito⁷ y el uso de medios de pago electrónicos para adquirir esas coberturas se inscriben en esta línea, así como los descuentos que los negocios fijen para sus clientes cuando los pagos se hagan con medios electrónicos. Es interesante notar que entidades financieras especializadas en micro crédito ya están implementando pagos sin efectivo en los mercados populares de varias ciudades del país, en esfuerzos coordinados con los municipios. En estas experiencias, los compradores

7 Durante los últimos años se han venido creando coberturas de salud y accidentes que son muy valoradas en segmentos laborales informales que están totalmente descubiertos.

en los mercados populares ya no requieren efectivo y las transacciones se realizan con aplicaciones implementadas en sus teléfonos celulares.⁸

En contraparte, también corresponde pensar las medidas que desincentiven el uso de efectivo, particularmente en operaciones grandes. En esa línea de acciones cabe la idea de restringir gradualmente la circulación de billetes de corte alto (Bs. 200) y por supuesto evitar la emisión de billetes de mayor denominación. En la medida que se logran avances para el uso de dinero electrónico se debería reducir el circulante en efectivo, posiblemente reduciendo otros billetes en alguna proporción. En la medida que prevalezcan billetes de bajo corte, por ejemplo, de Bs. 50, las operaciones grandes en efectivo se harán muy pesadas y difíciles de completar, afectando no solo a la informalidad sino a las actividades delictivas que se han descrito previamente.

Por ejemplo, en el circuito del contrabando se tiene compra de bienes en dólares fuera del país y la monetización en bolivianos para nuevamente comprar dólares y girar el negocio en sub siguientes vueltas. La compra de dólares para pagar los productos de contrabando tiene hoy una vía formal que es el sistema financiero (incluyendo casas de cambio) y la vía informal que es la compra con dinero local en efectivo, evitando rastros que puedan ser objeto de investigación. Si el Estado implementa mecanismos más sofisticados para el rastreo de transferencias y operaciones en el sistema financiero, en complemento a lo que es la interdicción y lucha en fronteras, lo lógico será esperar que las compras de dólares con efectivo escalen. Ahí es donde gana mayor sentido la propuesta de retirar gradualmente billetes de corte mayor, haciendo las transacciones de contrabando mayorista muy complejas.

Algunas estimaciones apuntan a montos totales de contrabando mayores a US\$ 2.300 millones anuales; imaginarse la complejidad y pesadez para rotar de bolivianos a dólares ese monto, usando solo billetes de Bs. 50 es, con certeza un golpe certero a esa actividad ilícita. Un efecto disuasivo similar podría generarse en medio de un escenario de especulación con la moneda extranjera, por ejemplo, en un entorno de expectativas de caída en el valor de la moneda local o una tendencia al deterioro de las reservas internacionales del país.

En general, la medida afectaría a las transacciones que buscan quedar en el anonimato y que esencialmente son de montos importantes. Lo interesante de esta política es que puede ser totalmente gradual y calibrada, retirando billetes en efectivo, al tiempo que mayores transacciones se llevan delante de manera electrónica. En consecuencia, es posible avanzar o eventualmente retroceder si en el

8 BancoSol está implementado puntos de venta y facturación electrónicos (POS) y una plataforma llamada "Simple" que usa códigos QR cero. El sistema funciona ya en algunos mercados como el de Irpavi de La Paz y permite que los compradores y vendedoras realicen transacciones sin efectivo.

camino se presentan problemas que afecten a las cadenas de pagos. Todo esto debe ampliar la facturación electrónica para que la medida impacte la evasión tributaria.

El alcance de una medida de migración gradual hacia medios de pago electrónicos con incentivos y controles tiene también una cara social; por ejemplo, se haría más complejo para los empleadores (particularmente informales) liquidar sueldos por debajo del mínimo nacional. De modo que existiría un mecanismo más eficiente que la fiscalización ministerial para contribuir en el sentido propuesto. En un marco de norma laboral menos oneroso y amigable a la formalización, este tipo de medidas podrían abrir espacios adicionales para lograr la cobertura de beneficios sociales para una mayoría de empleados. Eso implica, por supuesto, regulaciones distintas, menos costosas y desalentadoras del empleo digno, como las que se tiene ahora en el país.

5. Conclusiones

1. El sistema tributario boliviano requiere ajustes importantes frente a los cambios que se han generado en la economía, en particular la ampliación de la informalidad y la ampliación de la brecha de ingresos por menos recaudación por hidrocarburos y otros recursos naturales. Existe una fuerte concentración en pocos contribuyentes grandes y visibles.
2. La baja de ingresos reactivó el problema crónico del déficit fiscal. Luego de los años de bonanza que generaron superávit, desde 2014 el saldo fiscal negativo fue creciente y la previsión, dado el estado de situación actual, es poco auspiciosa. Es indiscutible que el movimiento hacia el equilibrio es un tema que pasa por subir el ingreso, pero también por racionalizar el gasto.
3. En lo relativo a subir el ingreso cabe señalar que ello depende de las alícuotas impositivas y/o la base de contribuyentes. Es poco recomendable que se considere en algún momento subir las alícuotas, como también es poco viable que esa medida sea aceptada por diversos segmentos de la sociedad. Entonces, el espacio de trabajo posible está ligado a la ampliación de la base impositiva.
4. Las recaudaciones están concentradas en pocos contribuyentes formales, visibles y de gran tamaño. Las grandes empresas explican el 80% de las recaudaciones, mientras que los ingresos generados por gravámenes a personas naturales (incluyendo empresas unipersonales) es bajo. Bolivia es la economía con mayor incidencia de informalidad en toda la región latinoamericana y ello incide sobre el potencial de la base impositiva.
5. En los últimos años ha subido el padrón de contribuyentes, pero en una proporción menor a la subida de la Población Ocupada, dato que muestra la tendencia a la informalización del comercio y la producción. Entre los regímenes con mayor dinámica expansiva está GRACO, mientras que el resto

del RG creció menos. Si bien hubo un esfuerzo por cubrir a más sectores, los resultados reflejan proporcionalmente mayor incorporación de grandes contribuyentes. Sin embargo, en términos de incidencia, el peso del resto del RG es el más alto y explica el potencial de ampliación del padrón en base a pequeños y medianos negocios, muchos de ellos hoy en la informalidad.

6. Tomando en conjunto las recaudaciones del mercado interno y las importaciones, el IVA es el impuesto más importante por su recaudación. El segundo y más importante en lo interno es el IUE, mientras que el resto de tributos tienen individualmente menos peso. El IVA, por ser un impuesto indirecto, tiene además el potencial de crecer si su efectividad es ajustada para llegar a la informalidad.
7. La medición de la productividad del IVA da cuenta de un progreso hacia un pico en 2014 y luego un descenso paulatino. Cuando se enfoca la medición en el IVA mercado interno, se aprecia igualmente un retroceso en los dos últimos años. En este documento se muestra que es posible ampliar su cobertura a un segmento amplio de informalidad que no es de subsistencia, sino de crecimiento en sus negocios.
8. Con base al diagnóstico presentado se ha formulado una propuesta de ajuste en el sistema tributario que tiene 3 componentes interrelacionados y complementarios. Son modificaciones que apuntan a generar sinergias de unas con otras, con el objetivo central de ampliar la base de contribuyentes y con ello los ingresos.
9. Las metas son inducir a una formalización gradual y voluntaria; proteger y ampliar el empleo formal existente; facilitar el acceso de trabajadores a beneficios como la jubilación; distribuir con mayor equidad la carga tributaria concentrada en pocos formales y de mayor tamaño; facilitar la transición de emprendedores pequeños y dinámicos hacia el Régimen General tributario y mejorar el desempeño del IVA.
10. El primer componente de formalización “Facturas por Efectivo” implica una demanda creciente de factura, debido al valor de canje que tendrán éstas por dinero, en un porcentaje que defina anualmente la autoridad. El esquema induce a que no solo los trabajadores dependientes, sino también los independientes, exijan facturas. Esto dinamiza el efecto de recaudación sobre toda la cadena del IVA. El costo del canje se financia con recaudaciones adicionales que se comparten en un 50% con los ciudadanos que participan voluntariamente en el sistema y por lo tanto ello no representa un costo fiscal. Hoy esos recursos no son capturados por el sistema impositivo. La medida significa un incremento en los ingresos fiscales y un efecto fuerte hacia la formalización de negocios que hoy no emiten factura.
11. El segundo componente implica la cotización de aportes para la jubilación a través del consumo. En este caso, se sustituye la retención al momento de

la generación del ingreso por similar acción, pero a tiempo del consumo. La medida implica que el aporte sea retenido como un porcentaje de la factura equivalente a la cotización respectiva. Con ello se logra que no solo los trabajadores dependientes resulten afiliados al sistema, sino toda persona natural, mayor de edad, con actividad económica que incurra en consumo con regularidad. El número de afiliados cotizantes activos en 2016 sumó cerca de 726 mil personas, mientras que con esta medida el potencial es la Población Ocupada que suma 5.4 millones.

12. Tanto la medida de “Facturas por Efectivo” como la cotización de aportes en el gasto, pueden generar un ejército de varios millones de consumidores que servirán al propósito de control de emisión de facturas, ampliación de contribuyentes y mayor recaudación. Es claro que la medida tiene como límite recaudatorio la incorporación de todos los que hoy no emiten facturas. Desde esa perspectiva, el rendimiento del primer componente debería esperarse sea decreciente en el tiempo, en la medida que el esquema tenga éxito. En cambio, el segundo componente de cotización por el gasto se convertirá en un control con efecto permanente en el tiempo, con alto impacto social resultante de una cobertura mayor de la seguridad social de largo plazo.
13. Se plantea una estimación conservadora donde la medida podría tener efecto sobre el 30% de la PO no alcanzada por el sistema de pensiones. Ello sumaría 1,3 millones de afiliados adicionales, que con un valor anual promedio de cotizaciones calculado con datos oficiales (Bs. 11.385), podría significar un incremento de US\$ 2.159 millones anuales. Esta medida se suma a la anterior como mecanismo que induce a la demanda de facturas; los ciudadanos sabrían que cada factura tiene i) un valor de canje y ii) un valor de aporte para su jubilación.
14. Es altamente probable que estos factores hagan que el consumidor exija factura por estos beneficios frente a la complejidad que le representaría calcular si la posible rebaja que le hace el vendedor es justa y compensa por la pérdida de no recibir factura.
15. El tercer componente supone la creación de un régimen tributario intermedio entre el Simplificado y el General. Esto responde a la constatación que existen emprendedores dinámicos en la informalidad, quienes son grandes para el Simplificado pero pequeños para el General.
16. El Régimen Emprendedor es un puente entre uno y el otro. Exige solo una declaración de ventas y el impuesto aplicable es una presunción de las utilidades del contribuyente, expresada como porcentaje de esos ingresos. Se plantea que el costo tributario total sea igual o marginalmente mayor a lo que el contribuyente pagaría en el general, de modo que no existirá incentivo de elusión tributaria para migrar a este régimen. El valor crítico para el contri-

buyente y la Administración Tributaria es la simplicidad de cumplimiento y fiscalización.

17. Como medida complementaria, se plantea reducir la circulación de billetes de corte mayor al tiempo que se induce y acelera el uso de medios de pago electrónicos. Ya existen avances importantes con la billetera móvil junto a iniciativas de varias entidades financieras para implementar puntos electrónicos y el uso de estos medios en espacios de comercio y mercados populares. Estos esfuerzos deberían sumar al impulso a la formalización y la ampliación del padrón de contribuyentes, así como los ingresos fiscales.

Referencias

- Anton A, “The end of informality in Mexico, Fiscal Reform for Universal Social Insurance” ResearchGate 2011.
- Awasthi y Engelschalk, “How the Tax System Can Stimulate and Enforce the Formalization of Business Activitie” World Bank Policy Reseach Working Paper 8391,2018.
- DGI. “Eficiencia de la Administración Tributaria en la recaudación ¿Contribuye la gestión de la DGI a incrementar la recaudación impositiva?” Dirección General Impositiva, Asesoría Económica, Uruguay, 2006.
- Hassan M, “The Political Economy of Tax Reform in Bangladesh, Political Sttlements, Informal Institutions and the negotiation of Reform” International Center for Tax and Development, 2013.
- Jorrat M, “Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria” Servicio de Impuestos Internos de Chile, 1996.
- Osorio L, “Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico”, Banco de la República, Ensayos sobre Política Económica, Colombia, 2016.
- Tait. A, “Value Added Tax, International Practice and Problems” International Monetary Fund, Washington DC 1988.
- Yañez, J. “Impuesto al Valor Agregado: Eficiencia y Crecimiento” Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile, 2014.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO OCTAVO

Las instituciones que empujan hacia la informalidad

Joaquín Morales Belpaire
Solange Sardán Matijašević

La informalidad puede tomar dos formas: voluntaria o involuntaria. Cuando es involuntaria, es necesario reflexionar sobre cuáles son los factores que empujan a los agentes hacia esta informalidad, es decir que *restringen* a los agentes a desarrollar sus actividades económicas, comerciales, productivas, o laborales fuera del marco normativo delimitado por las autoridades. El uso del concepto de restricción no es accidental: discutiremos en este capítulo sobre aquellos informales, que por muy deseosos que sean de acceder a la formalidad, se ven incapacitados de hacerlo por condiciones que son ajenas a su propia voluntad. En particular, nos enfocaremos en aquellas barreras que son erguidas por el Gobierno, central en primera instancia, y municipal luego.

En este capítulo, discutiremos primero las teorías que buscan explicar cómo el Estado, por sus políticas y normativas, incluye o aliena a los agentes económicos del sector formal; luego, justificaremos el uso del informe *Doing Business* producido anualmente por el Banco Mundial desde el año 2003 como herramienta de comparación entre países, y estudiaremos algunos indicadores críticos del informe, así como su evolución en el tiempo; por último, estudiaremos el caso de restricciones municipales erguidas por el Gobierno Municipal de La Paz, como un caso de estudio particularmente interesante.

1. Marco teórico: el Estado en su rol promotor y desalentador de la formalidad

Las restricciones al acceso a la formalidad pueden ser muy toscamente separadas en tres categorías, no mutuamente excluyentes: teorías de la marginalización, teorías estructuralistas y teorías neoclásicas. Por un lado, teorías de la marginalización

(Larrazábal, 1986) ven al sector informal como demasiado empobrecido e improductivo para poder acceder al estatus de formal. Estos “marginales”, mayoritariamente migrantes del campo a las ciudades, simplemente no tendrían del capital físico, ni financiero, ni menos humano para acceder a la formalidad. No tendría sentido que tributen, ni que sean fuertemente regulados, ya que apenas subsisten. Para estos “marginales”, la formalidad no sería accesible ya que el mínimo trámite sería demasiado oneroso y su nivel de instrucción sería de todas maneras insuficiente para poder satisfacer las complejidades de un sistema burocrático establecido. Es más, probablemente una versión “formal” de su empleo no exista en el mercado: son empleos que apenas se alejan de la mendicidad, y pensar en formalizar tales actividades tendría más un propósito de integración social que realmente de regulación y de recaudación. Este tipo de informalidad se manifiesta en pequeños comerciantes ambulantes, lustrabotas, o recolectores de desechos, por ejemplo.

Son la imagen clásica de los comerciantes ambulantes de las ciudades de países en vías de desarrollo, y están restringidos a vivir en la informalidad por sus circunstancias económicas.

Por otro lado, restricciones institucionales, no económicas, pueden engrillar a los agentes económicos en su condición de informal. North (1990) describe a las Instituciones como aquellas restricciones concebidas por los seres humanos, cuya función es la de delimitar el dominio de las interacciones humanas. Para North, las instituciones pueden ser formales, como por ejemplo la normativa legal, o informales, como, por ejemplo, las normas sociales o las tradiciones. En esta visión Northiana, entendemos entonces a las instituciones como a aquellas reglas del juego que, en el caso que estudiamos aquí, pueden evitar que los agentes tengan acceso a la formalidad. Nos centraremos en aquellas instituciones que son formales: normativas, reglamentos, burocracia, etc. Por el momento, dejaremos de lado las instituciones informales, ya que como se explicará en el siguiente capítulo, estas instituciones informales son más bien generadoras de incentivos para, de manera voluntaria, permanecer informal.

Concentrémonos entonces en aquellas instituciones formales que yerguen barreras a la formalidad. Existen dos escuelas principales que discuten esto. Por un lado, la escuela marxista-estructuralista propone que las instituciones formales que restringen el acceso a la formalidad son las empresas formales en sí mismas, las cuales se aprovechan de la existencia de un sector informal importante para subcontratar parte de sus actividades económicas, y que aprovechan el subempleo y el desempleo, el así llamado “ejército industrial de reserva”, para mantener bajos los sueldos de los trabajadores formales (Williams, Round, & Rodgers., 2011). La idea es que, mientras existan suficientes informales, los empresarios formales pueden siempre de manera creíble amenazar a sus empleados formales con despedirlos y remplazarlos por la abundante mano de obra disponible en el

sector informal. Según esta escuela, las reformas de liberalización y desregulación del mercado de mediados de los ochentas y noventas serían responsables del incremento de la población informal, ya que, al haber menos control sobre las empresas, estas son más libres de subcontratar a empresas informales y de proponer contratos precarios asimilables a la informalidad. En la visión marxista, la supervivencia misma del capitalismo depende de la existencia de un sector informal importante, cuya función es la de mantener la presión sobre los salarios hacia abajo. Se argumenta entonces que el problema es que el Estado no hace lo suficiente para controlar y monitorear las actividades de las empresas, y que los trabajadores no están lo suficientemente organizados ni protegidos para reclamar por sus derechos (Van der Berg, 2014; Abreu, 2007). Sería la desregulación del Estado, la ausencia e inoperancia de instituciones formales, la que permite que los empresarios empujen a la informalidad a los trabajadores, desde donde pueden ser más fácilmente explotados.

Del otro lado del espectro ideológico, economistas neoclásicos, cuyo representante más notorio en cuanto a temáticas de informalidad es Hernando de Soto (1987), argumentan que, al contrario, es el exceso de instituciones estatales formales la causante de la informalidad, por un abuso de intervención del Estado en la economía. Desde esta perspectiva, una pesada carga tributaria complementada por un denso enmarañado burocrático, caldo de cultivo de abusos de poder y de corrupción, serían los responsables de la prominencia del sector informal en países en vías de desarrollo. De Soto describe, en el contexto de la inestabilidad económica y política peruana de los años 1980, cómo el desorden legal y burocrático habría provocado que la mayor parte de los agentes económicos no dispongan ni de títulos de propiedad, ni de otro tipo de respaldo formal sobre la posesión de bienes y capital que, *de facto*, eran suyos. Acceder a títulos formales de propiedad sería demasiado costoso, complejo, y moroso; dadas estas circunstancias, no les quedaría a los agentes económicos más alternativa que la de desenvolverse en un contexto informal. De Soto ilustra estos fenómenos con un método de simulaciones de creación de empresas en su influyente libro “El Otro Sendero”; por ejemplo, muestra que cuando él y su equipo quisieron obtener los permisos para abrir una pequeña fábrica de prendas, el procedimiento tomó 289 días y requirió múltiples sobornos. De Soto ve en estas barreras burocráticas no solo las causas de la extensa población informal en el tercer mundo, pero incluso las raíces del subdesarrollo. Los pobres, por la falta de títulos de propiedad formales serían dueños de “capital muerto”: serían terrenos, construcciones, campos y demás propiedad no reconocida formalmente y que, consiguientemente, no puede ser utilizada como activo colateral para acceder a créditos y para realizar inversiones (De Soto, 2001).

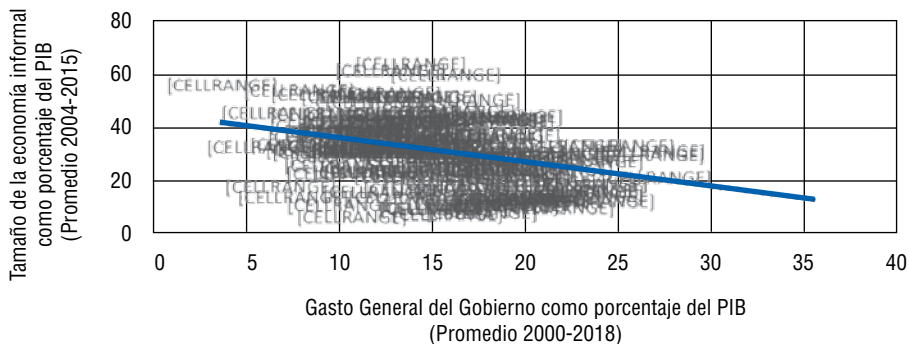
Ambas tendencias, la estructuralista y la neoclásica, interpretan el rol de las instituciones formales como aquellas reglas del juego que mantienen a los agentes

económicos, generalmente los más desfavorecidos económicamente, socialmente y culturalmente, al margen del mercado regulado, tasado y formal. Remarquemos, en primer lugar, que ambas tendencias rozan un tanto superficialmente la posibilidad de que los agentes opten deliberadamente por la informalidad. Esta posibilidad será explorada en más detalle en el siguiente capítulo. En segundo lugar, no es ideal reducir el debate a una dicotomía entre si la culpa de la informalidad la tiene el exceso de Estado o si, al contrario, el causante de esta informalidad es la falta de Estado. Este es un exceso de simplificación, conducente sin duda a conclusiones incompletas. Es sin duda más válido explorar las ideas de cada tendencia y, donde es posible, buscar una síntesis.

Exploremos primero el argumento a favor del Estado. Como lo muestra la ilustración 1, una comparación entre países muestra que existe una correlación negativa entre el gasto del gobierno como porcentaje del PIB y el tamaño de la economía informal. Esta correlación lineal es de -0.34 y es estadísticamente diferente de cero. No es una sorpresa que países como Suecia o Islandia tengan niveles de informalidad en la economía que son muy bajos, acompañados de una importante intervención estatal; ni tampoco debería sorprendernos que países como Nigeria o la República Democrática del Congo tengan poca capacidad de intervención estatal mientras que su sector informal represente una importantísima fracción de la economía. Esta relación omite importantes variables de control, sin duda el ingreso es una de ellas, así como lo son la calidad institucional y la cultura. Lo que es peor, la causalidad es incierta: un Estado con alta capacidad de gestión tendrá mayor capacidad de control de las actividades económicas, mientras una economía fuertemente formalizada tributará más, potenciando la acción del Estado. A todas luces, la correlación negativa entre intervención del estado e informalidad refleja a lo más la existencia de equilibrios múltiples: un equilibrio indeseable con un Estado débil e incapaz de potenciar su acción, y un equilibrio deseable en el cual Estado facilita la formalización y al mismo tiempo que puede nutrirse del tributo.

Tomemos ahora el punto de vista en contra del Estado. El argumento de De Soto, y de la corriente dominante en economía (Williams, Round, & Rodgers., 2011), es que el problema principal es la mala calidad de la intervención del Estado. Las barreras burocráticas son la manifestación no del poder estatal, sí no más bien de su fragilidad. Este aforismo merece ser discutido en detalle. Cuando nos referimos a la fragilidad del estado, hablamos de la poca capacidad del Estado para ejercer sus prerrogativas, para lograr que se cumplan las normas y para que las decisiones políticas que tomen las autoridades sean efectivas. El Estado es frágil cuando solo puede ejercer su soberanía sobre una fracción estrecha de la economía, fracción a la que no le queda más alternativa que cargar con todo el peso de la administración por sí sola.

Ilustración 1
Correlación entre gasto de gobierno e informalidad



Fuente: elaboración propia en base a datos de Medina y Schneider (2018) y Banco Mundial (2019).

Ilustremos esta idea con la temática del tributo: si la base impositiva del Estado es estrecha, para un nivel de recaudación igual, al Estado no le queda otra alternativa que aplicar impuestos excesivamente fuertes sobre la mínima base impositiva inmóvil. No es casual que la base impositiva en países con Estados frágiles sean los desgravámenes aduaneros y los recursos naturales; su control requiere de menos capacidad de monitoreo por parte del Estado (Hindriks & Myles, 2013).

Por otro lado, la burocratización es frecuentemente el reflejo de la fragilidad política del Estado. La creación de empleos en el sector público es una estrategia ideal para pagar favores, formar alianzas y mantener cerca y vigilados tanto a amigos como a enemigos (Grindle, 2012). A veces crear ítems para funcionarios públicos es insuficiente para comprar alianzas sólidas: dado que el Estado tiene una baja capacidad de recaudación, los sueldos que podrán ser ofrecidos no son extraordinarios. Los puestos de la función pública pueden ser rendidos atractivos entonces de dos maneras: por un lado, al conferir al funcionario el sentimiento de poder hacia los administrados (Hindriks & Myles, 2013), y por otro lado creando diferentes tipos de barreras burocráticas las cuales generan ventanas de oportunidad para solicitar coimas y sobornos (Acemoglu & Verdier, 2000).

La influencia de este razonamiento neoclásico ha sido tal que ha pesado en las diferentes estrategias econométricas de medición del tamaño de la economía informal. El modelo MIMIC (Multiple Indicators - Multiple Causes) es un modelo de variable latente que busca medir el tamaño de la economía informal basado en variables que son consideradas tanto causas de la informalidad como sus consecuencias [para detalles técnicos, ver Jöreskog y Goldberger, (1975)]. En una de sus aplicaciones más famosas, Medina y Schneider (2018) utilizan indicadores

de libertad fiscal, calidad de las instituciones, desempleo y apertura al comercio como causas de la informalidad. Es evidente la influencia del argumento neoclásico en la selección de las causantes, pero al mismo tiempo es reconfortante que la técnica corrobore la validez empírica de la teoría. Por el otro lado, Medina y Schneider usan como indicadores de la informalidad variables como el grado de liquidez de la masa monetaria, la tasa de participación laboral formal, y la talla de la economía medida, vía imagen satelital, por la emisión de luces nocturnas (una medida de la actividad económica independiente de la declaración formal o no de la misma). En este estudio, usaremos las medidas de Medina y Schneider para reportar los niveles de informalidad.

Estas consideraciones sobre el rol de la calidad institucional sobre el tamaño de la economía informal nos llevan a concluir que: (i) más presencia del Estado en la economía no necesariamente significa más informalidad; (ii) que lo que realmente importa no es la intensidad de la presencia del estado, si no la calidad de su operar; y (iii) que las reglas más restrictivas, un mayor peso burocrático y una mayor presión fiscal son características más bien asociadas con una débil capacidad estatal, que solo puede aplicar estas reglas al reducido sector formal.

2. El informe *Doing Business*

La influencia del trabajo de De Soto ha sido gigantesca no solo en temas de reforma de acceso a títulos de propiedad en el Perú, pero también a nivel mundial. En particular, el Banco Mundial publica desde 2003 el informe *Doing Business* cuya metodología ha sido en gran medida desarrollada por Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes y Shleifer (2002) pero ha sido fuertemente influenciada por el trabajo de De Soto. Por ejemplo, la metodología de intentar abrir, en el mundo real, una empresa formal para medir los costos, el número de procedimientos, los tiempos, las solicitudes de sobornos y otras peripecias asociadas con el intentar operar de manera conforme a la normativa ya aparece en el libro de De Soto “El Otro Sendero”. Alejada de las elucubraciones teóricas y de las regresiones formales, esta metodología parece profundamente concreta. Esto inspiró ampliamente a los creadores del Índice *Doing Business* desde un punto de vista metodológico; cada año, el Banco Mundial subcontrata a numerosas firmas consultoras, bufetes de abogados y *think tanks* para generar estos indicadores para cada país. Empero, esta metodología tiene sus limitantes. Dada la intensidad del trabajo, los consultores locales responden al cuestionario del Banco Mundial basados en su opinión, profesional sin duda, pero que puede tener interpretaciones distintas al aplicar un cuestionario homogéneo en diferentes

realidades. Además de eso, existe una incongruencia entre las presiones de entregar los índices anualmente y el hecho de querer medir fenómenos que son morosos y fastidiosos.

El informe ha sido sujeto de múltiples controversias. En particular, desde su existencia se han aplicado varias reformas a la metodología aplicada, lo que impide que se pueda tener una comparación exhaustiva de la evolución de cada indicador a través de los años. Es conocida la controversia relativa a la dimisión del premio nobel de economía Paul Romer en 2018 como economista jefe del Banco Mundial. Cambios en la metodología abrían provocado que el ranking de Chile en el informe cambie drásticamente de año en año y de manera coincidente con el ciclo político. Esto llevó a Romer a declarar que sospechaba de manipulación de los datos con un propósito político, controversia que todavía no ha sido aclarada, pero que tiene dos implicancias para este capítulo. Por un lado, el Banco Mundial eliminó de las bases de datos disponibles al público los indicadores agregados para Chile, y lo que es más importante, no es posible establecer la evolución de los rankings para un periodo suficientemente largo. Por las razones expuestas, expondremos los indicadores agregados promediando su puntaje con la metodología empleada entre 2016 y 2019, y sólo construiremos series largas con indicadores más específicos que no cambiaron de año a año.

3. Análisis de indicadores seleccionados del informe *Doing Business* y comparaciones internacionales

Una de las virtudes de usar los indicadores del informe *Doing Business*, así como las medidas de Medina y Schneider (2018), es la de poder establecer comparaciones internacionales. Las comparaciones internacionales son interesantes, ya que permiten tener una intuición de cómo diferentes contextos institucionales y políticos a nivel de gobiernos centrales afectan a los indicadores, pero siempre es requerida cierta prudencia por el impacto que pueden tener características históricas, culturales y geográficas que son covariantes con el contexto institucional.

En primer lugar, promediando el periodo 1991-2015, Bolivia destaca como la segunda economía con la tasa de informalidad como proporción del PIB más elevada en el mundo, solamente adelantada por la nación caucásica de Georgia (ver ilustración 2). Sin embargo, esta tendencia ha sido descendiente, ya que entre 2003 y 2015 Bolivia pasó una tasa de informalidad de su economía del 67% al 46%, una de las reducciones más dramáticas en el mundo (ver ilustración 3). En gran parte, esto se debe al auge de las commodities de 2006-2014, que representaron una proporción (formal) cada vez más grande del PIB. En 2015 Bolivia sería la 11va economía más informal en el mundo, lo que sigue siendo alarmante.

El informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2019) contempla más de cien indicadores que son agregados en doce temáticas¹ y un puntaje general. En cuanto a los indicadores principales del informe, rescatamos cinco temáticas y el indicador agregado, facilidad para emprender (*Ease of Doing Business*). La tabla 1 reporta el puntaje de Bolivia promediado en 2016-2019 (exento en este periodo de cambios metodológicos importantes). El puntaje para cada una de las temáticas es más elevado si es más fácil lidiar con cada uno de los procedimientos descritos. En el puntaje agregado, Bolivia tiene un puntaje de 50, y es el país número 25 de 27 en América Latina y el Caribe donde es más difícil emprender. Solo Venezuela y Haití se desempeñan peor. Ahondando un poco, Bolivia ocupa los puestos 25, 20 y 22 de 27 en cuanto a facilidad para iniciar un emprendimiento, obtener permisos de construcción y registrar propiedad privada respectivamente. A pesar de que la percepción sobre el sistema de justicia en Bolivia es muy mala, vemos que en términos de puntaje sobre la facilidad de hacer cumplir contratos Bolivia se encuentra por encima del promedio de la región. Sin embargo, es extremadamente preocupante que Bolivia sea considerado como el país en la región en el cual es más difícil pagar impuestos. Los mapas en la ilustración 4 detallan el comportamiento de Bolivia en relación a los otros países de la región.

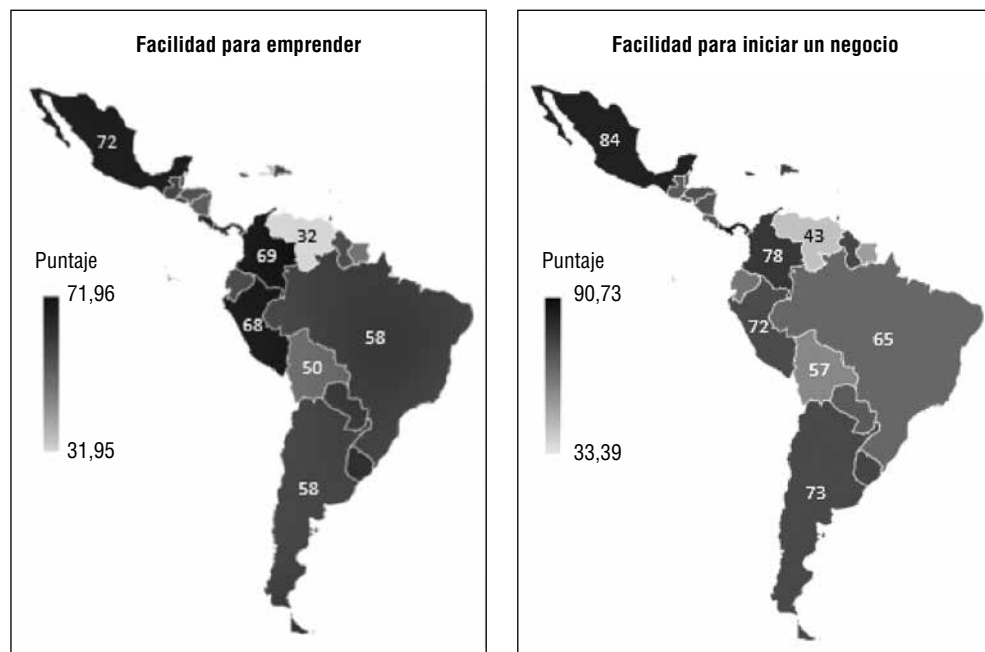
Tabla 1
Seis temáticas importantes del informe Doing Business, puntaje, comparación con el promedio y ranking para Bolivia

	Facilidad para emprender	Iniciar un emprendimiento	Obtener permisos de construcción	Registrar Propiedad	Pagar Impuestos	Hacer cumplir contratos
Bolivia	50	57	57	50	22	54
Promedio LAC	58,27	70,97	62,45	56,6	58,8	51,8
Ranking /27	25	25	20	22	27	15

Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

1 Obtener permisos de construcción, hacer cumplir contratos, obtener créditos, facilidad para pagar impuestos, protección a inversionistas minoritarios, registrar una propiedad, resolver insolvencias, iniciar un negocio, comerciar a través de las fronteras, obtener electricidad, emplear trabajadores, y hacer contratos con el gobierno.

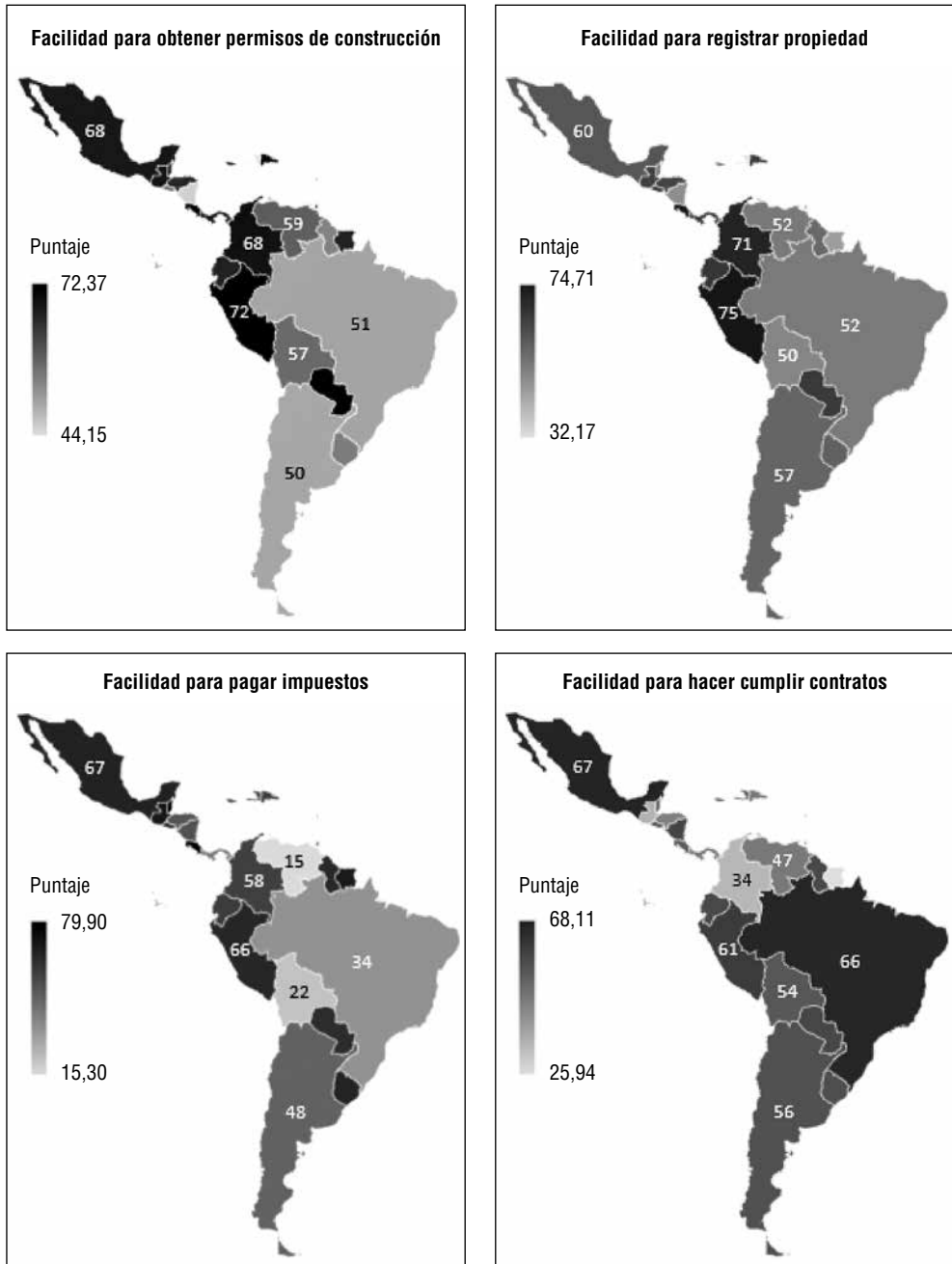
Ilustración 4
Temáticas principales del informe Doing Business, comparación regional



Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019). Continúa en la siguiente página.

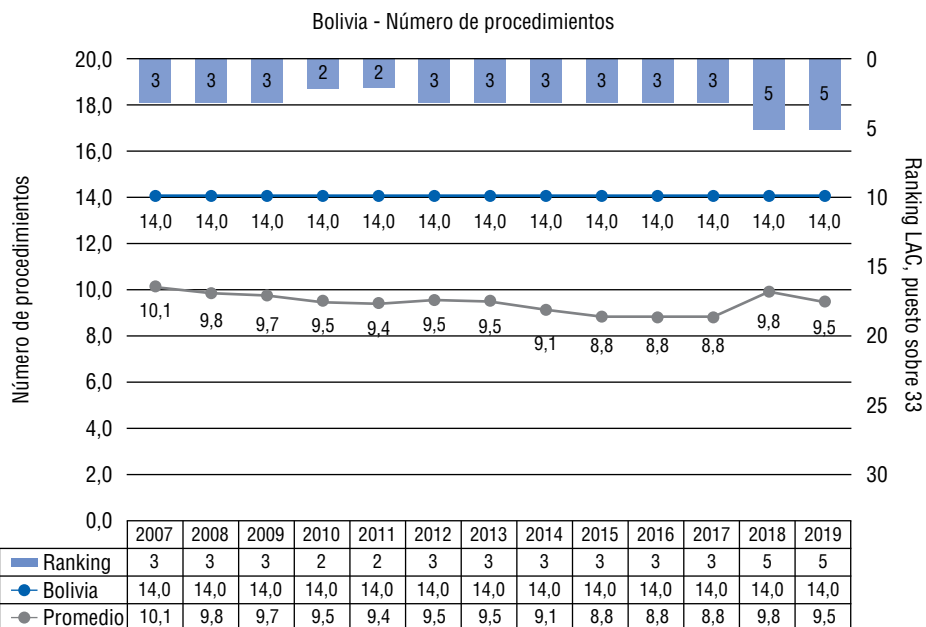
Estos agregados temáticos nos dan una idea general de las fricciones institucionales que pueden empujar a los agentes a la informalidad. Sin embargo, vale la pena hilar más fino. Dado que el informe *Doing Business* contempla más de una centena de indicadores, debemos ser selectivos con los datos a presentar. Algunos indicadores son problemáticos por los frecuentes cambios de metodología entre año y año, y otros son demasiado específicos como para ser notables. En este trabajo nos concentraremos en aquellos que consideramos más llamativos y relevantes para los emprendedores y el análisis de informalidad. Es así que primero analizamos tres de los cuatro indicadores de la categoría que captura el proceso de inicio de un negocio en Bolivia. Esta categoría trata de cuantificar el número de procedimientos, tiempo y costos en los que debe incurrir una empresa pequeña/mediana para poder operar formalmente en cada país, con lo cual tenemos un primer pantallazo a las condiciones a las que los emprendedores deben enfrentarse al momento de iniciar un negocio propio.

Ilustración 5
Temáticas principales del informe Doing Business, comparación regional



Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

Ilustración 6 Número de procedimientos para iniciar un emprendimiento

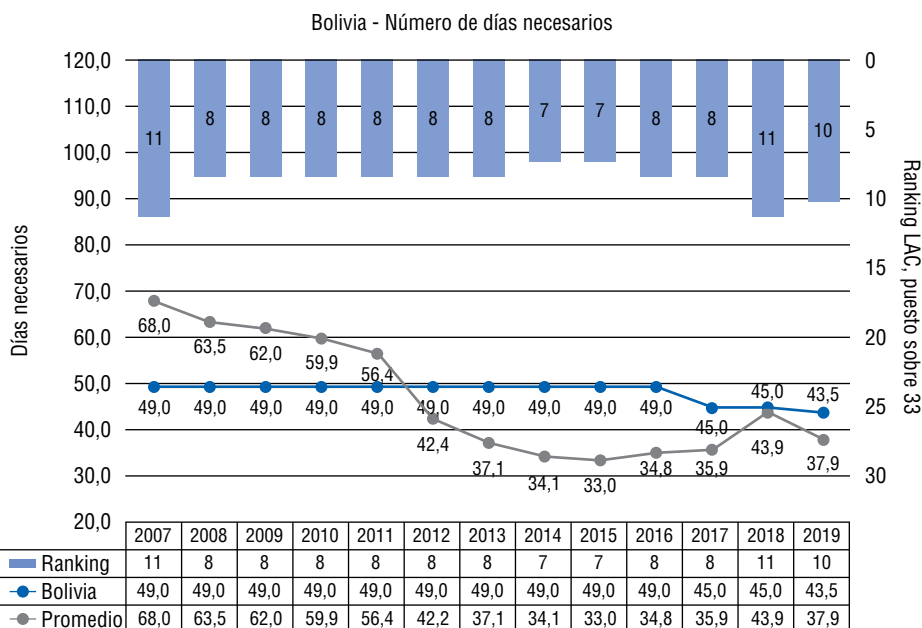


Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

Primero, se cuantifica el número de procedimientos que cada persona debe seguir para poder formalizar su empresa. Cabe aclarar que el informe asume que un procedimiento es cualquier interacción que la persona debe realizar con una tercera parte (gobierno, agencias, abogados, notarías, etc.) y que, además, aunque distintas visitas se den en un mismo órgano, si se tratan en distintas ventanillas y oficinas, se entienden que son procedimientos distintos. La ilustración 6 muestra la evolución de este indicador, y queda claro que el número de procedimientos se ha mantenido estático y en una situación menos favorable al del promedio regional. Si bien muchas instancias han evolucionado hacia procedimientos electrónicos, en particular con la creación del sitio virtual miempresa.gob.bo, si se cuenta la interacción virtual como otro procedimiento, el reporte indica que el número de procedimientos no ha variado. Es posible sin embargo que el acceso y la conveniencia de estos haya mejorado. Esto presenta también cierta limitante del indicador, ya que un conteo de procedimientos no toma en consideración cuanto se han facilitado. En términos relativos, se presenta el ranking de la región; el número de procedimientos necesarios para abrir un negocio en Bolivia está entre los más altos, lo que da indicios de una causa importante de la informalidad.

Ahora bien, si el costo y el tiempo necesario para llevar adelante estos catorce procedimientos no fuese elevado, este indicador no debería ser causa de preocupación. Es decir, si efectivamente la digitalización de varios procedimientos beneficia a la población con procesos más ágiles y sencillos, el tiempo y costo de los mismos debería ser bajo. Lo que los datos nos muestran es que hay que matizar esta mejora.

Ilustración 7
Número de días necesarios para iniciar emprendimiento



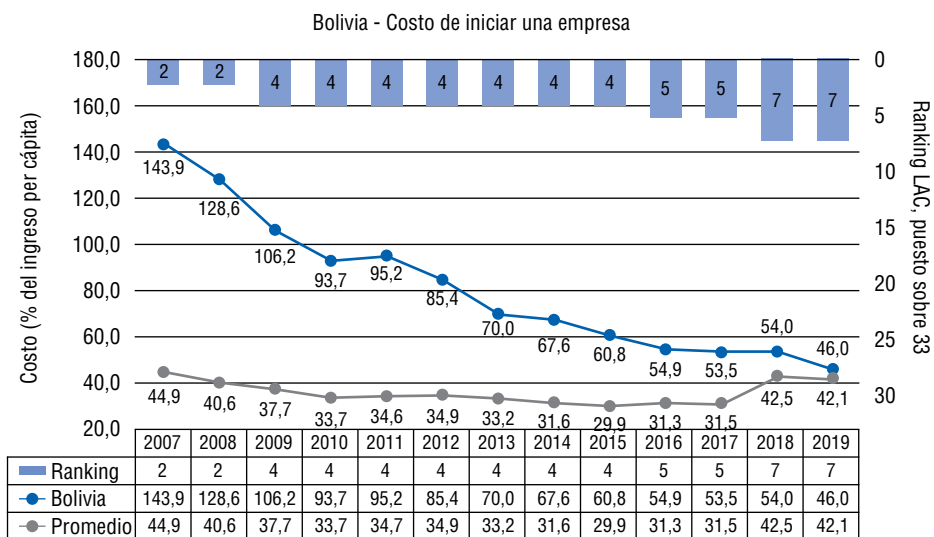
Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

En cuanto a los días necesarios para abrir un negocio que cumpla con toda la normativa, el gráfico 7 muestra que el año 2017 se redujo de 49 a 45, y existió otra reducción en 2019 hasta los 43 días y medio. Dejando de lado la tendencia favorable, aun se tiene un numero considerablemente elevado si se lo compara con la media regional, y peor aun si se compara con el país con las mejores prácticas. Este es el caso de Nueva Zelanda, país en el que llevar a cabo todos los procedimientos toma menos de un día. Sobre los costos de estos procedimientos, es llamativo que éstos hayan ido reduciéndose continua y persistentemente desde 2007.

De hecho, los costos como porcentaje del ingreso per cápita pasan de 144% en 2007 a 46%, con lo que también se puede apreciar una reducción significativa en la brecha con los países de la región (ilustración 8). Es tentador sacar conclusiones

alentadoras de estos datos, sin embargo, al ver el ranking queda claro que la mejora no ha sido tan importante en términos relativos, ya que Bolivia permanece entre los 7 países más caros en la región en términos de apertura de un negocio con relación al ingreso *per capita*.

Ilustración 8 Costo de iniciar un emprendimiento como porcentaje del ingreso promedio per cápita



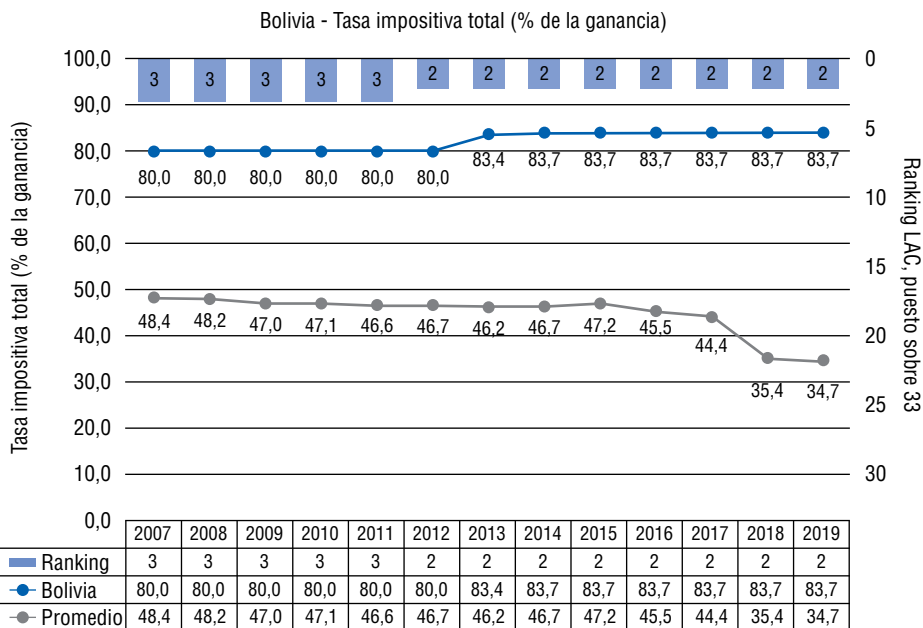
Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

El marco normativo vigente en Bolivia para la formalización de las empresas no solo puede representar obstáculos al momento de su constitución, sino también a lo largo de la vida del negocio. No sorprenderá a ningún lector que las cargas impositivas y los procesos tributarios en el país son increíblemente engorrosos, poco eficientes y nada amigables. Por esta razón, es pertinente analizar los indicadores que responden a esta temática, más aún, considerando que según el Ranking mundial del *Doing Business*, el sistema impositivo boliviano ocupa el puesto 186 de 190 economías. En los diez indicadores relacionados a la temática tributaria, Bolivia se encuentra en la cola de la región y en varios casos, en los últimos lugares del mundo.

En efecto, si se analiza la tasa impositiva como porcentaje de las ganancias de los negocios formales, se deslumbra la difícil y en muchos casos inviable situación que deben enfrentar los emprendedores formales. En el año 2012 una empresa pagaba en promedio 80% de impuesto sobre sus ingresos (sumando IVA, IT, IUE, etc.). Si esto suena elevado, la ilustración 9 señala que la situación en lugar de mejorar parece empeorar, pues esta proporción llega a casi 84% en 2019. Esto

implica que Bolivia es la pesadilla fiscal de cualquiera que desee tener un negocio formal, solo después de Argentina.

Ilustración 9
Tasa impositiva total como porcentaje de la ganancia

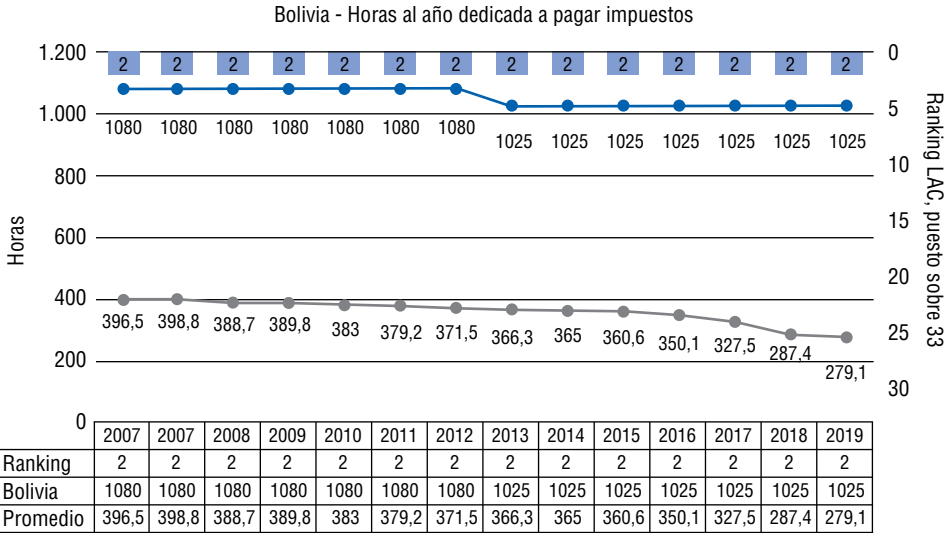


Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

Pero, además, no solo se trata del monto a pagar, sino también de otro tipo de costos indirectos que derivan de esta normativa. Para poder pagar cada una de estas obligaciones fiscales, una empresa dedica en promedio 1025 horas a archivar, preparar y pagar impuesto al año (Ilustración 10). Si a primera vista ya suena elevado, comparando con las horas laborales promedio del sector formal de todo el año, más del 40% de las mismas se estarían dedicando a cumplir con la burocracia tributaria del país.

Es posible que el incremento en la carga tributaria de los últimos años responda no solo a la mayor necesidad de ingresos que tiene el Estado, sino también al círculo vicioso que se ha creado. Ante una base impositiva demasiado estrecha, los impuestos para los pocos negocios formales son muy elevados, lo cual desalienta por completo la formalización del resto del universo emprendedor, así como también hace escapar a las ya formalizadas del registro tributario. A medida que la proporción de negocios informales se incrementa, el número de tributantes disminuye y la presión por incrementar los impuestos sobre aquellos que permanecen formales también aumenta. A largo plazo, esto es insostenible y puede llevar al colapso de los mecanismos de recaudación.

Ilustración 10
Horas dedicadas a pagar impuestos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

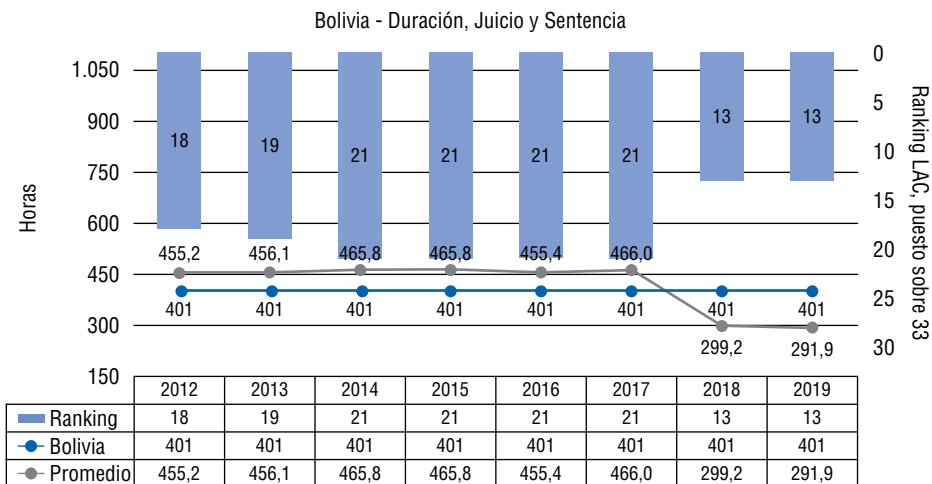
Finalmente, otro indicador importante de cuán atractivo es el sector formal es el tipo y la calidad de los procesos judiciales. No cabe duda que un aspecto esencial que incentiva (o ahuyenta) al emprendimiento formal es el tema de la seguridad jurídica, la cual garantiza que se pueda acudir a un tribunal formal para resguardar inversiones y resolver conflictos comerciales o laborales. El Banco Mundial presenta distintos indicadores, entre los cuales destaca el de la duración en días desde el día en el que se presenta la demanda hasta que la corte dicta sentencia y se resuelve el conflicto. Se consideran tres principales etapas: presentación e investigación, juicio y sentencia, y cumplimiento de la sentencia.

En el caso de Bolivia la cantidad de días se ha mantenido estable en 401 días desde que se tiene registro (Ilustración 11). Si se compara esta situación con el de la región en 2019, el tiempo que toma en Bolivia solucionar un conflicto comercial es 137% mayor, lo que deja a Bolivia entre los 13 países con justicia más lenta. Por otro lado, el índice de calidad de procesos judiciales sintetiza la situación de la justicia para los emprendedores. Este índice cuyo rango va de 0 a 18 (mayores valores para los mejores desempeños), y captura si una economía ha sido capaz de adoptar una serie de buenas prácticas en su sistema judicial en cuatro áreas: estructura y procedimientos judiciales, gestión de casos, automatización y resolución alternativa de disputas.

Un sistema judicial lento, ambiguo y poco eficaz da lugar a que las expectativas de los agentes sean pesimistas en el momento de recurrir a resolver disputas

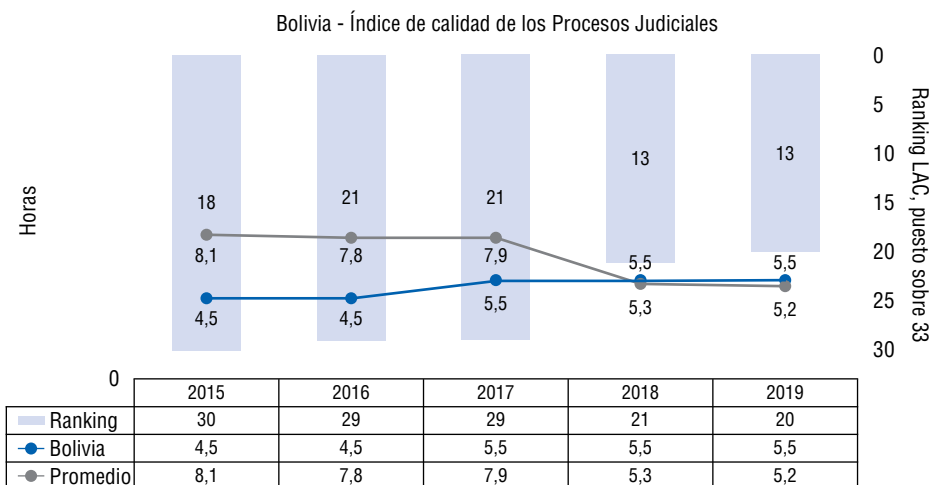
en tribunales formales, razón por la cual se preferirá no acudir a los mismos, lo que disuelve el incentivo a constituir formalmente una empresa. El puntaje de Bolivia en este índice lo ubicaba en el puesto 30 de 33 países de Latino América y el Caribe con la peor calidad de procesos judiciales en 2015 (Ilustración 12).

Ilustración 11
Duración promedio en días la resolución y ejecución de un juicio comercial



Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

Ilustración 12
Índice de calidad de los procesos judiciales (0-18)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de doingbusiness.org (2019).

En 2018 y 2019 el índice se calcula solo para 22 países de latino América y el Caribe, dejando a Bolivia entre los dos países con el peor sistema de justicia en la región, al lado de República Dominicana.

En general, los principales indicadores del *Doing Business* corroboran que el ambiente para emprender de manera formal en Bolivia es paupérrimo. La teoría de corte neoclásico parece verse validada, en el sentido que el Estado aparece más bien un obstáculo que un promotor de la formalidad. Una nota de precaución es sin embargo necesaria. Los indicadores del informe *Doing Business* están diseñados para describir el ambiente de inversión de un país, generalmente con el objetivo de atraer inversión extranjera, y no tanto de medir la atractividad del sector formal contra el sector informal. Se mantiene sin embargo que estos indicadores son muy sugestivos para continuar analizando el rol del Estado como promotor (o no) de la formalidad.

4. Regulación municipal y la formalización de las actividades económicas: el caso del Gobierno Municipal Autónomo de La Paz

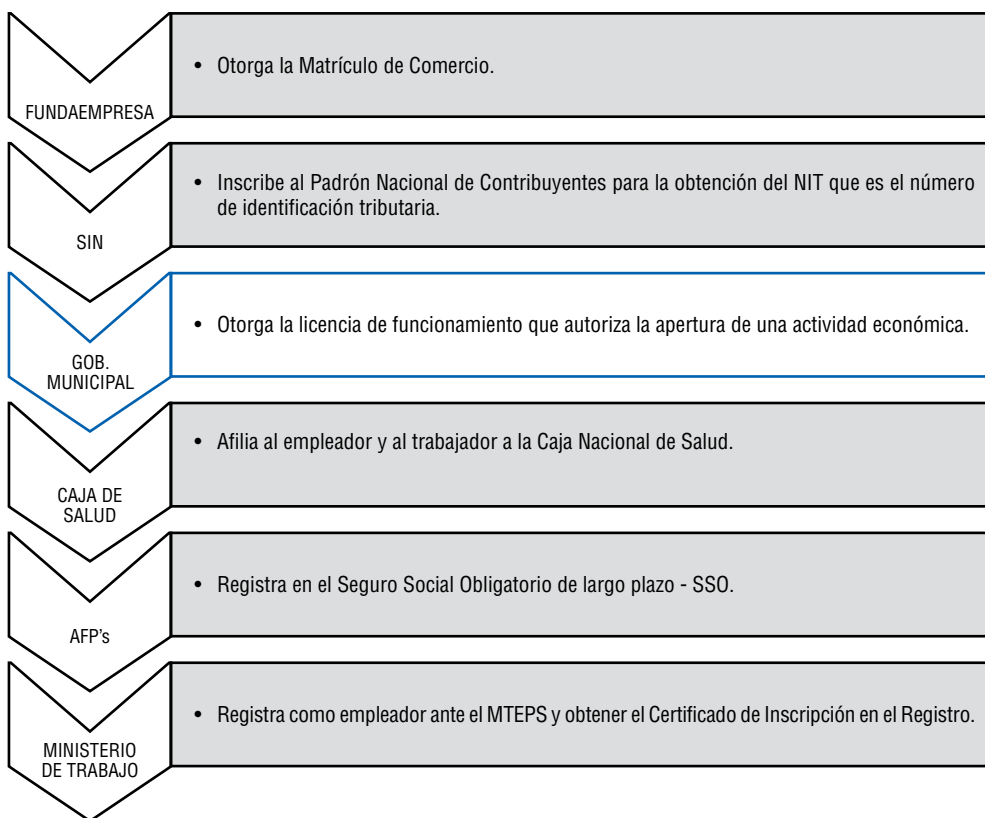
Además de las formalidades a nivel del Gobierno Central, el proceso de formalización de cualquier actividad económica en Bolivia conlleva a la intervención natural de los gobiernos subnacionales. Como institución máxima del municipio, los gobiernos municipales otorgan certificados y documentación necesaria para proceder con algún requisito en particular, y además son una instancia que independientemente requiere supervisar las actividades económicas llevadas a cabo en su territorio a través de la entrega de las licencias de funcionamiento. Esta sección se enfocará en analizar el rol del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) como promotor, o atajante, del proceso de formalización de las empresas en el municipio de La Paz. Es importante aclarar que, si bien el informe *Doing Business* del Banco Mundial también publica informes dedicados extensa y exclusivamente a los gobiernos subnacionales, éstos no se encuentran disponibles para Bolivia. Por tanto, el análisis que se realiza a continuación se basa en el detalle del procedimiento a seguir del GAMLP para cumplir con la normativa nacional y local.

En general, y sintetizando en la ilustración 13, cualquier actividad económica que desee desempeñarse formalmente en la economía boliviana debe seguir seis pasos, donde cada uno de ellos corresponde a una instancia en particular.

El rol del Gobierno Municipal puede variar de acuerdo al municipio estudiado. Sin embargo, en el caso del municipio de La Paz, el proceso de trámite para la obtención de la licencia de funcionamiento se ha ido modernizando a través de los años. De hecho, con el objetivo de inducir a la formalización de actividades económicas, el municipio implementó el trámite en línea para la obtención de

la Licencia de Funcionamiento a través de su plataforma virtual “iGob 24/7”, donde se acorta distancia, se simplifica la tramitología tradicional reemplazando la documentación física por los digitales, en una política amigable con el medio ambiente. Esta modalidad se inició en febrero del año 2017 de forma conjunta al proceso de registro masivo de actividades económicas en el municipio, y actualmente el proyecto va evolucionando continuamente junto a las nuevas iniciativas de los emprendedores. Inicialmente, este proyecto fue financiado por recursos propios del Gobierno Municipal, que en su fase inicial significó una inversión de 2 millones de bolivianos. Para el mantenimiento y mejora de la plataforma en la fase II, se destinó en 2018 un presupuesto de 4 millones de bolivianos que se dirigían a campañas publicitarias, servicios de conectividad de internet, y contratación de personal para operativos masivos de fiscalización (Secretaría Municipal de Desarrollo Económico, 2019).

Ilustración 13
Pasos necesarios para la formalización de una empresa en Bolivia



Fuente: Elaboración propia.

Este servicio permite al emprendedor tramitar su licencia, durante las 24 horas los 7 días de la semana, en un nuevo paradigma de ruptura de barreras geográficas, puesto que, desde su solicitud, presentación de requisitos y hasta la obtención de la licencia, es efectuado todo en línea, bajo el concepto de Declaración Jurada de la información. Además, la idea es que el municipio cuente siempre con estadísticas precisas, agilidad en respuesta a la demanda de la ciudadanía, y fomento del desarrollo económico con formalidad, garantizando las condiciones técnicas, seguridad e infraestructura de estas actividades económicas.

En promedio, antes de la implementación de este, los trámites en general solían durar alrededor de un mes. Sin embargo, gracias a la plataforma virtual, el tiempo se redujo a 48 horas para las actividades económicas y 20 días para aquellas actividades sujetas a verificación de infraestructura y condiciones técnicas. Sin duda el cambio en la hermenéutica de registro beneficia a un gran porcentaje de la población que trabaja por cuenta propia y puede convertirse en un incentivo para todo aquel que esté considerando iniciar un emprendimiento de manera en la ciudad de La Paz. En efecto, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) mediante el censo de población y vivienda de la gestión 2012, identificó que en el municipio de La Paz existen 119.500 personas que trabajan por cuenta propia, que representa el 33% de la población del municipio. Durante el primer año de vigencia de este nuevo sistema, la alcaldía llegó a un 23,08% de estos trabajadores, los cuales se benefician en primera instancia de un servicio mucho más ágil y simple, de una mejor oportunidad de acceso a créditos financieros al contar con acreditación legal del funcionamiento del negocio, y sobre todo se benefician aquellos ciudadanos que antes se encontraban geográficamente en dificultades para poder formalizar su actividad económica. Para el municipio de La Paz también existen mejoras, al haber reducido la carga laboral en las Subalcaldías respecto al procesamiento de licencias de funcionamiento, esto ha permitido concentrar la atención en mejorar el procesamiento de otras tareas desatendidas, como la fiscalización de actividades económicas de expendio de bebidas y alimentos. Además, ahora el municipio cuenta con mayor y mejor información estadística que permite que el diseño e implementación de política públicas y de desarrollo económico en el municipio sean más efectivas. Del mismo modo, durante el año 2017 se registró un incremento en la recaudación de patente de funcionamiento de más de 13 millones de bolivianos adicionales respecto al periodo en el que el sistema digital de registro no existía.

En general, podemos ver que el Municipio de La Paz estuvo trabajando en crear los incentivos necesarios para que los pequeños productores y nuevos emprendedores puedan formalizarse, trabajo que ha sido también comenzado mediante la concesión del Registro de Comercio a fundempresa, que es una fundación privada sin fines de lucro, y la creación del sitio miempresa.gob.bo. Sin embargo, mientras la desburocratización no se amplíe a otras instancias como el sistema tributario o los tribunales, estos esfuerzos mantienen un impacto limitado.

5. Conclusiones

Bolivia tiende a encontrarse al cerca del fondo de la lista en rankings internacionales relacionados a la facilidad de emprender formalmente. Los costos de realizar trámites son largos y costosos, la carga impositiva es pesada por su monto y por su complejidad, y la calidad de su sistema de justicia es lúgubre. Bajo estas circunstancias, no es sorprendente que Bolivia presente una de las tasas de informalidad en su economía más elevadas en el mundo. Si bien han existido mejoras gracias a la digitalización de procesos de registro de empresas a nivel nacional y municipal, muchos indicadores no han mejorado en un contexto en que los otros países de la región sí han hecho esfuerzos.

Sin duda la temática más preocupante es la temática tributaria. En un contexto de reducción de recaudaciones asociadas a los impuestos a los hidrocarburos, la presión tributaria sobre el contribuyente se ha intensificado, sobre todo bajo la forma de multas y sanciones, al mismo tiempo que se vuelve más estrecha la base tributaria. La dinámica de este proceso es excesivamente perversa: mientras más agresiva sea la política de recaudación del Servicio Nacional de Impuestos, más emprendimientos rehuirán cumplir con sus obligaciones formales; y mientras más estrecha sea la base tributaria, más importante será la presión que se ejerce sobre aquellos que no han logrado desvincularse de la formalidad todavía. Pérez Mancilla (2019) muestra que entre 2013 y 2017, el número de personas que responden “no sé” a la pregunta si su negocio tiene un número de registro tributario se incrementa casi en un 50%. Es poco probable que los agentes no sepan si tienen un registro tributario si se desempeñan de manera formal, pero sí es muy probable que estas personas registraron su empresa en el pasado, y luego de sufrir sanciones y multas abandonaron sus obligaciones formales y no saben si su registro sigue vigente o no. En ese sentido, es alarmante que, incluso cuando los agentes hacen el esfuerzo por formalizar sus actividades, estos terminan arrepintiéndose de haberlo intentado.

Referencias

- Abreu, A. P. (2007). Sector informal, microfinanças e empresariado nacional em Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos* 11/12, 39-54.
- Acemoglu, D., & Verdier, T. (2000). The choice between market failures and corruption. *American economic review* 90.1 .
- Banco Mundial. (2019). *Doing Business: Measuring Business Regulations*. Obtenido de <https://www.doingbusiness.org/en/data>
- Bennholdt-Thomsen, Veronika, & Garrido, A. (1981). Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría. *Revista mexicana de sociología*.

- De Soto, H. (2001). The mystery of capital. *Finance and Development* .
- De Soto, H., Gherzi, E., & Ghibellini, M. (1987). *El Otro Sendero*.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *The quarterly Journal of economics* 117, no. 1.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Hindriks, J., & Myles, G. (2013). *Intermediate public economics*. MIT press.
- Jöreskog, K. G., & Goldberger, A. S. (1975). Estimation of a model with multiple indicators and multiple causes of a single latent variable. *Journal of the American Statistical Association* 70.351a.
- Larrazábal, H. (1986). *El sector informal en Bolivia*. CEDLA - FLACSO.
- Medina, L., & Schneider, F. (2018). Shadow economies around the world: what did we learn over the last 20 years? *IMF Working Papers*.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pérez Mancilla, J. (2019). *Análisis de los determinantes de la probabilidad de pertenecer al régimen tributario simplificado (2011-2017)*. Tesis de Licenciatura. Universidad Privada Boliviana.
- Secretaría Municipal de Desarrollo Económico. (2019). Entrevista. (S. Sardán Matijašević, Entrevistador).
- Williams, C. C., Round, J., & Rodgers, P. (2011). Explaining the normality of informal employment in Ukraine: A product of exit or exclusion? *American Journal of Economics and Sociology* 70.3, 729-755.



Calle Tumusla mercado informal de Las Mañaneras en la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado Rodríguez de la ciudad de La Paz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado informal del Barrio Lindo en la ciudad de Santa Cruz.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado informal del Barrio Lindo en la ciudad de Santa Cruz.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO NOVENO

Segmentación del mercado laboral El trabajo informal en Bolivia, un análisis desde 1996 a 2018

*Ludwing Ernesto Torres Carrasco*¹

“Cuando se habla de economía informal se piensa inmediatamente en un problema (...)”²
Hernando de Soto

Resumen

Se refiere segmentación, cuando el mercado laboral exhibe características propias para sus trabajadores; este es el caso de la informalidad, considerada por la literatura como un sector residual, temporal, alterno, es así que el presente documento busca responder a las siguientes preguntas *¿Como evoluciono el trabajo informal en Bolivia en los últimos 20 años?, con ello indagar si ¿Es posible identificar las características del trabajo informal?, y contrastar si ¿El mercado laboral boliviano puede considerarse como segmentado en formalidad e informalidad?* El análisis de la serie 1996 a 2018 muestra, la precariedad del sector informal, asociada a menores ingresos, horas

-
- 1 Los puntos de vista y opiniones contenidas en el documento no necesariamente reflejan la posición de ninguna institución con la que el autor está afiliado. Los errores, omisiones o virtudes en el documento son de exclusiva responsabilidad de su autor. Para mayores referencias y consultas contactarse con Ludwing Torres, correo electrónico: ludwingtorres@hotmail.com
 - 2 La alusión que hace Hernando de Soto en su obra “The other path”, en realidad refiere a que pensar en la informalidad como un problema es una manera errónea de encarar el asunto, ya que en realidad la economía informal no es el problema, sino el Estado, cuando la legalidad o formalidad comprende un costo, que no siempre se hace accesible para las familias más humildes, por ello refiere a la informalidad como el otro sendero, como característica de un país tercermundista, segmentando la alternativa laboral, entre formales e informales.

de trabajo y baja acumulación de capital humano, con una persistencia recurrente de trabajadores en cada sector, serial de segmentación entre mercados. Esta segmentación se reafirma al corroborar los diferenciales de ingresos laborales, sumando elementos de vinculación propia al sector informal, como lo son la alta pobreza y desigualdad.

Palabras clave: Análisis costo/beneficio, retornos de la educación, sistema educativo.

Clasificación JEL: I21, I22, D70.

1. Introducción

Según refiere (Blunch, Canagarajah, Raju, y cois., 2001), la expansión del sector informal en países en vías de desarrollo es resultado de la baja capacidad del sector formal de generar fuentes de empleo e ingreso, en un contexto de fuerte crecimiento de la fuerza laboral y creciente migración campo ciudad. Se piensa, en el caso boliviano, al sector informal como uno de los sectores más importantes economía boliviana, se presume que en los últimos años se viene dando una reducción de su magnitud, por ello que el presente documento explorara en la evolución en una serie larga de más de 20 años, desde 1996 a 2018.

El sector informal comprende una amplia heterogeneidad en cuanto a los trabajadores inmersos en ella, en términos de la naturaleza de actividades, ocupaciones, con una fuerte disparidad en las condiciones de vida y de trabajo y una vinculación con pobreza, desigualdad y segmentación (Vera, 2013). En este sentido, un mejor entendimiento de la naturaleza del empleo informal, viendo sus características, dinámica y nexos con desigualdad y pobreza, como elementos de análisis que brinden pauta a la política económica y social.

De esta forma, la presente investigación busca responder a *¿Como evolucionó el trabajo informal en Bolivia en los Últimos 20 años?, con ello indagar si ¿Es posible identificar las características del trabajo informal?, y contrastar si ¿El mercado laboral boliviano puede considerarse como segmentado en formalidad e informalidad?*

Viendo la evolución de cifras del trabajo informal e indicadores conexos, como lo es el subempleo, pobreza, desigualdad e indicadores laborales se explora en características que dan evidencia de la segmentación del mercado laboral, bajo esta hipótesis, se analiza la dinámica y los diferenciales de ingreso.

Es así que el documento se estructura como sigue, después de esta introducción, se realiza una revisión de la literatura en sección 2, en sección 3, se brinda el apunte metodológico para el contraste empírico, en sección 4, se presentan los resultados de la investigación, para tener una discusión en sección 5, concluyendo en sección 6.

2. Revisión de la literatura

El concepto y la medición del sector informal son elementos no consensuados en la literatura empírica (Maloney, 2004); para su denominación, se usan sinonimizantes como: actividades no declaradas o subcaptada, economía subterránea, economía sumergida, ilegal; los cuales, dependiendo del contexto, no tienen la misma connotación (Perry y cols., 2007), ello complica su cuantificación y análisis³.

Uno de los referentes de más larga data es el Informe sobre Kenia de 1972 cuando una misión técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) refirió que el desempleo en ese país era bajo, pero que había un enorme grupo de trabajadores pobres que habían conseguido sobrevivir desempeñando oficios con muy poco o ningún capital, y sin someterse a las normas legales vigentes, muy costosas para ellos, este referente, ya asociaba al sector informal, con pobreza e ilegalidad (Tokman, 2001).

Posteriormente, la escuela estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), busco relacionar el concepto de dos tipos de economías coexistentes en países tercermundista, relacionando un sector formal, productivo, pujante, legal, que es el minoritario, de otro improductivo, ilegal, empobrecido, siendo el que mayor cantidad de trabajadores aglutina en todo Latinoamérica, con un sector informal intensivo en mano de obra, baja productividad y baja remuneración (Portes y Haller, 2004).

Una mirada alterna, distinta de la estructuralista es la dual, donde al igual que refieren los estructuralistas, los sectores informal y formal existen, pero su causal se debe a fallas del mercado de trabajo, y el trabajador tiene la elección de ser formal o informal, según su exigencia y característica les brinde una respuesta remunerativa más apetecible (Riascos, 2007). Es importante la distinción entre enfoques estructural y dual, donde en el primero la informalidad no es una opción, y en el segundo sí.

Hernando de Soto, en su obra *El otro sendero*, refiere a la economía informal, denominando en el mismo grupo a la economía negra, ilegal, y relacionando actividades que se llevan a cabo fuera de la ley, sin embargo, no trata de una elección, necesariamente, sino que existe un costo de la legalidad, una burocracia que limita el ingresar al mercado formal, que implica tiempo y costos, como él llama una telaraña legal, que genera esta alternativa en el mercado, que conlleva

3 Es importante notar que el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, como ente estatal de producción y difusión de datos no realiza un cálculo oficial de la categoría informalidad, bajo ningún enfoque o concepto, señalando. “(...) Respecto a la informalidad o empleo informal, no es un concepto que el INE utiliza, porque detrás de estas categorías se trata de asociar a personas que se vinculan a desarrollar ciertas actividades económicas ilegales, no deseables, improductivas, etc. En el ámbito de las Conferencias Internacional de Estadísticas del Trabajo no existe un consenso alrededor de este concepto y la institución no genera datos al respecto”, ver <https://bit.ly/2psoloE>.

subdesarrollo y mercantilismo, entendiendo a la informalidad como un apartheid económico y social, cuyo origen se da en la crisis agrícola, de los años setenta, generando una migración campo ciudad, con una recepción hostil, y la gesta de migrantes a informales (DeSoto y cols., 1989).

A la revisión conceptual anterior, es necesario referir la postura de la Organización Internacional del Trabajo, quienes indican, que al sector no hacen las características de los empleos sino más bien de las unidades de producción, sean estas de trabajadores independientes sean de empresas, por tanto la informalidad sería la característica de aquellas unidades de producción en las que no se aplica, total o parcialmente, la legislación vigente asociando, además la falta de protección y beneficios de seguridad social de los trabajadores (Bangasser, 2000), (Hart, 1985), (Sethuraman, 1976).

Para el caso boliviano, descontando las diferentes conceptualizaciones y formas de cuantificar al sector, su aporte al producto o la proporción de trabajadores inmersos en la informalidad, la literatura refiere a Bolivia como uno de los países con el sector informal más grande de Latinoamérica, después de cuantificaciones comparables que sitúan al vecino Perú con cifras superiores al 55%, seguidas de Colombia, Ecuador y Venezuela con algo menos de un mientras que Ecuador 30% (Galli y Kucera, 2004).

En mismo sentido, destacan los estudios de (Loayza, 1999), quien busca cuantificar el tamaño relativo del sector informal en la economía para países de América Latina y el Caribe, lo destacado del estudio, para el caso, es que bajo su metodología de cuantificación halla que Bolivia es una de los países con el sector informal más grande, en términos relativos, con un indicador de más del 65% de aporte al Producto Interno Bruto.

Así también, (Morales y Ajata, 2008), realiza un análisis de la economía informal boliviana para el periodo 1999 a 2005, cuantificándola en cifras superiores al 70%, estudio que luego, el mismo autor, relaciona al sector informal en un análisis de la probabilidad de ser parte del sector, a través de un modelo logístico (Morales, 2012), así como (Fernández y Chumacero, 2009), utilizando una colección de tres años de datos de sección cruzada, 1995 2000 y 2005, caracterizan a la informalidad en Bolivia como un sector de baja productividad y bajos ingresos, con un porcentaje elevado, superior al 65%, pero en una tendencia descendente. (Vargas y Fundación, 2011), mediante un Modelo de Equilibrio General Dinámico, estima que el tamaño de la economía informal en Bolivia, estaría alrededor del 60%.

De importancia para el presente estudio, es el documento de (Landa y Yañez, 2008), ya que de este se extrae la conceptualización operativa para el análisis, en base a las encuestas de hogares, refieren una operativización propuesta por la OIT, la cual comprende a los trabajadores del sector semiempresarial (asalariados, empleadores, socios o cooperativistas que realizan alguna actividad económica

en empresas o instituciones donde trabajan al menos 5 personas, incluyendo al sector familiar, como trabajadores cuenta propia y trabajadores familiares y descontando del cálculo a profesionales y técnicos de apoyo y servicio doméstico, como lo son las empleadas de hogar; es importante demarcar la función operativa del concepto, que distancia de miradas de ilegalidad, comprendida como tráfico de drogas, armas y personas, evasión fiscal y/o aduanera, entre otras vinculadas.

3. Metodología

3.1. La estrategia empírica

Se buscará modelizar la decisión de una persona de ser parte del mercado laboral, mediante un modelo bivariado. El modelo probit bivariado, se especifica de la siguiente forma:

$$x'\beta = x'_i\beta_i + x'_m\beta_m$$

Donde β , son los parámetros a estimar asociado a característica x' , del individuo i y del mercado laboral o del puesto de trabajo m , teniendo:

$$Pr(\text{informal} = 1)|x = Pr(x'\beta + \varepsilon \geq 0 \geq |x) = Pr(\varepsilon \geq -(x'\beta)|x)$$

Teniendo la especificación de la probabilidad de que una persona sea parte del mercado informal, dada sus características individuales, del mercado laboral y el puesto de trabajo; por simetría:

$$Pr(\text{informal} = 1|x) = Pr(\varepsilon \leq x'\beta|x) = F_\varepsilon(x'\beta)$$

Donde F denota la función de probabilidad del residuo, bajo el supuesto de que $\varepsilon_i, \varepsilon_m \sim N(0, \Sigma)$ tal que $\varepsilon \sim N(0, I)$, con:

$$Pr(\text{informalidad} = 1|x) = \phi(x'\beta)$$

Donde $\phi(x'\beta)$ es la función de distribución acumulada de la normal estándar. De esta especificación general, se deriva un modelo con dos ecuaciones, teniendo:

$$y_1^* = \beta_1 x_1 + \varepsilon_1$$

Con $y_1 = 1$ si $y_1^* > 0$, ó 0 en otro caso, y $y_2 = 1$, si $y_2^* > 0$, ó 0 en otro caso, bajo el supuesto de que $E[\varepsilon_1] = E[\varepsilon_2] = 0$, $Var[\varepsilon_1] = Var[\varepsilon_2] = 1$, y $cov[\varepsilon_1, \varepsilon_2] = \rho$.

El principal supuesto da cuenta de que las perturbaciones de las ecuaciones están correlacionadas, permitiendo modelizar las decisiones de entornos comunes, como lo es el caso de ser parte del mercado informal o no, donde las condiciones individuales, y del mercado laboral, hacen que las elecciones no sean independientes. La incorporación de esta correlación entre perturbaciones permite obtener estimadores más eficientes que si se estima cada ecuación individualmente (Zellner y Huang, 1962).

Los coeficientes estimados no cuantifican directamente el incremento de la probabilidad dado el cambio marginal en una variable independiente, por ello es necesario calcular la derivada parcial, o también referida como el efecto marginal.

Como covariantes, expresadas en determinantes de la informalidad se incluyen características del individuo, así como del mercado laboral y de la experiencia del puesto laboral actual. Entre las características individuales se tienen a los años de educación, la edad, el sexo; entre las características del mercado laboral la rama de actividad y el tamaño de la empresa, y relacionando el puesto de trabajo la antigüedad en el empleo actual, la posición ocupacional.

La estimación del modelo biprobit permite que las determinantes de la elección entre informalidad y formalidad no necesariamente sean las mismas; cuando las determinantes no son iguales el modelo a estimar es un biprobit aparentemente no relacionado, o como la literatura anglosajona refiere *seemingly unrelated bivariate probit model*.

La estrategia metodológica anteriormente referida dará cuenta de las características individuales, del mercado laboral y puesto de trabajo que afectan a la probabilidad de ser parte de un sector informal o de otro formal; en esencia se pretende un contraste que cuantifique la probabilidad de segmentación del trabajo en formalidad e informalidad.

A razón de fortalecer este contraste, se verificará también los diferenciales de ingreso, el pretendido es ver, si por características individuales, características del mercado laboral o el puesto de trabajo, es posible cuantificar un diferencial de ingresos que demarque entre trabajadores formales e informales, como evidencia empírica de segmentación del mercado laboral.

El buscar la distinción entre ingresos de trabajadores formales e informales, puede analogizarse como el contraste en una intervención con grupo de tratamiento y control, procurando un contrafactual que relacione la diferencia, de un trabajador con ingresos en el mercado formal y el mismo trabajador en el mercado informal, sin embargo, esta es una imposibilidad fáctica, por lo que buscan alternativas metodológicas.

Debido a la imposibilidad de encontrar un grupo de “control” adecuado para el grupo de tratamiento, por la existencia de una gran cantidad de factores que no son observables y que están relacionadas al tratamiento o no de una persona, la metodología propuesta corresponde al método de “comparación temporal”.

Esta metodología propone hacer la comparación entre los mismos individuos, comparables por características individuales, del mercado laboral y el puesto de trabajo; de esta manera, se desea evaluar la diferencia sobre un resultado específico, como es el caso de los ingresos laborales. Formalmente se puede representar de la siguiente manera: Siendo $Y_{i,t}$ el resultado observado de una persona con la asignación a un trabajo informal i para el periodo de tiempo t , medida en relación a características específicas.

$$Y_{i,t} = \begin{cases} Y_{1,t} & \text{Ingreso para persona con trabajo en sector informal en el periodo } t \\ Y_{0,t} & \text{Ingreso para persona que no es parte de sector informal en el periodo } t \end{cases}$$

El diferencial estaría definido por:

$$T_i = [Y_{1,t+j}] - [Y_{1,t+j+1}]$$

Que se interpreta como la diferencia en el resultado de una persona que lleva un periodo de $t + s$ en el mercado formal frente a una persona que lleva un periodo de tiempo de $t + j$. El resultado observado de una persona que fue parte del mercado laboral en una situación inmediata anterior de análisis (o el periodo anterior) y comparar con el resultado observado de una persona que fue parte de la intervención dos periodos anteriores, o según sea el caso.

Dado que se hace seguimiento a las mismas unidades observacionales en el tiempo, entonces se requerirá datos de panel, como lo son las Encuestas de Empleo, a razón de ver los cambios en el tiempo, y con ello, verificar los cambios de resultados, en este caso estar ocupado en el sector informal y sus ingresos asociados entre periodos.

Una primera alternativa es lograr emparejamiento dentro del mercado laboral en la misma temporalidad, este procedimiento permite realizar la comparación entre unidades observacionales que comparten características similares dentro en el mismo momento del tiempo. Formalmente se puede representar esta situación de la siguiente manera; siendo $Y_{i,j}|X$ el resultado observado para una persona con la asignación con trabajo dentro del sector informal i , en el periodo o situación j y un set de características X , donde $i = 1$ que corresponde a una persona que es parte del sector informal y $i = 0$ en otro caso. El diferencial de ingresos estaría dado por:

$$T_i = [Y_{1,j}|X] - [Y_{0,j}|X]$$

Un procedimiento es similar, pero con unidades de observacionales que se encuentran en un periodo o situación distinta sin conexión con el periodo o contexto inicial pero que comparte características similares. Formalmente, esta situación es posible de representar de la siguiente manera, siendo $Y_{1,j} | X, Z$ el

resultado observado para una persona i que es parte del mercado informal en la situación j y un set de características individuales X y características del puesto de trabajo Z , donde $i = 1$ corresponde a una persona que fue parte del mercado informal y $i = 0$ en otro caso. El diferencial estaría dado por:

$$T_i = [Y_{1,j}|X, Z] - [Y_{0,j}|X, Z]$$

La estimación e inferencia del diferencial de ingresos entre sector informal y formal bajo el supuesto de unconfoundedness pueden ser realizadas basadas en regresión, propensity score, métodos de pareo y su combinación. Para una estimación más precisa de la diferencia se utilizaron ocho estimadores diferentes para explorar la sensibilidad de los resultados a la elección del estimador.

1. **Diferencias simples.** Primero, es usualmente informativo calcular la diferencia simple de los resultados promedios entre los ingresos del sector informal, \bar{Y}_1 , y los ingresos del sector formal, \bar{Y}_0

$$\hat{T} = \bar{Y}_1 - \bar{Y}_0 \quad (1)$$

2. **Regresión.** El enfoque de regresión para la estimación de diferencias define las funciones de regresión para cada resultado potencial. En el caso más simple, las medias condicionales son asumidas como lineales en los parámetros, i.e.

$$\mu_\omega = E[Y_i(\omega)|X_i = x] = \alpha_\omega + \beta'_\omega(x - \phi X) \text{ for } \omega \in \{0,1\} \quad (2)$$

Dados estimadores consistentes, y un estimador consistente estará dado por:

$$\hat{\mu} = \frac{1}{N_1} \sum_{i=1}^{N_1} (\hat{\mu}_1(x) - \hat{\mu}_0(x)) \quad (3)$$

Note que la regresión por mínimos cuadrados,

$$Y_i = \alpha + \tau W_i + \beta X_i + \gamma(X_i - \bar{X}_1)W_i + \epsilon_i \quad (4)$$

Brinda un estimador consistente de la diferencia de ingresos, $\hat{\tau}$; y su varianza, $\hat{\sigma}_\tau$. Note que la interacción de las covariables con el indicador de diferencia está basado en la desviación a partir de los valores promedio de las covariables para los trabajadores del sector informal por esto $\hat{\tau}$ estima la diferencia - no el efecto promedio de sobre el total de los trabajadores, sean estos formales e informales.

3. **Ponderación.** La estimación del propensity score, $\hat{e}(X_j)$, puede ser utilizado de diferentes maneras. Un método, propuesto por (Horvitz y Thompson, 1952), utiliza el propensity score para ponderar las observaciones con la finalidad de estimar la diferencia de interés,

$$\hat{T} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{[W_i - \hat{e}(X_i)]}{\hat{\rho}[1 - \hat{e}(X_i)]} Y_i = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N k_i \quad (5)$$

Donde $\hat{\rho} = (N_1 / N)$ es la proporción de los tratados en la muestra. Siguiendo a (Wooldridge, 2010), la desviación estándar asintótica, $\hat{\sigma}_T$, estará dada por:

$$\hat{\sigma}_T = \left(\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \hat{u}_i^2 \right)^{1/2} \quad (6)$$

Donde \hat{u}_i son los residuos MCO de la regresión de \hat{k}_i en 1 y *score* de \hat{e}_i .

4. **Bloques.** Otra forma de utilizar el propensity score estimado es crear bloques o estratos, estimar la diferencia dentro el estrato como la diferencia en resultados promedios entre ingresos de trabajadores informales y formales, y estimar el coeficiente total como el promedio ponderado de las estimaciones dentro del estrato - con los ponderadores iguales al porcentaje de las unidades tratadas en cada estrato. Formalmente, sean $0 = C_0 < C_1 < C_j = 1$ valores límites que definen los bloques,

$$B_{ij} \begin{cases} 1 & \text{si } C_{j-1} \leq e(x_i) < C_j \\ 0 & \text{en otro caso} \end{cases} \quad (7)$$

Las estimaciones están dadas por las simples diferencias en los resultados promedio.

$$\hat{T}_j = \hat{Y}_{j1} - \hat{Y}_{j0} \quad (8)$$

La racionalidad detrás de esta estrategia es que, si J es lo suficientemente grande, entonces las diferencias $C_j - C_{j-1}$ son pequeñas, existirá una pequeña variación en el propensity score dentro del estrato. Por lo tanto, es posible analizar la información como si, dentro del estrato, la información fuera generada de manera aleatoria con probabilidades de asignación constantes dentro del estrato pero variando entre estratos. El efecto promedio es estimado como el promedio ponderado de las estimaciones dentro del estrato con ponderaciones iguales a la proporción de las unidades de pertenecientes a trabajadores informales y formales en cada estrato.

$$\hat{\tau} = \left(\sum_{j=1}^J \left(\frac{N_{j1}}{N_1} \right)^2 (\hat{V}_{0j} + \hat{V}_{1j}) \right)^{1/2} \quad (9)$$

La desviación estándar es luego estimada como

$$\sigma_T = \left(\sum_{j=1}^J \left(\frac{N_{j1}}{N_1} \right)^2 (\hat{V}_{0j} + \hat{V}_{1j}) \right)^{1/2} \quad (9)$$

Método de Pareo. El método de pareo empareja todas las unidades a los grupos más cercanos. Siguiendo a (Abadie y Imbens, 2006) y conduciendo un emparejamiento, con reemplazo, en todas las covariables, ponderado por la matriz diagonal con la inversa de las varianzas en la diagonal. Mas formalmente, sea $\ell_m(i)$ el índice de la m -ésima unidad más cercana en el grupo de interés, los trabajadores formales a la unidad i en el grupo de formales - en términos de la medida de la distancia basada en la norma $\|\cdot\|$. Formalmente, $\ell_m(i)$ satisface:

$$\sum_{l:W_l \neq W_i} \{ \|X_l - X_i\| \leq \|X_{\ell_m(i)} - X_i\| \} = m \quad (11)$$

Sea $J_{M^i} = \{\ell_1(i), \ell_2(i), \dots, \ell_M(i)\} \subset \{1, 2, \dots, N_0\}$ lo que denota el set de índices de los emparejamientos M para la unidad i . Entonces el estimador de pareo del efecto estará dado por:

$$\hat{\tau} = \frac{1}{N_1} \sum_{i:W_i=1} [Y_i(1) - Y_i(0)] \quad (12)$$

Donde:

$$\hat{Y}_i(0) = \frac{1}{M} \sum_{j \in J_m(i)} Y_j \quad \text{para cada } W_i = 1 \quad (13)$$

6. Ponderación y regresión

Basado en las regresiones de mínimos cuadrados ponderados,

$$Y_i = \alpha + \tau W_i + \beta X_i + \epsilon_i \quad (14)$$

Con ponderadores

$$\lambda_i = \sqrt{W_i + (1 - W_i) \frac{\hat{e}(X_i)}{1 - \hat{e}(X_i)}} \quad (15)$$

7. Bloques y regresión. Basado en el mismo estrato (bloques) como el quinto estimador donde la regresión lineal es utilizada para estimar el efecto promedio dentro de los bloques. (Imbens y Lemieux, 2008) argumentan que, con un modesto número de estratos, este estimador es considerablemente más flexible y robusto que el método de bloques solo o la regresión sola.

8. Método de pareo y regresión. (Abadie y Imbens, 2002) muestra que cuando el emparejamiento no es exacto, el estimador de pareo será sesgado en muestras finitas⁴ Como (Rosenbaum y Rubin, 1983) y (Abadie y Imbens, 2002) han mostrado, es posible reducir el sesgo utilizando métodos de regresión. Dada la función de regresión estimada $\hat{\mu}_w(x) = \hat{\alpha} + \hat{\beta}'_w x$, el estimador de emparejamiento corregido del sesgo estará dado por:

$$\hat{T} = \frac{1}{N_1} \sum_{i:W_i=1} [Y_i(1) - \hat{Y}_i(0)] \quad (15)$$

Donde:

$$\hat{Y}_i(0) = \frac{1}{M} \sum_{j \in \mathcal{M}(i)} (Y_j + \hat{\mu}_0(X_i)) - \hat{\mu}_0(X_j) \quad \text{para cada } W_i = 1 \quad (16)$$

3.2. Los datos

Para la presente investigación se usan dos fuentes de datos, por un lado las encuestas de hogares, en una serie de 1996 a 2018, a razón de verificar la evolución del trabajo informal en el tiempo, y complementariamente se usan los datos de la Encuesta de Empleo, que son datos de panel que hacen seguimiento a las mismas unidades observacionales en el tiempo, para el caso, se usan los datos de 2016 a 2018, de los cuatro trimestres del año, buscando ver la dinámica de empleo, en contraste en dos momentos de tiempo diferenciado, dado que el diseño es 2(2)2,

⁴ En particular, (Abadie y Imbens, 2002) muestran que con k variables continuas el estimador tendrá un sesgo correspondiente a las discrepancias de emparejamiento que será del orden $0_p(N^{-1/k})$.

es decir, el panel, levanta datos de manera consecutiva a las mismas unidades observacionales por dos trimestres, descansa dos y vuelve sobre las mismas unidades a los dos siguientes.

En términos generales las encuestas de hogares y las encuestas de empleo son el más flexible de los instrumentos de recolección de datos de los cuales es posible extrapolar una gran variedad de temas, además de los vinculados con el mercado laboral; mediante un diseño adecuado, puede abarcar virtualmente la población entera del país, así como todas las ramas de la actividad económica, todos los estratos poblacionales.

Las encuestas de hogares, y así también las de empleo son, además, la única fuente de datos que permite la medición conjunta y mutuamente excluyente de las personas con diferentes características socioeconómicas a lo largo del tiempo, con la distinción ya referida, que las encuestas de hogares relevan datos en un momento del tiempo, datos de sección cruzada, y las encuestas de empleo, hacen seguimiento a las mismas unidades observacionales, a lo largo del tiempo, datos de panel.

Tanto las encuestas de empleo, como las encuestas de hogares tienen como unidades básicas de muestreo a los hogares, pero como unidades de análisis al individuo, por tanto, pueden ser cotejadas con otra información suplementaria obtenida de la misma encuesta. Como antecedentes de las bases de datos es importante señalar que desde el año 1978 el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE) ha venido realizando cuatro tipos diferentes de encuestas: (1) las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH), (2) las Encuestas Integradas de Hogares (EIH), (3) las Encuestas Nacionales de Empleo (ENE) y (4) las Encuestas de Medición de las Condiciones de Vida (ME- COVI). Las últimas han sido aplicadas los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003-2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, y las encuestas de empleo, desde 2009 a 2018, tomadas trimestralmente⁵; y constituyen la serie de información más actual, y más extensa, sobre las condiciones de vida de los hogares, así como brindar un panorama ampliado de la dinámica en el mercado laboral.

4. Resultados

La figura 1, presenta la evolución de la población ocupada en el sector informal, para la serie 1996 a 2018, incluyendo trabajadores del sector semiempresarial (asalariados, empleadores, socios o cooperativistas que realizan alguna actividad

5 Todas las Encuestas MECOVI 1999-2002, la Encuesta Continua de Hogares 2003-2004, así como las Encuestas de Hogares de 2004 en adelante y las Encuestas de Empleo, están disponibles en el portal web oficial del Instituto Nacional de Estadística - Bolivia www.ine.gob.bo.

económica en empresas o instituciones donde trabajan menos de 5 personas) y sector familiar (trabajadores cuenta propia y trabajadores familiares), descontando del cálculo a profesionales y técnicos de apoyo y servicio doméstico (empleadas de hogar); con ello se tiene el consenso aceptado por toda la literatura revisada, así lo relacionan (Landa y Yañez, 2008), como fuente principal de consulta para la conceptualización⁶.

Esta conceptualización es conveniente para el análisis, ya que brinda la pauta para el cálculo de indicadores conexos del mercado laboral, acorde a los estándares homologados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como es el caso del subempleo, cuantificado como el empleo inadecuado e improductivo, que comprende jornadas cortas y/o la percepción de ingresos bajos, como una peculiaridad del sector informal; así mismo, para la estimación del subempleo se analizan las jornadas laborales y los ingresos laborales, en el primer teniendo al subempleo visible o por horas y en el segundo caso, subempleo invisible o por ingreso, por tanto, son subempleados visibles los ocupados que trabajaron menos de 40 horas y deseaban trabajar horas adicionales y no pudieron hacerlo por problemas de mercado (no consigue otro trabajo, falta de clientes, pedidos, financiamiento y falta de insumos, materia primaria o maquinaria) y son subempleados invisibles los ocupados que perciben un ingreso menor al costo de una canasta básica alimentaria dividida entre el número de perceptores del hogar; siguiendo toda la conceptualización anteriormente referida sobre informalidad.

Los resultados de la figura 1, muestran la reducción de la proporción del número de trabajadores en el sector informal a lo largo del tiempo, pasando del pico más alto de 63,57% en 2012 a el punto más bajo de 53,6% en 2013, teniendo un aumento hacia 2018 a un 56,78%; estas cifras son consonantes con el subempleo, en sus componentes visible e invisible, con la distinción de que el subempleo visible habría presentado una reducción continua desde 2001 de 12,38% a un 2,46% en 2018, mientras que el subempleo invisible, se muestra ligeramente fluctuante y siempre por encima del visible, mostrando que una característica marcada de la informalidad comprende la deficiencia de ingresos y en menor medida de horas trabajadas⁷.

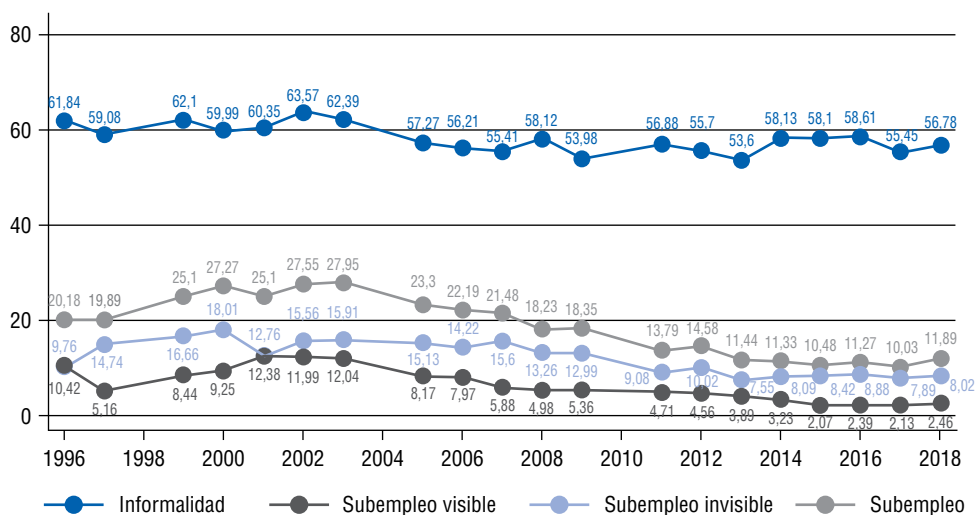
La conceptualización de informalidad referida, tiene plena concordancia con los indicadores de Carga Económica, Tasa de Oferta Potencial, Tasa Bruta de Participación, Tasa de Cesantía, Tasa de Dependencia, Tasa de Desempleo Abierto, Tasa Global de Participación, mostrando una estructura, casi replicable a lo largo de la serie, como lo muestra la figura 5 y la matriz de dispersión de la figura 7.

6 En figura 4, se presenta el cálculo de informalidad y subempleo, encuesta a encuesta.

7 En la figura 6, se presenta una matriz de dispersión de informalidad y subempleo, visible e invisible, mostrando las relaciones positivas y crecientes entre variables.

En tabla 1, se presenta los resultados de dos modelos regresionales, donde el primero, de la izquierda, realiza un ajuste de datos para la muestra completa considerando las unidades de análisis de interés, a la amplia heterogeneidad del mercado laboral boliviano, tratando de capturar la disparidad entre trabajadores formales e informales, incluyendo en la categoría de informal, siguiendo el criterio referido por (Landa y Yáñez, 2008), y el segundo, considera el pareo de trabajadores con características observables similares, a razón de cuantificar la disparidad por segmentación.

Figura 1
Población ocupada en el sector informal



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de las Encuestas de Hogares.

Los resultados del modelo muestran una probabilidad estimada de 54,36% en el modelo 1 y de 63,22% en el modelo 2 de ser un trabajador informal, dato cercano a la proporción de trabajadores en el sector informal presentado en figura 1, señal de las buenas predicciones del modelo, mostrando consistencia en el hecho de que los resultados del modelo 1 y modelo 2 tienen la misma dirección en los coeficientes estimados con magnitudes diferenciadas, y como una medida que aproxima a la bondad de ajuste el Psuedo - R^2 , bastante elevado, dada la alta heterogeneidad de los datos⁸.

8 Como refiere (Maddala, 1986), en modelos con variable dependiente cualitativa, que utilizan datos de sección cruzada, ajustes superiores al 0,3, son considerados como una buena medida de bondad de ajuste, dada la alta heterogeneidad de las variables entre observaciones.

El efecto marginal de mayor magnitud es el relacionado con la educación, donde un año adicional de educación disminuye significativamente la probabilidad de ser informal, en un 52% en el modelo 1 y en un 57% en modelo 2, mostrando que en ambos casos son estadísticamente significativos al 1%; teniendo un valor promedio de 7,23 y 7,85, respectivamente, que en nivel, sería equivalente a una secundaria incompleta. Los años de educación del hogar disminuye la probabilidad de ser informal, pero en una menor cuantía que la educación, en algo más de un 5%, en ambos modelos, siendo en los dos casos estadísticamente significativos. Con respecto a la edad se tiene que un año adicional aumenta la probabilidad de ser informal en 6,4% y 4,6%. La antigüedad en el puesto de trabajo actual disminuye de forma significativa la probabilidad marginal de ser informal, dando señas de que la estabilidad laboral se relaciona con el sector formal más que con el informal.

La variable sexo disminuye la probabilidad de ser informal en un 8,2% en modelo 1 y 8,1% en modelo 2, estos resultados son consistentes con la existencia de distinción laboral contra la mujer, dado que la categoría base de análisis es el sexo femenino. En modelo 1 se introducen variables dicótomas que relacionan rama de actividad, mostrando que la industria, servicios y actividades financieras disminuyen de forma significativa la probabilidad de ser informal en 10,2%, 13,4% y 12,2%, respectivamente, por el contrario, estar ubicado en el sector del comercio, construcción y transporte aumenta la probabilidad de ser informal en 19,6%, 13,2% y 8,9%. Estos resultados son consistentes con la hipótesis de la segmentación del mercado de trabajo entre informalidad y formalidad⁹.

La tabla 2 presenta la matriz de transición ocupacional, mostrando el cambio de la proporción de trabajadores que pertenecen al sector informal y formal en el tiempo. La comparación se la hace, dando seguimiento consecutivo a trimestres continuos en el tiempo; dado que la fuente de los datos para este cálculo son las encuestas de empleo, y esta hace seguimiento a las mismas unidades observacionales por dos trimestres seguidos, se compara los resultados de primer y segundo trimestre de 2017 al cambio existente de primer y segundo trimestre de 2018, de manera similar en tercer y cuarto trimestre, para 2017 y 2016.

Los resultados de tabla 2, muestran un patrón recurrente, donde en todos los casos, los trabajadores que en un periodo son informales, en el siguiente se mantienen siendo informales en más de un 80%, de manera similar, los trabajadores que en un periodo son formales, se mantienen en más de un 90% en promedio, siendo formales en el siguiente periodo, señal de clara de segmentación

9 Se excluye al sector agropecuario y minas, al convertirse en una variable no significativa, ya que por construcción la variable dependiente matiza a la informalidad en el área urbana, teniendo a la rama agropecuaria con preponderancia en el área rural, y se utiliza como variable base, excluida del análisis a la rama de la administración pública, servicios sociales y comunales.

del mercado laboral, los cambios, de formal a informal y viceversa con muchos menores en relación a la población de trabajadores, que en el tiempo se mantiene siendo informal y formal, respectivamente. Es posible argüir que el periodo de análisis entre trimestres puede ser bastante corto, sin embargo, al mostrarse como un patrón recurrente, es posible afirmar que este se replica a lo largo del tiempo.

Brindar más indicios de segmentación entre trabajo formal e informal requiere verificar distinción remunerativa, para este cometido se utilizó métodos de estimación e inferencia que asumen ausencia de factores de confusión, calculando el diferencial de ingresos promedio entre para los trabajadores del sector informal en relación a los trabajadores del sector informal una vez que se controlados por factores de confusión observables¹⁰.

Antes de analizar los resultados de dichos procedimientos es útil analizar las estadísticas descriptivas de los resultados de interés, presentando la media y desviación estándar de ingresos laborales finales, de los trabajadores del sector informal y formal, expresados como las diferencias incondicionales de ingresos, mostrando que para las estimaciones se logaritmiciza el dato, y de esta transformación se calcula la diferencia simple, así como la diferencia normalizada por la raíz cuadrada de la suma de las varianzas¹¹. Es importante recalcar que las diferencias simples que se presentan en estas tablas corresponden a las diferencias de los valores promedio sin controlar por potenciales factores de confusión observables y por tanto no necesariamente están relacionadas con el efecto promedio, como se presenten en tabla 3.

Como muestra tabla 3, las diferencias incondicionales entre los ingresos de los trabajadores informales y formales son significativamente diferentes de cero; nótese que las diferencias normalizadas supera a más de una desviación estándar, mostrando ser estadísticamente significativos. Las diferencias simples no necesariamente están relacionadas con el efecto promedio del mercado segmentado dado que es posible que existan factores de confusión tanto observables como no observables que dificulten la comparación directa de los ingresos de los trabajadores informales y formales, justamente es el propósito de esta

10 Los métodos utilizados están descritos en la sección metodológica 3.

11 La diferencia normalizada de los valores promedio se calcula a partir de la formula,

$$\frac{X_1 - \hat{X}_0}{\sqrt{S_{X_0}^2 - S_{X_1}^2}}$$

Donde $\hat{X}_w = \frac{1}{N_w} \sum_{i:W_i=w} X_i$ y $S_{X_w}^2 = \frac{1}{N_w - 1} \sum_{i:W_i=w} (X_i - \hat{X}_i)^2$. Estos estadísticos son mejores indicadores que estadísticos *t-student* convencionales dado que los últimos dependen del tamaño de la muestra, y por tanto es probable que estadísticos *t* más grandes indiquen solo tamaños de muestra más grandes.

cuantificación, verificar la segmentación, a través del ingreso, entre trabajadores informales y formales.

La tabla 3 presenta estimaciones la diferencia de ingresos de trabajadores informales en relación a los formales, donde en todos los casos, los resultados son negativos, ya que se pudo evidenciar que en promedio el ingreso laboral de los trabajadores del sector informal es menor que el ingreso de los trabajadores del sector formal, haciendo que la diferencia sea menor a 0.

Los diferentes métodos de estimación para la comparación de diferencias entre grupos son: regresión; ponderación (weighting); estratificación (blocking); emparejamiento (matching); y la combinación de los últimos tres con el primero: regresión y ponderación; regresión y estratificación; y regresión y emparejamiento, con ello contrastar si la diferencia de ingresos demarca, estadísticamente hablando, la segmentación entre informales y formales.

Es importante notar que los 7 métodos utilizados asumen que, una vez que se controla por aquellas variables observables que ayudan a predecir las diferencias de ingresos, no existen características no observadas asociadas ni con los resultados potenciales ni con la asignación a un grupo específico, es decir, no existen covariantes que distingan como característica observable que un trabajador pertenece al sector informal o formal. La diferencia entre los diferentes métodos radica en los mecanismos que se utilizan para controlar las variables observables y realizar las comparaciones entre los trabajadores informales y formales.

Para cada uno de los indicadores de resultado y métodos utilizados se presentan 3 estimaciones: el efecto promedio del controlado para la diferencia de ingresos de los trabajadores informales respecto de los informales y el indicador de significancia estadística *t-student*¹².

Los resultados muestran diferencias estadísticamente significativas, tanto en las estimaciones utilizando la muestra completa como en las estimaciones que utilizan la muestra emparejada de panel. Nótese que en todos los métodos utilizados los indicadores de significancia estadística alcanzan el valor necesario, dando la evidencia marcada de la segmentación entre sector informal y formal.

La figura 2, muestra el vínculo de informalidad y pobreza, sea esta moderada y extrema, mostrando la proporción de trabajadores cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema. Es posible apreciar, que si bien la proporción de trabajadores informales se mantiene en el tiempo, existen ligeras reducciones en pobreza, sobre todo en pobreza moderada, más que extrema,

12 El indicador *t-student* fue calculado como la razón del diferencial promedio de ingreso de trabajadores informales sobre formales y su desviación estándar. Valores absolutos mayores a 1.96 son comúnmente utilizados como estadísticamente significativos asumiendo que la distribución del indicador de significancia estadística puede ser aproximada por una distribución normal estándar

pero a la vez, muestran regularidad entre series, que al igual que el subempleo, la pobreza es otra característica propia de los trabajadores informales.

La desigualdad es otra característica conexas con la informalidad, la figura 3, muestra una mayor desigualdad en el ingreso de los trabajadores del sector informal respecto de la desigualdad de ingresos laborales del sector formal, en figura 8, se aprecia la serie 1996 a 2018, relacionando pobreza, desigualdad e informalidad, como fenómenos conexos, vinculados en el tiempo.

Tabla 1
Segmentación mediante el modelo de probabilidad de pertenencia al trabajo informal

	Modelo 1			Modelo 2		
	Coefficiente	dy/dx	X(+)	Coefficiente	dy/dx	X(+)
Educación	-0.521***	-0.549***	7.23	0.578***	0.592***	7.85
	(0.021)	(0.004)		(0.016)	(0.003)	
Año-educa-hogar	-0.010**	-0.056	4.21	-0.092**	-0.051**	5.33
	(0.012)	(0.015)		(0.003)	(0.002)	
Edad	0.052*	0.062*	0.44	0.057***	0.056***	0.046
	(0.042)	(0.002)		(0.026)	(0.370)	
Antigüedad	-0.068***	-0.022***	2.21	-0.072***	0.021***	3.34
	(0.023)	(0.012)		(0.022)	(0.755)	
Sexo	-0.083**	-0.082**	0.41	-0.083***	-0.081***	0.54
	(0.821)	(0.023)		(0.123)	(0.431)	
Industria	-0.120*	-0.102*	0.335			
	(-0.121)	(-0.021)				
Servicios	-0.124*	-0.134*	0.04			
	(-2.872)	(-0.008)				
Construcción	0.162*	0.132*	0.83			
	(3.021)	(0.007)				
Comercio	0.167*	0.196*	0.21			
	(0.629)	(0.016)				
Transporte	0.063*	0.089*	0.06			
	(0.031)	(0.026)				
Financiero	0.093*	0.122*	0.01			
	(0.032)	(0.022)				
Probabilidad	0.5436			0.6322		
Pseudo - R2	0.38			0.41		

Errores estándar en paréntesis.

*significativo al 10%, ** significativo al 5%, *** significativo al 1%.

(+) Valor de la variable utilizada para el cálculo de los efectos marginales.

Tabla 2
Matriz de transición ocupacional

		2018	1T-2T	
		Informal	Formal	Total
2017	Informal	84.32	15.68	100
1T-2T	Formal	9.16	90.84	100
		2018	3T-4T	
		Informal	Formal	Total
2017	Informal	83.21	16.79	100
3T-4T	Formal	10.63	89.37	100
		2017	1T-2T	
		Informal	Formal	Total
2016	Informal	85.87	14.13	100
1T-2T	Formal	8.33	91.67	100
		2017	3T-4T	
		Informal	Formal	Total
2016	Informal	83.38	16.62	100
3T-4T	Formal	8.72	91.28	100

Tabla 3
Ingresos y diferencia de ingresos incondicional de trabajadores informales respecto de los formales estimada

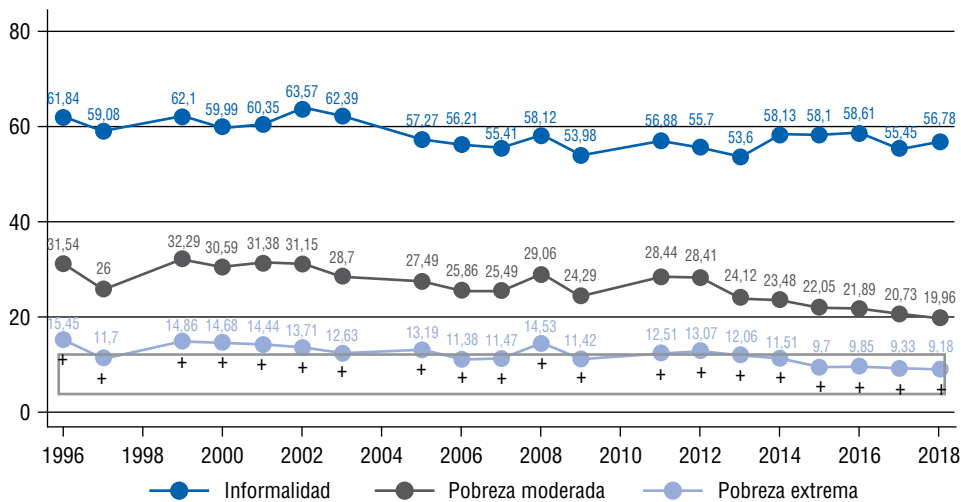
	Media	Desviación Estándar	Log
Ingreso laboral final del trabajador informal	2.954,89	594.755	3.471
Ingreso laboral final del trabajador formal	3.564,72	431.873	3.552
Diferencia	-609,83	162.882	-0.081
Diferencia normalizada			-0.586

Tabla 4
Diferencia condicional de ingresos de trabajadores informales respecto de los formales estimada

Muestra completa			
	Diferencia	Desviación estándar	t
Diferencias simples	-0.521	-0.077	6.766
Regresión (separado)	-0.482	-0.075	6.427
Ponderación	-0.473	-0.079	5.987
Estratificación	-0.496	-0.072	6.889
Emparejamiento	-0.486	-0.074	6.568
Ponderación y regresión	-0.483	-0.071	6.803
Estratificación y regresión	-0.484	-0.075	6.453
Muestra de panel			
	Diferencia	Desviación estándar	t
Diferencias simples	-0.438	-0.087	5.0345
Regresión (separado)	-0.492	-0.081	6.0741
Ponderación	-0.482	-0.084	5.7381

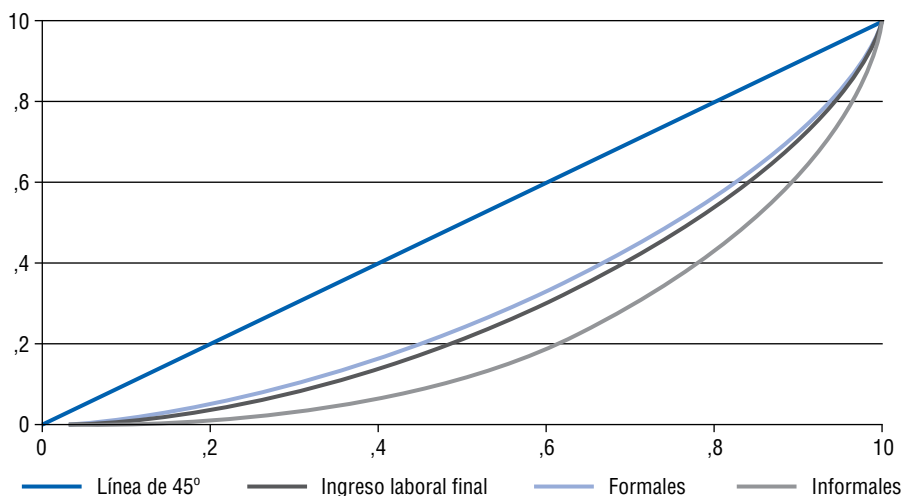
	Diferencia	Desviación estándar	t
Estratificación	-0.473	-0.083	5.6988
Emparejamiento	-0.481	-0.082	5.8659
Ponderación y regresión	-0.498	-0.082	6.0732
Estratificación y regresión	-0.487	-0.081	6.0123

Figura 2
Informalidad y pobreza



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de las Encuestas de Hogares.

Figura 3
Informalidad y desigualdad



Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de las Encuestas de Hogares.

5. Discusión

A la luz de los resultados encontrados es posible relacionar un sector de trabajo informal, con características marcadas que se presentan a lo largo del análisis de evolución de una serie de datos de más de 20 años, desde 1996 a 2018, por un lado, es importante remarcar la precariedad del trabajo informal, que se acompaña con subempleo visible, por carencia de ingresos y subempleo invisible, por deficiencia en horas de trabajo; ambas tendencias reducen en el tiempo, pero siguen con una presencia fuerte e importante dentro del mercado laboral boliviano.

El elemento referido en párrafo anterior es un indicio de la precariedad del sector informal, por ello, se plantean modelos bivariados de probabilidad, analizando las características que hacen del trabajador. Los resultados de los modelos planteados brindan evidencia ampliada, donde la probabilidad de que una persona sea parte del sector informal se reduce en más de un 50% a medida que tiene más años de estudio y en un 5% a medida que el nivel de estudios de la familia aumenta, mostrando, que el sector informal acoge una menor concentración de capital humano, que puede ser una razón de los diferenciales de ingreso.

Viendo dinámica del sector informal, mediante una matriz de transición ocupacional, se muestra un patrón recurrente, donde los trabajadores que en un periodo son informales, en el siguiente se mantienen siendo informales en más de un 80%, de manera similar, los trabajadores que en un periodo son formales, se mantienen en más de un 90% en promedio, siendo formales en el siguiente periodo, señal de clara de segmentación del mercado laboral.

A través de una diversidad de métodos de estimación, se verifica el diferencial de ingresos entre los trabajadores del sector informal en relación con los ingresos de los trabajadores del sector formal mostrando, en todos los casos, diferencias marcadas y estadísticamente significativas; este hallazgo es consistente al verificar la relación entre informalidad, pobreza y desigualdad, donde la característica del sector comprende niveles elevados de informalidad con alta pobreza, moderada y extrema y una concentración de ingresos mayor en el sector formal que en el informal.

6. Conclusiones

Respondiendo a las preguntas de investigación planteadas, se muestra que la evolución del trabajo informal en Bolivia, si bien tuvo una reducción, también presenta una dinámica oscilante (de bajas y aumentos), dando cuenta de una proporción de población ocupada en el sector informal bastante elevada a la actualidad, de más de un 56%; en cuanto a sus características, se presenta evidencia de la segmentación del mercado laboral boliviano; lejos del enfoque dualista,

donde la informalidad y formalidad es una elección, se muestra, que el trabajo formal demarca en características, del individuo, como lo es la educación, del puesto de trabajo, como lo es la antigüedad o la rama de actividad, o problemática conexas, como lo es la pobreza y la desigualdad. El trabajo informal se asocia con desempleo visible - por ausencia de ingresos - e invisible - por pocas horas - trabajadas, como reflejo de la precariedad del sector, así también con persistencia, donde la movilidad de personas que pasan del sector informal al formal y viceversa es poca, los diferenciales de ingreso son marcados, y asociados con pobreza y desigualdad, en este contexto, el principal aporte de la presente investigación es un mejor entendimiento de la naturaleza del empleo informal es crucial a la hora de brindar pautas para la política pública, que resuelvan problemas estructurales, como es el caso de la informalidad. De cara a futuros estudios, sería conveniente analizar, a profundidad, la problemática del sector informal, indagando en trabas burocráticas, acceso a mercados de crédito, limitaciones en formación de capital humano, entre otros vinculados, para ello, se puede ir más allá de la cuantitativización del fenómeno de estudio, y explorar en la profundidad del análisis mediante métodos cualitativos, que exploren en determinantes, y situación actual y busquen proyectiva de política.

Referencias

- Abadie, A., y Imbens, G. (2002). Simple and bias-corrected matching estimators for average treatment effects.
- Abadie, A., y Imbens, G. W. (2006). Large sample properties of matching estimators for average treatment effects. *econometrica*, 74(1), 235-267.
- Bangasser, P. E. (2000). The ilo and the informal sector: an institutional history. ILO Geneva.
- Blunch, N.-H., Canagarajah, S., Raju, D., y cols. (2001). The informal sector revisited: A synthesis across space and time. World Bank Social Protection Discussion Papers, 119.
- DeSoto, H., y cols. (1989). The other path.
- Fernandez, D. M. C., y Chumacero, M. (2009). El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005: Empleo, ingreso, productividad y contribución al producto interno bruto urbano. LABOR.
- Galli, R., y Kucera, D. (2004). Labor standards and informal employment in latin america. *World Development*, 32(5), 809-828.
- Hart, K. (1985). The informal economy. *Cambridge Anthropology*, 54-58.
- Horvitz, D. G., y Thompson, D. J. (1952). A generalization of sampling without replacement from a finite universe. *Journal of the American statistical Association*, 47(260), 663-685.

- Imbens, G. W., y Lemieux, T. (2008). Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of econometrics*, 142(2), 615-635.
- Landa, F., y Yanez, P. (2008). Informe especial: La informalidad en el mercado laboral urbano: 1996-2006. UDAPE, La Paz.
- Loayza, N. (1999). The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from latin america. The World Bank.
- Maddala, G. S. (1986). Limited-dependent and qualitative variables in econometrics (n8 3). Cambridge university press.
- Maloney, W. F. (2004). Informality revisited. *World development*, 32(7), 1159-1178.
- Morales, R. (2012). Entre la formalidad y la informalidad: ¿ opciones e ingresos diferentes? *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* (17), 7-52.
- Morales, R., y Ajata, P. (2008). El sector informal en Bolivia, reflexiones teóricas y realidad estadística. Superintendencia de Empresas, La Paz, Bolivia.
- Perry, G. E., Arias, O., Fajnzylber, P., Maloney, W. F., Mason, A., y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). Informality: Exit and exclusion. The World Bank.
- Portes, A., y Haller, W. J. (2004). La economía informal. Cepal.
- Riascos, J. C. (2007). Analisis introductorio al mercado dual de trabajo. *Tendencias*, 8(2), 67-78.
- Rosenbaum, P. R., y Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Sethuraman, S. V. (1976). The urban informal sector: Concept, measurement and policy. *Int'l Lab. Rev.*, 114, 69.
- Tokman, V. E. (2001). De la informalidad a la modernidad. *Economía*, 24(48), 153-178.
- Vargas, M., y Fundación, A. (2011). Ser o no ser informal: una simulación estructural para Bolivia. Manuscrito no publicado, Fundación ARU, La Paz, Bolivia.
- Vera, J. (2013). Informalidad y segmentacion laboral desde la perspectiva estructuralista: una aplicacion para la argentina (1992-2010). *Laboratorio*(25).
- Wooldridge, J. M. (2010). Correlated random effects models with unbalanced panels. Michigan State University, Department of Economics.
- Zellner, A., y Huang, D. S. (1962). Further properties of efficient estimators for seemingly unre- lated regression equations. *International Economic Review*, 3(3), 300-313.



Mercado informal del Barrio Lindo en la ciudad de Santa Cruz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado informal del Barrio Lindo en la ciudad de Santa Cruz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO DÉCIMO

Desigualdades de género en el comercio informal: dinámicas de valor, sindicalización y criminalización en el corredor fronterizo peruano-chileno

Ricardo Jiménez Palacios

Resumen

El presente material es producto de las investigaciones desarrolladas con las ferias de comercio informal en la frontera peruano-chilena. Por medio de una estrategia metodológica mixta pretendemos evidenciar las desigualdades de género que pueden darse al interior de las ferias, para ello presentaremos la información en tres secciones: dinámicas de creación de valor, dinámicas de sindicalización y dinámicas de criminalización. Finalmente, más allá de señalar la necesidad de generar información sobre las economías informales, consideramos que los circuitos económicos gubernamentales y privados garantizan sus ingresos a costa del rol de la mujer en la economía informal.

Palabras clave: Comercio informal, género, criminalización, sindicalización.

Código JEL: C4; J2; I2

1. Introducción

El trabajo tiene como propósito evidenciar las desigualdades de género que se reproducen en la economía informal, de manera específica en las ferias de comercio popular en el territorio fronterizo sur andino (Bolivia, Chile, Perú), graficados a partir del estudio de caso de la Feria de Comerciantes de Menor Cuantía Tacna Heroica. A partir de dicho estudio de caso, sugerimos la necesidad de profundizar en este campo pues puede advertirnos las diferencias de género que pueden advertirse en torno a las ganancias, las labores de cuidado y las formas de criminalización, lo cual no solo nos permitirá - a futuro - advertir sobre las dinámicas

en sí mismas sino además en desarrollar estudios en torno a las dinámicas de organización y resistencia frente a la situación de género diferenciada en torno a estos problemas.

La situación de la desigualdad de género entre los feriantes nos conduce, indefectiblemente, a contextualizar parte del corredor sur andino y la contextualización del trabajo informal o las economías de supervivencia en este corredor. Tomando en cuenta que este tipo de trabajo informal es además fronterizo y comercial, debemos prever la revisión teórica sobre trabajo y desigualdad a fin de situar nuestra reflexión en el estudio de caso propuesto.

2. Desigualdad y mercados laborales: de la oportunidad del empleo formal a la exclusión laboral

Referirnos a las diferenciaciones de género y la desigualdad en las ferias de comercio popular implica referirnos a la transformación de las relaciones laborales y a la percepción de nuevas desigualdades situadas en nuevos marcos territoriales y escalares. Así, las relaciones de trabajo típicas definidas a partir de relaciones subordinadas a un empleador, en un lugar específico y a una manera de pago establecida por un tiempo determinado ha ido cediendo espacio a formas atípicas y no estandarizadas de empleo (Chaclatana et al., 2018).

Dicha situación atípica y no estandarizada de empleo implica reconsiderar críticamente las categorías analíticas que utilizamos para referirnos a las ferias de comercio popular y a las dinámicas de género, desigualdad y territorialidad insertas en ella. Ahora bien, aunque la economía informal es referida desde la década del setenta por los estudios etnográficos de Keith Hart (1990) en las periferias de la ciudad de Accra en Ghana, luego profundizados por la Organización Internacional del Trabajo (1972) en torno a las estrategias para el crecimiento productivo y del empleo en Kenya, y finalmente debatidos desde el contexto latinoamericano en las propuestas de Hernando de Soto (1990) y Alejandro Portes (1994), debemos considerar que el modelo acumulativo de las últimas décadas del siglo veinte generaban una suerte de contrato social a partir del cual podía ser leída la economía informal, situación que hoy por hoy ya no es la misma.

Una de las características clave en torno al modelo acumulativo de las últimas décadas del siglo veinte estaba constituido por el rol del empleo público formal como núcleo de las dinámicas laborales urbanas en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Así, según Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas (2004) el empleo formal, como sinónimo del empleo moderno, tuvo un papel de núcleo referente ineludible, pues no solo se tornó en una centralidad para el mercado laboral de la década del ochenta, sino ante todo en una centralidad simbólica en el imaginario laboral latinoamericano. De esta

manera, la centralidad del mercado laboral formal conllevó a la generación de determinadas desigualdades sociales.

Por un lado, el mercado laboral formal y asalariado generó un importante volumen de excedente laboral que tuvo a bien generar formas propias de supervivencia económica, generándose el mercado laboral informal. Sin embargo, fuera del ámbito urbano existía una marcada diferencia entre el mercado laboral urbano y el mercado laboral rural, predominantemente agrícola. Así, el mercado laboral de las últimas décadas del siglo veinte generó desigualdades estructurales (Fitoussi y Rosanvallon, 2004) y medianamente aceptables en el marco de estrategias de superación inscritas “en un cierto tipo de arreglo social institucionalizado por el Estado” (Pérez y Mora, 2004, p. 40).

Ahora bien, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones fortaleció un contrato social con el mercado laboral formal, público y altamente productivo estatalmente, como referente en torno al cual se generaban estrategias de superación personal; justamente, en este marco, se instalaban los procesos migratorios del campo a la ciudad así como las esperanzas personales y/o familiares de superación de la informalidad¹. Es en este horizonte de prácticas e imaginarios productivos y laborales en torno al cual se generan las categorías analíticas de empleo formal / empleo informal.

Sin embargo, ante la crisis del modelo acumulativo de las últimas décadas del siglo veinte se perderá la centralidad simbólica del empleo formal y público, así como sus implicancias y estrategias de supervivencia; situación que debe llevar, además, a nuevos marcos interpretativos y analíticos del mercado laboral más allá de la demarcación formalidad / informalidad. De la misma manera, la tolerancia que podía circundar en torno a las desigualdades estructurales y las estrategias de superación personal/familiar sería menor ante un contrato social difuso en comparación al de las últimas décadas del siglo veinte, generándose nuevas brechas en el mercado laboral. De esta manera, es necesario hacer énfasis en el tránsito de los modelos acumulativos y sus implicancias en el tránsito de los mercados laborales, las estrategias de supervivencia y la necesidad de nuevos marcos interpretativos en torno a los mismos, de ahí que compartamos la perspectiva de Pérez y Mora (2004) que esto significó un paso de una situación de oportunidad de empleo formal, caracterizada por el modelo productivo del siglo veinte, a un riesgo de exclusión laboral, enmarcado en un nuevo modelo productivo, con un contrato social laboral aun difuso.

1 “La utopía del buen migrante lo expresaba elocuentemente: se escapa de la pobreza del campo y migraba a la ciudad donde trabajaba en el sector informal, invirtiendo en el capital humano de los hijos con la esperanza de que ellos accedieran al sector formal. Es decir, la posibilidad de acceso al empleo formal era lo que sustentaba la aspiración a esta modalidad de ocupación y, por tanto, reforzaba la función legitimadora de este tipo de arreglo social” (Pérez y Mora, 2004, p. 41).

3. Mercados laborales y corredores fronterizos en el sur andino

Ahora bien, la transformación de los mercados laborales que se definieron en el paso de la oportunidad de empleo formal al riesgo de la exclusión laboral recibe determinadas particularidades en los territorios fronterizos. Así, el propio agotamiento del modelo acumulativo del siglo veinte, guardará relación con el desmoronamiento de la coherencia estructurada de economía nacional, sociedad nacional y Estado nacional (Jessop, 2004) hecho que finalmente significa el declive de la escala nacional como elemento de sentido socio-territorial. El declive la escala nacional, la organización de nuevos modelos de acumulación y la reestructuración de relaciones de poder en el territorio situarán su accionar en la resignificación de los territorios fronterizos.

4. Datos: corredor sur andino y Tacna

Situar la situación del paso del empleo moderno al nuevo modelo
....pero situado en la frontera

Hablar de la transformación de las ferias como modalidad de empleo
en las fronteras.

Estableciendo una comparación entre el VII Censo de Población de 1981, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENAPROM) de 1994 y el XI Censo de Población del 2007, podemos interpretar la trayectoria histórica de la informalidad en la ciudad de Tacna. Cada una de estas variables incluye los indicadores: empleado, obrero, trabajador independiente o por cuenta propia, empleador o patrono, trabajador familiar no remunerado y trabajador(a) del hogar. En la siguiente tabla estableceremos un comparativo entre los años 1981, 1994 y 2007 entre la realidad local de Tacna y la realidad nacional (observada líneas arriba).

Nacional	Obrero	Empleado	Trabajador independiente	Trabajador familiar no remunerado	Empleador o patrón	Trabajador del hogar
1981	24,40%	21,70%	39,20%	5,80%	1,10%	4,10%
1994	15,60%	29,10%	50,50%	4,20%	0,30%	0,30%
2007	18,30%	29,70%	39,40%	7,20%	2,00%	3,15%
Tacna	Obrero	Empleado	Trabajador independiente	Trabajador familiar no remunerado	Empleador o patrón	Trabajador del hogar
1981	28,60%	25,20%	31,60%	3,50%	1,50%	6,20%
1994	13,40%	19,20%	58,60%	8,10%	0,70%	0,00%
2007	15,00%	31,90%	42,80%	5,60%	2,50%	2,70%

Fuente: Elaboración Propia a partir de INEI (1981, 1994, 2007).

Al igual que la tendencia nacional, en el caso de Tacna hay una preponderancia de la informalidad durante la década de 1990, esto es una reducción del sector obrero y un aumento de los trabajadores independientes durante 1994. Asimismo, la tendencia del trabajo independiente resulta mayor en Tacna que a nivel nacional desde la década del noventa; obsérvese que en el VII Censo de Población de 1981 los niveles de formalidad en Tacna (obreros/empleados) eran superiores a las cifras nacionales, cuestión que da un giro desde la década de 1990 estableciéndose una tendencia de reducción de la formalidad y un aumento de la informalidad.

Efraín Choque (2016) refiriéndose al neoliberalismo en Tacna, menciona que:

De este modo el Perú queda *reinsertado* al sistema de la economía capitalista mundial, recupera su calidad de país *elegible* para los acreedores del sistema, reproduce la política neoliberal, pero en condiciones de país dependiente, y logra algunos *éxitos*: disminuye sensiblemente la inflación; privatiza empresas estatales; firma nuevos convenios para la inversión extranjera y crea los CETICOS (207).

Los CETICOS son los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios, creados el 30 de agosto de 1996 por el Decreto Legislativo N° 842 “Decreto Legislativo que declara de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país y crean centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios en Ilo, Matarani y Tacna”, durante el segundo gobierno de Fujimori. Es importante observar que estas disposiciones se condicen con la apertura del comercio exterior y con la reconfiguración territorial de la Constitución Política de 1993 y de la Organización Mundial del Comercio. Así, desde el año 1996 se creará en Tacna la Zona de Tratamiento Especial Comercial de Tacna – ZOTAC, a partir de la cual tomará un mayor impulso el comercio fronterizo.

Desigualdad, nuevas desigualdades

“Las nuevas formas de la organización del trabajo pueden reconfigurar las relaciones laborales: cada vez es más común que los trabajadores participen de una forma de empleo atípica (empleo temporal, empleo triangular, relaciones ambiguas y el trabajo a tiempo parcial), y esto puede resultar en un desafío para la aplicación de marcos normativos, ya sea en materia de protección o representación” (Chacaltana et al., 2018, p. 194).

Trabajo e informalidad



Trabajo informal en la frontera, foto: propia del autor.

Trabajador fronterizo (OIT, 1990)

Prácticas productivas, movilidad laboral fronteriza: movilidad laboral remunerada, movilidad laboral independiente, movilidad laboral comercial, movilidad laboral *in between*, movilidad laboral por temporada (Tapia et al., 2017).

5. Resultados

Dinámicas y desigualdades en el trabajo informal

A fin de evidenciar las desigualdades de género que pueden existir al interior de las ferias informales expondremos los resultados de investigación por medio de tres dimensiones, la primera de ellas en relación a las ganancias y las dinámicas de creación de valor, segundo la organización y tercero las dinámicas de criminalización y resistencia.

Dinámicas de creación de valor: ganancias y división del trabajo

Sin bien la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso es una actividad económica local que puede generar cerca de S/ 1 millón 300 mil semanal², la distribución de estos recursos y sus ganancias se desarrollan, en muchas ocasiones, dentro de marcos de desigualdad ya sea por motivos de género o por condiciones etarias. De esta manera, mientras que un varón comerciante promedio puede percibir un ingreso total semanal de S/ 507,00, una comerciante mujer recibe en promedio S/ 442,00 por semana, lo cual significa que los varones cuentan con un 15% más de ingresos por encima de los ingresos de las comerciantes mujeres. Las diferencias entre los ingresos y ganancias³ de comerciantes varones y mujeres se debe a diversos factores, ya sea por el tipo de mercadería que se vende o por el capital inicial al que se puede acceder. Así por ejemplo, mientras que cerca de la mitad de comerciantes varones (48%) pueden acceder a mercaderías como zapatos o *cachorro*⁴, este mismo rubro alcanza al 29% de comerciantes mujeres, siendo la gran mayoría comerciantes de ropa, un bien que no requiere gran cantidad de capital como las otras mercaderías.

Por otro lado, aunque la ganancia semanal de la feria asciende a S/ 1 millón 300 mil, la distribución por quintiles evidencia una distribución desigual de los mismos, con brechas más amplias entre los primeros quintiles.

Tabla N° 1
Distribución por ingreso total semanal según quintiles (S/)

Quintil 1	103
Quintil 2	187
Quintil 3	267
Quintil 4	350
Quintil 5	482

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, observamos que entre el primer quintil y el segundo existe una brecha de 82%, la cual se va reduciendo conforme aumentan los quintiles,

2 Considerando que S/1.00 equivale a US\$ 0.30.

3 Según Jiménez (2019) del ingreso total un 40% se reinvierte en la compra de más mercadería además de los gastos que se requieran los días de feria tales como compra de alimentos, transporte, carga, entre otros. El otro 60% constituye la ganancia o ingreso neto del comerciante.

4 Se entiende por cachorro “El término cachorro refiere a todas aquellas mercancías que no son ni ropa ni calzado, entiéndase juguetes, cortinas, carteras, etcétera. Asimismo, al interior de cada una de las categorías pueden considerarse tres categorías por cada una: mercancías nuevas, mercancías medianamente usadas y mercancías usadas. Si bien la compra al por mayor de cada una de estas tiene un costo diferente, no hemos considerado esta última subdivisión” (Jiménez, 2019, p. 22).

siendo que entre el quintil 2 y el 3 la brecha es de 43%, entre la 3 y la 4 de 31% y del quintil cuarto al quinto una brecha de 38%. No obstante, la distribución de los quintiles con un enfoque de género evidencia y profundiza sobre las desigualdades que pueden estar insertas en los escenarios informales o de comercio popular.

Tabla N° 2
Distribución de ingreso total semanal por quintiles y género (soles)

Varón		Mujer	
Quintil 1	204	Quintil 1	159
Quintil 2	346	Quintil 2	298
Quintil 3	501	Quintil 3	413
Quintil 4	648	Quintil 4	550
Quintil 5	844	Quintil 5	793

Fuente: elaboración propia.

Al observar la distribución de los quintiles, advertimos que brechas de género fluctúan entre un 28% en el primer quintil, 16% en el segundo quintil, 21% en el tercer quintil, 18% en el cuarto y 6% en el último quintil, una vez más se advierte que las brechas de desigualdad se acentúan en los quintiles que presentan menos ingresos totales por comerciante. La desigual dinámica de valor advertida en la distribución de los ingresos totales por quintil y género se acentúa al advertir que del total de ingresos generados por la feria, cerca de la cuarta parte (26%) es producida por varones mientras que la gran mayoría corresponden al valor generado por las mujeres (74%).

Pero la situación de la desigualdad de género en relación a los ingresos totales aportados a la cadena de valor de la feria no se sitúan únicamente con los bajos precios de venta de los productos ofertados por mujeres y varones. Esta situación se acentúa al observar que estas vulnerabilidades, las cuales se tornan en barreras para las estrategias de afrontamiento económico (Ogando, Roever y Rogan, 2017), se condicen con otras vulnerabilidades económicas marcadas por el género.

Otro factor a considerar en las desigualdades está dada por los días de venta diferenciada por situación de género. En rasgos generales la feria se desarrolla de manera itinerante por la ciudad de Tacna durante todos los días de la semana, así un total de tres mil comerciantes se distribuyen según días por diversos puntos de la ciudad. Los días lunes se instala la Feria “La Bombonera” en el distrito de Ciudad Nueva, la cual reúne al 50,8% del total de comerciantes, a diferencia de otras ferias ésta puede considerarse de pequeña a mediana afluencia. Los días martes se instala la Feria “Cenepa” en el distrito de Gregorio Albarracín y reúne a un 68,8% de comerciantes, puede considerarse en las mismas magnitudes de la Feria “La Bombonera” de los días lunes.

Los días miércoles se cuenta con feria de menores proporciones, la Feria “Leguía” se instala en el Centro Poblado Augusto B. Leguía del distrito de Tacna, y reúne al 29,9% de total de comerciantes. Los días jueves y viernes son los días que presenta mayor afluencia de comerciantes, nuevamente instaladas en la Feria “La Bombonera” y la Feria “Cenepa”, respectivamente; la primera de ellas reúne al 77,1% de comerciantes, mientras que la segunda al 72,9%. Los días jueves y viernes son los días en que la feria presenta mayores puestos de ventas así como comercios aledaños y mayor afluencia de transporte. Finalmente, los días sábado y domingo se instala la Feria “Salida a Tarata” en el distrito de Alto de la Alianza, la cual reúne al 50,5% y 45,3% de comerciantes, respectivamente.

Como podemos observar la Feria de Ropa y Calzado Usados, que reúne a cerca de tres mil comerciantes, es de naturaleza itinerante y se va distribuyendo indistintamente por la ciudad dependiendo de los días de la semana. En este caso, los días centrales de venta están dados los jueves y viernes, mientras que los otros días la afluencia es menor. La reducción de la afluencia de comerciantes en la feria puede deberse a diversos factores, siendo el principal la adquisición de nueva mercadería, principalmente los días miércoles.

[Entrevistador]

“¿Con qué constancia traen la mercadería?”

[Dirigente Comerciante]

Se traen así, como hormiga ¿pues no?, reparten a la gente...

[Entrevistador]

¿Una vez a la semana o cómo es?

[Dirigente Comerciante]

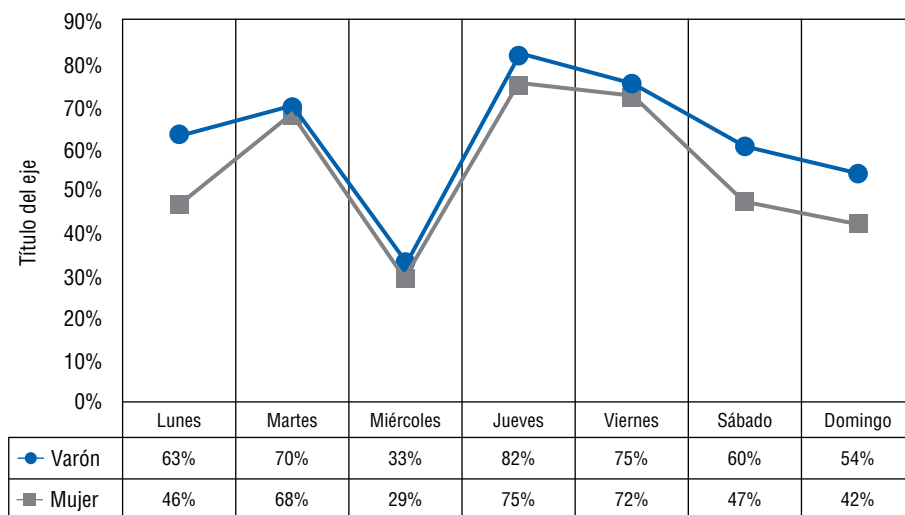
Una vez a la semana porque no hay venta también pues, si habría venta, se bajaría (a Arica), antes había venta, pero ahora no hay ventas, a las justas se vende, a veces las abuelitas que venden...”

Fuente: Jiménez, 2018, p. 198.

Así, si bien un día se destina a comprar la mercadería en Arica (Chile), existen otros factores relacionados a la afluencia de comerciantes como por ejemplo las tareas de cuidado en el hogar, ya sea de niños, niñas (Moussié, 2019), adultos mayores o familiares que requieran de atención en el hogar. De esta manera, los

factores referidos no solo determinan la frecuencia en los días de venta sino, ante todo, la oportunidad y ganancia que puede generarse en las ventas. Así, consideramos importante distribuir por género los días de venta de los comerciantes.

Gráfico 1
Género - días de venta



Como puede observarse existe una mayor afluencia de comerciantes varones respecto a las comerciantes mujeres lo cual nos permite corroborar en las desigualdades de género que se reproducen al interior de la informalidad determinada, en este caso, por las ganancias. Sin embargo, la tabla nos permite observar además que existen determinados factores que conllevan a que los comerciantes varones tengan más posibilidades de trabajar, o de salir a vender, a diferencia de las comerciantes mujeres.

Finalmente, la situación de las desigualdades de género que se desenvuelven en las dinámicas de creación de valor al interior de la feria, no afectan únicamente a las mujeres que cuentan con un puesto fijo en las ferias ambulantes. Deben considerarse además un conjunto de negocios satélite alrededor de los puestos fijos de comercio, así se tienen comerciantes dedicados al rubro de alimentos tales como desayunos, comidas de media mañana, almuerzos y comidas de media tarde, así como personas dedicadas al transporte de mercadería y compradores. Es importante referir que, aunque no contamos con un número aproximado de los comerciantes ambulantes de los negocios satélite, sí podemos advertir la alta presencia de mujeres y adultos mayores en estos tipos de negocios, los cuales aportan también a incrementar las dinámicas de creación de valor en estas ferias de comercio popular.



En las ferias de comercio popular, las dinámicas de valor no son únicamente creadas, en su mayoría, por mujeres con un puesto de venta fijo; existe además un número indeterminado de mujeres que genera negocios satélite alrededor los puestos fijos tales como venta de desayunos, almuerzos o medicinas naturales, foto: propia del autor.

Hasta esta parte podemos concluir que si bien las mujeres participan mayoritariamente en las dinámicas de creación de valor en las ferias de comercio informal, éstas presentan desigualdades en cuanto a las ganancias totales, visibilizadas por quintiles, así como en el acceso al trabajo informal mismo. A continuación observaremos las diferencias de género que pueden desarrollar en los niveles de organización.

Dinámicas de sindicalización y organización: asociaciones, federación y demandas.

Los comerciantes de la Feria de Ropa y Calzado de Segundo Uso, se organizan por medio de asociaciones y federaciones; las asociaciones son personas jurídicas reconocidas por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos y se reúnen con propósitos y objetivos comunes. En el caso de los comerciantes, la unidad básica de organización es la asociación, pudiendo reunir a un promedio de cincuenta comerciantes.

El propósito principal de estas asociaciones es poder desarrollar la actividad comercial, pero además sirve con el propósito de organizar la ocupación de los

espacios al interior de la feria, los cuales son distribuidos ordenadamente por medio de la federación. Sin embargo, las asociaciones coordinan además otro tipo de actividades como la seguridad del comercio, la limpieza del espacio antes y después de los días de venta. Por otro lado, entre los principales deberes se encuentra el cumplir con las convocatorias a reunión ya sea por la asociación misma o la federación. La organización de las asociaciones se da por medio de una junta directiva electa cada dos años.

Las dinámicas de organización se han dado, tradicionalmente, por medio de una asociación con el propósito de organizar la venta, la ocupación del espacio y las posibilidades de negociación a nivel local. Sin embargo, hacia fines de la década de 1990 surge la necesidad de conformar una federación de los comerciantes de ropa y calzado de segundo uso, ante la demanda y los procesos de movilización contra el Decreto Ley N° 25789 (1992) y la Ley 26975 (1998) las cuales precisaban los plazos para la suspensión y prohibición del comercio de ropa y calzado usados. Un antiguo dirigente comerciante explica el contexto de creación de la primera federación de comerciantes, en el año 1998, aproximadamente.

[Antiguo dirigente comerciante]:

“No, todavía, éramos asociados nada más. Hasta ahí ya tenía yo para abandonar, porque estábamos en un proceso, de ahí, nos cortan⁵ y yo fui a Lima, y me encuentro con Carmen Lozada⁶ y me dice: *¿Estás viniendo por asociación o federación?*, porque ellos sabían, yo no sabía ni qué era federación pues. Ella me dice: *¿Tú, por qué no formas una federación y te haces una persona jurídica?*, *eso tiene más fuerza* me dice pues, y yo no sabía qué era federación, y nunca había habido hasta entonces federaciones en Tacna, así que le cuento al asesor, llevo a Tacna y le cuento: *Sabes qué, me ha dicho Carmen Lozada que forme una federación y que tiene más fuerza*, porque en Polvos Rosados éramos así: Yo era socio de *Héroes del Alto de la Alianza*, había otra asociación: *Mariátegui*, había otra asociación: *San Valentín* y *Ana Harris*, eran 4, pero dentro éramos 20 socios, así de 20 en 20, en total entre 4 éramos 80 y me reuní con los dirigentes, les expliqué: *Así me dijeron, para que tengas mayor fuerza hay que formar una federación, y al llegar con el asesor, le expliqué y me dijo que sí se puede y que sí tiene más fuerza*, entonces fuimos a notaría, en notaría pedimos armar la federación de las 4 asociaciones, *Sí nos dijeron, ¿Cuánto va ser?*, tanto, y bueno la formamos y así como federación ingresamos a Lima, como federación. Yo formé la federación, yo, y no hubo ninguna federación más. Ya después recién escucharon *federación, federación, mercadillos armaron federación*, (risas) así pues”.

Fuente: Jiménez (2018, p.216).

5 El llamado corte hace referencia a la promulgación de la Ley N° 26975 “Ley que precisa el plazo de suspensión de ropa y calzado usados, establecido en el artículo 2° del Decreto Ley N° 25789”.

6 Congresista de la República entre los años 1995 y 2001.

De esta manera, las dinámicas de organización de los comerciantes pasaron de asociaciones con un nivel de negociación local a federaciones con un alcance de negociación mayor. No obstante, las dificultades determinadas por el centralismo político en los procesos de negociación de alcance nacional conllevaron a que los ánimos de agruparse por federaciones quedarán diezmados, perdiéndose la confianza en mayores posibilidades de negociación de sus demandas originadas por la prohibición de su actividad comercial.

Luego de dicha experiencia, en el contexto del proceso electoral regional del año 2006, se intentó conformar por segunda vez una federación de los comerciantes de ropa y calzado usados. Este segundo intento reunió a un aproximado de dos mil comerciantes; lamentablemente, este intento de federación fue deteriorado por relaciones clientelares entre algunos de los dirigentes y el gobierno regional recientemente entrante.

La tercera experiencia de sindicalización está conformada por la Federación de Comerciantes de Menor Cuantía Tacna Heroica. La experiencia en la federalización ha permitido negociar demandas a nivel local relacionadas a la segregación espacial en determinados distritos, la participación en mesas de trabajo de ordenanzas locales así como el posicionamiento de movilización a nivel local.

Según el estudio realizado, del total de comerciantes, 85% se encuentran afiliados a la federación. La distribución de la organización por género no presenta grandes brechas siendo 84% los varones afiliados y 85% las mujeres. Si bien hubo una pregunta directamente relacionada a los niveles de organización de los comerciantes, otras de las preguntas que guardan relación con los niveles de organicidad son aquellas que tienen que ver con las principales demandas de la situación del comercio informal, para lo cual consideramos algunas de las recomendaciones de Sally Roever (2011).

La primera refiere a la cercanía de servicios higiénicos cercanos al puesto de venta, para este caso la gran mayoría de comerciantes (93%) cuenta con dicho servicio; además la distribución de género no describe amplias brechas, así mientras que un 89% de comerciantes varones cuenta con un servicios higiénico cerca al puesto de venta, en el caso de las mujeres esta cifra se eleva a un 94%. Esta demanda resulta de gran relevancia al considerar las demandas de las mujeres comerciantes al interior de la economía informal⁷.

7 “Formar un sindicato y enfocarse en sus necesidades o en ser representantes en el sindicato no es asunto de las mujeres mismas. Cuestiones como el empleo permanente, la seguridad laboral y el desalajo son muy importantes para las mujeres. Por lo tanto, no son parte del sindicato porque creen que sus contrapartes masculinas luchan por estas demandas. Por lo tanto, en el momento de las reuniones sindicales, las mujeres mismas creen que no es importante ser parte de estas reuniones porque es necesario un papel mucho más importante de realizar las tareas domésticas. Por ejemplo para citar a Radha Kawal *en el sector informal, las mujeres necesitan de servicios higiénicos públicos; de lo contrario, es muy difícil para las mujeres trabajar*” (Gangophadyay, 2014).



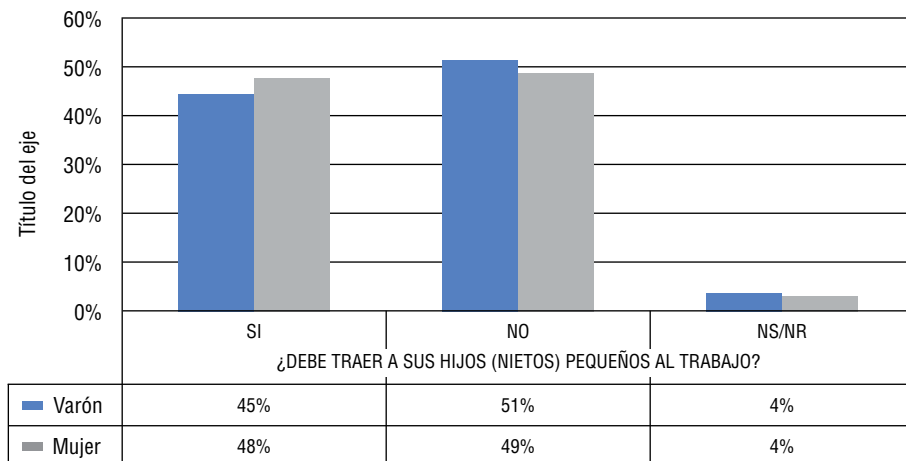
En muchas ocasiones, los servicios higiénicos son brindados por las viviendas aledañas a las ferias de comercio informal. Así, más allá de ser producto de una demanda organizada, éstos se originan por la oportunidad de comercio que visibilizan los vecinos, ante la demanda de este servicio, foto: propia del autor.

Una situación similar ocurre en relación a las demandas por seguridad, así cerca de un 27% de comerciantes está organizado para la concesión de servicios de seguridad; esta situación distribuida por género, no permite visibilizar brechas de diferenciación, así mientras que un 26% de varones accede a seguridad, en el caso de las mujeres esta cifra alcanza a un 28%.

Es importante resaltar la información respecto a las tareas de cuidado al interior de las ferias de comercio. Si bien se han desarrollado importantes estudios de caso en África, Asia y América Latina (Moussié, 2019), consideramos importante relevar la situación de las tareas de cuidado y el trabajo informal en territorios fronterizos toda vez que ello implica relaciones laborales en marcos más desiguales.

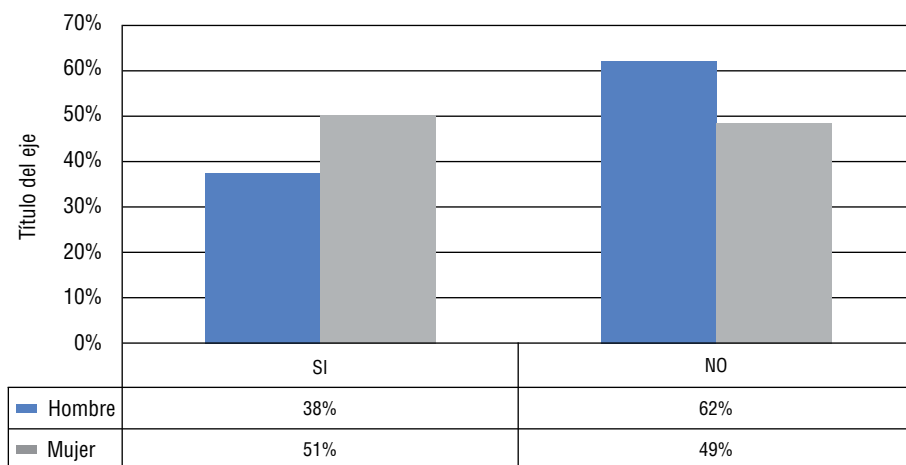
Para el presente caso se planteó la pregunta *¿debe traer a sus hijos (nietos) pequeños al trabajo?* Ante lo cual un 47% de comerciantes respondió afirmativamente. De manera similar a ocasiones anteriores, la brecha de género de las tareas de cuidado al interior de la feria no resultan muy desiguales, siendo 45% lo varones que deben llevar a sus hijos al trabajo y 48% las comerciantes mujeres.

Gráfico 2
¿Debe traer a sus hijos (nietos) pequeños al trabajo?



Como hemos considerando en otras publicaciones (Jiménez, 2019), la situación del cuidado es relevante pues cerca del 15% de comerciantes mujeres son madres solteras. De ahí que además sea importante considerar la demanda de guarderías al interior de la feria, pues no solamente deben considerarse a aquellos comerciantes que deben llevar a sus menores hijos o nietos a las ferias, sino además a aquellos comerciantes que debido a las tareas del cuidado deben dejar de trabajar determinados días (ver Gráfico 2) afectándose directamente los niveles de ingreso totales.

Gráfico 3
¿Cuenta con algún servicio de limpieza cerca a su puesto de venta?



Finalmente, una de las demandas que sí manifestó una considerable brecha de género fue la organización de la limpieza cercana a los puestos de venta. Del total, un 47% consideró que sí cuenta con un servicio de limpieza cercano al puesto de venta, y 52% manifestó que no cuenta con el mismo, mientras que un 1% no respondió a la pregunta. De los varones encuestados 38% manifestó sí contar con el servicio, mientras que un 62% no; por otro lado, en cuanto a las mujeres comerciantes, se observó que un 51% sí cuenta con el servicio de limpieza. Estas cifras nos permiten considerar los niveles de organicidad con que cuentan las asociaciones, de manera particular en el caso de las mujeres.

En conclusión, tomando en cuenta las investigaciones de Sharik K. Bhowmik (2003) y Jagriti Gangopadhyay (2014) consideramos necesario generar evidencias sobre los procesos de sindicalización y trabajo digno, con enfoque de género, en los espacios informales; tomando en cuenta además las diferencias que pueden existir entre las demandas, así como las dinámicas de organización y sindicalización en espacios formales e informales.

Anexo

Dinámicas de criminalización. Vulnerabilidad y abusos de autoridad

Gráfico 4
¿Ha sido víctima de agresión física?

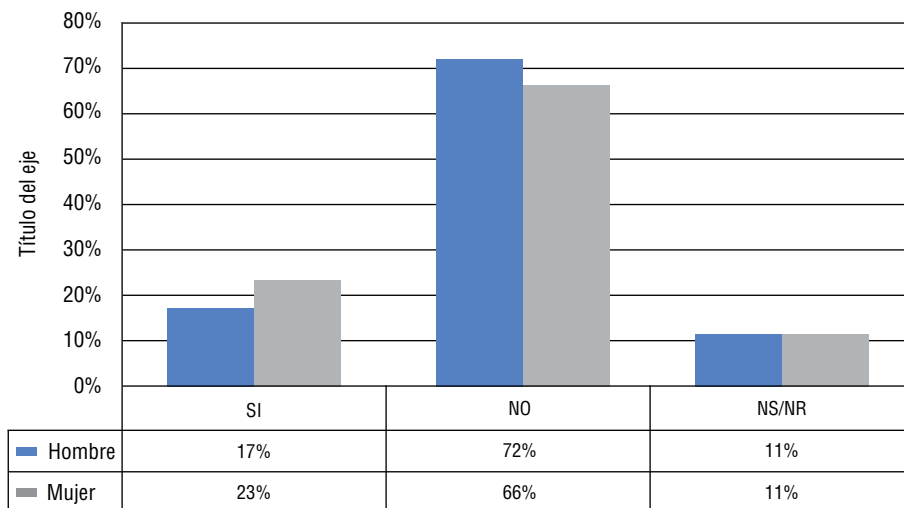


Gráfico 5
¿Ha sido víctima de agresión verbal?

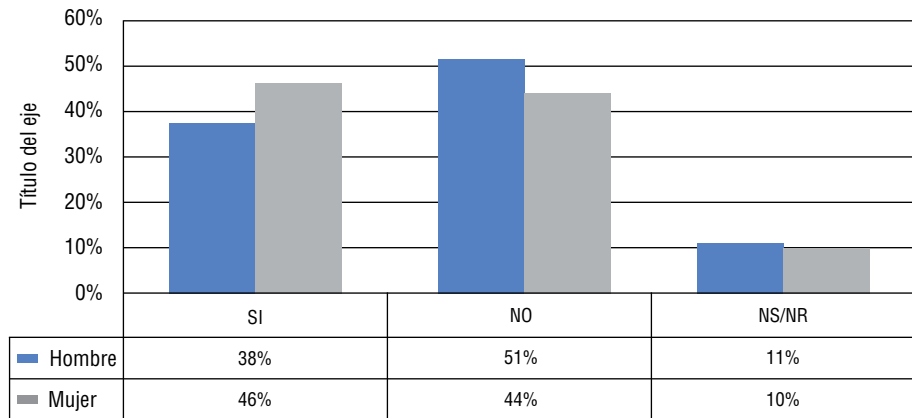
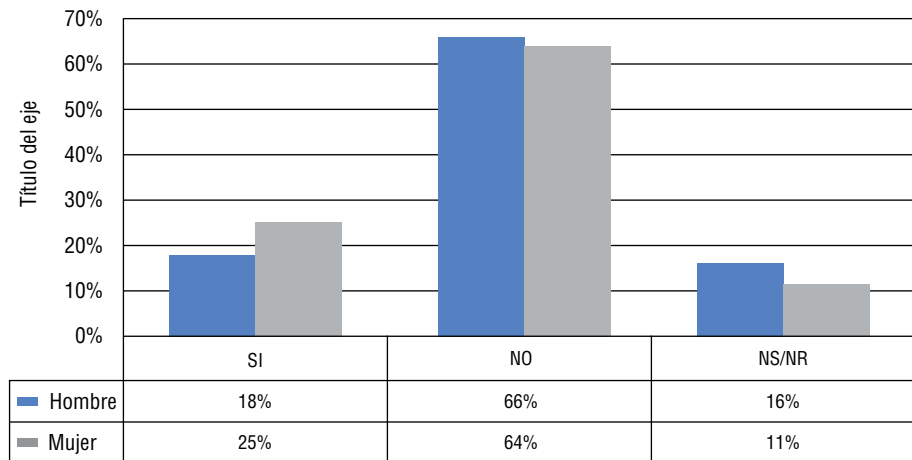


Gráfico 6
¿Ha sido víctima de cobros indebidos y/o corrupción?



Referencias

- Bhowmik, S. (2003). Urban responses to street traders: a comparative perspective from India, Kenya, and South Africa. Conferencia presentada en el Simposio de Investigación Urbana, Banco Mundial, Washington DC. Recuperado de <https://www.wiego.org/publications/urban-responses-street-trading-india>
- Chaclatana, J., Dema, G. y Ruiz, C. (2018). El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe. *Perfiles Educativos*, 40 (159), pp.194-2010. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982018000100194&lng=es&tlng=es
- Fitoussi, J. y Rosanvallon, P. (1997). La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Gangopadhyay, J. (2014). Women and Trade Union in the Informal Sector. (Tesis de doctorado). Gujarat, India: Indian Institute of Technology Gandhinagar. Recuperado de <https://www.wiego.org/resources/women-and-trade-unions-informal-sector>
- Jessop, B. (2004). La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. *Revista Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 29 (89), pp.25-41. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1254>
- Jiménez, R. (2018). Criminalización de la economía informal en las fronteras sudamericanas. Estudio de caso de la Triple Frontera del Paraná y la Triple Frontera Central Sur Andina. (Tesis para optar el grado de Maestro en Integración Contemporánea de América Latina). Recuperado de <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/4004/TEISIS.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Jiménez, R. (2019). Comercio informal en ciudades de frontera. Estudio de caso de los feriantes de ropa y calzado en la ciudad de Tacna (Perú). *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Fronterizos*, 19 (01), pp. 13-42. DOI:10.4067/S0719-09482019000100013
- Ogando, A., Roever, S. y Rogan, M. (2017). Gender and informal livelihoods. Coping strategies and receptions of waste pickers in Sub-Saharan Africa and Latin America. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37 (7), pp.435-451. DOI:10.1108/JSSP-06-2016-0077
- Hart, K. (1990). The Idea of Economy: Six Modern Dissenters. En Friedland R. y A. Robeston (Ed.), *Beyond the Marketplace: rethinking economy and society*. (pp. 137-164). New York, EUA: Walter de Gruyter.

- International Labour Office. (1972). *Employment, incomes and equality, a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra, Suiza: ILO.
- Moussié, R. (2019). *Movilización de las mujeres en empleo informal por el cuidado infantil. Iniciativa sobre cuidado infantil de WIEGO*. Recuperado de <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Moussie%CC%81-Mobilizing-for-Child-Care-Spanish.pdf>
- Pérez, J. y Mora, M. (2004). De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. *Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo*. *Alteridades*, 14 (28), pp.37-49. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702804Portes> (1994)
- Roever, S. (2011). *Cómo planificar un censo de comerciantes ambulantes*. Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas) N° 2, febrero. Recuperado de http://www.inclusivecities.org/wp-content/uploads/2013/05/TB2_Roever_esp_web.pdf
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid, España: Traficante de Sueños.
- Soto, H. (1987). *El Otro Sendero*. Lima, Perú: Instituto Libertad y Democracia.
- Tapia, M., Liberona, N. y Contreras, Y. (2017). El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socio-espaciales fronterizas. *Revista de Geografía Norte Grande* (66), pp. 117-141. Recuperado de <http://scielo.conicyt.cl>



Mercado informal de La Ramada en la ciudad de Santa Cruz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado informal de La Ramada en la ciudad de Santa Cruz.

Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO ONCEAVO

Informalidad - mercado laboral

Determinantes de la participación en el empleo informal:

Evidencia para Bolivia EPH 2017 - 2018

Iván O. Velásquez Castellanos

P. Cesar Ramos H

Resumen

La presente investigación pretende mostrar los factores microeconómicos que inciden en la participación del mercado de trabajo informal, mediante regresiones de elección discreta de respuesta binaria (modelo Logit) para analizar los efectos marginales tomando como factores la calidad de la educación, años de experiencia, niveles de ingreso, atributos familiares, como estos factores inciden en el ingreso del jefe de hogar, dado que trabajo tiene un enfoque microeconómico se tomaron como referencia la encuesta de hogares 2017 y 2018 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Palabras Clave: Empleo Informal - Mincer - Regresión Logística.

Código JEL: C4; J2; I2

1. Introducción

Uno de los temas que son fundamentales para el Desarrollo Económico de Bolivia, es el desarrollo en general y la educación en particular y como a través de esta las personas tienen una oportunidad de participar en el mercado de trabajo, a pesar de los esfuerzos que se requieren en países en desarrollo.

Becker¹ (1994) sugirió que no había un número fijo de buenos empleos, pero que el trabajo altamente remunerado aumentaría a medida que las economías produjeran graduados más capacitados y que generaran más innovación.

1 Becker, G. S. (1994). Human capital revisited. In Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education (3rd Edition) (pp. 15-28). The university of Chicago press.

Según Velásquez² (2016), el crecimiento deseable está acompañado de mejoras en la educación de la población, el desarrollo del Capital Humano es vital para reducir la inequidades, pobreza y aumentar la riqueza. El acceso al mercado laboral va a depender de la calidad de educación fundamentalmente, además de otros factores característicos del individuo.

El problema que afronta la realidad social boliviana es el desempleo que inevitablemente es el desempleo disfrazado o disimulado (llamado sector informal). No se tiene un porcentaje exacto de la Población Económicamente Activa (PEA) que se gana la vida trabajando informalmente.

Uno de los temas centrales de la economía es el empleo, y como está crea empleos, ante la ausencia de una industria pujante que absorba a los miles de informales, existen personas trabajando en actividades improductivas. Otro factor relevante son los miles de migrantes que se mueven del campo a la ciudad o del occidente al oriente, lo hacen porque el campo en el altiplano no les proporciona el sustento necesario. Frente a la ausencia de trabajo y de acceso a la educación difícilmente ingresarán al empleo formal.

2. Justificación

La importancia de los mercados laborales en el bienestar social de los hogares se explica porque el empleo es la fuente principal de ingresos y acceso al mercado de consumo. Una fuente de ingresos laborales permite posibilidades de desarrollo de capacidades y acceso a servicios de seguridad social y educación.

El análisis del mercado de trabajo se centra en explicar el comportamiento y proponer políticas para que funcionen de manera óptima.

3. Objetivos

3.1. Objetivo General

El objetivo de este trabajo es contrastar bajo un enfoque microeconómico el empleo informal del mercado de trabajo. Analizando los factores que inciden en el sector informal, y la incidencia en la participación del mercado de trabajo, para el periodo 2017 - 2018.

2 Velásquez C. Iván (2017). Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015): Tópicos de historia económica (Tomo I), Capítulo 11: La instrucción y la educación en la historia de Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung (KAS), páginas: 507-580.

3.2. Objetivos específicos

- Estimar el efecto de los factores que inciden en el Sector Informal.
- Estimar la ecuación de Mincer - La tasa de retorno del Ingreso Laboral.
- Determinar la participación de las Familias en el Mercado de Trabajo.

4. Datos

Para la especificación del modelo se utilizara los datos de la E.P.H. Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) del año 2017 y 2018.

Base de Datos

Encuesta Permanente de Hogares	EPH 2017 -2018
Tipo de datos	Corte transversal
Tamaño de Muestra	38.201 - 37,517 Observaciones

Fuente: Elaboración propia.

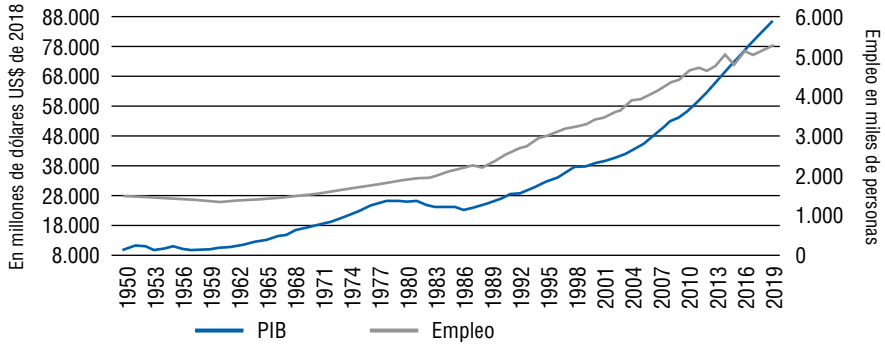
Un primer acercamiento al mercado de trabajo es ver el comportamiento del Producto Interno Bruto y de la Población ocupada en serie tiempo de 1950 a 2019.

Bajo la hipótesis de que en tiempos de auge la tasa de rendimiento de la educación disminuye, y en periodos de recesión la tasa de rendimiento de la educación se incrementa, podemos observar que en el gráfico que a partir del 2013 el PIB empieza a la fase de desaceleración lo cual nos lleva a analizar la tasa de rendimiento para el periodo 2015 y 2017 y verificar que la tasa de rendimiento empieza a incrementarse en estos periodos.

En las gráficas se pueden observar el comportamiento del PIB y del Empleo, a partir de los periodos desde el periodo nacionalista de 1950 a 1985, el periodo Neoliberal de 1985 a 2005, y el periodo Neo Nacionalista de 2006 adelante, donde el periodo de auge es hasta el año 2013 donde alcanza una mayor tasa de crecimiento.

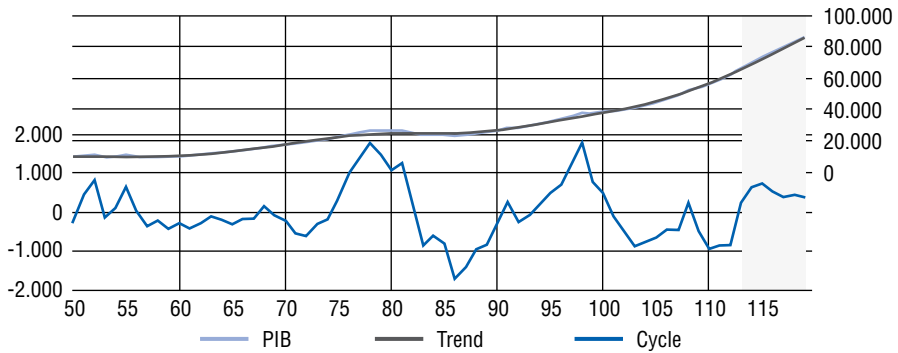
El año de análisis será el 2017 donde podemos observar que a nivel agregado tanto Empleo como crecimiento se encuentran por debajo de su comportamiento tendencia o potencial.

Gráfico 1
PIB (en millones de dólares de 2018) y empleo (Miles de personas)



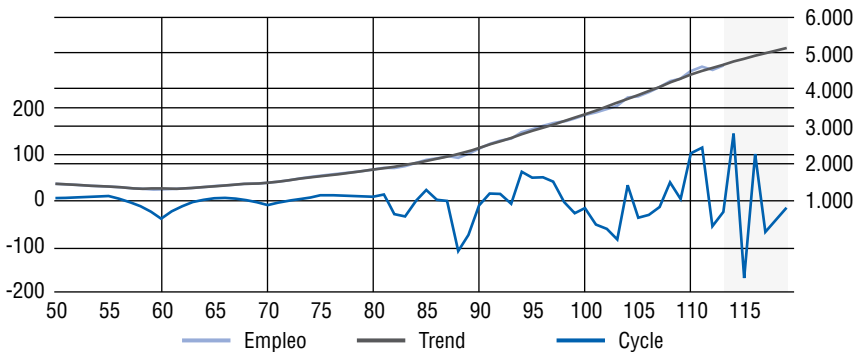
Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Adjusted version), April 2019.

Gráfico 2
Componente cíclico del PIB



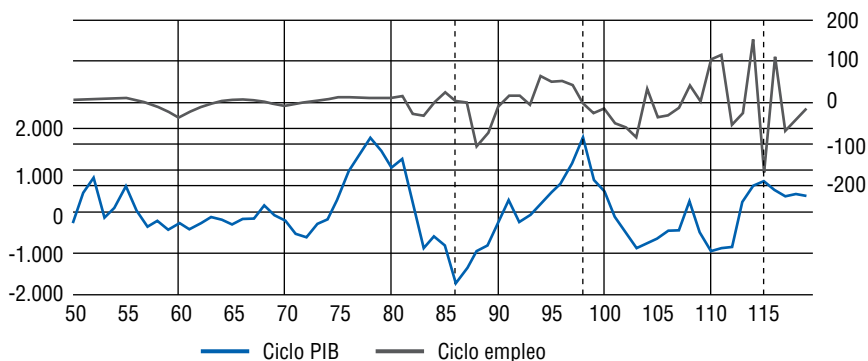
Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Adjusted version), April 2019.

Gráfico 3
Componente cíclico del empleo



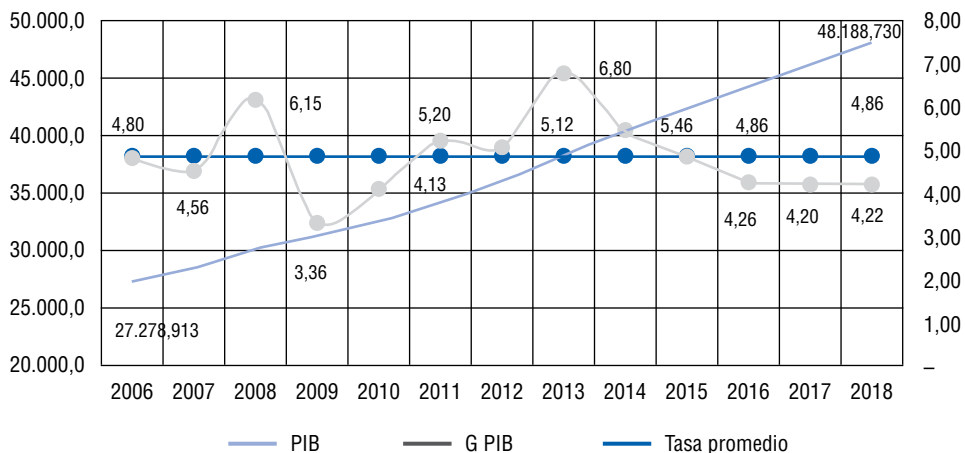
Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Adjusted version), April 2019.

Gráfico 4
Ciclo del PIB y del empleo 2000 - 2019



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Adjusted version), April 2019.

Gráfico 5
Producto Interno Bruto real (En millones de bolivianos 1990) y tasa de crecimiento (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de I.N.E.

5. Revisión de la literatura

En la investigación realizada por Medina y Schneider (2018)³, “Economías en la sombra alrededor del mundo” destaca el nivel e informalidad de 158 países, donde

3 Medina, L., & Schneider, F. (2018). Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?

los más grandes son Zimbabue con 60,6 por ciento, y Bolivia con 62,3 por ciento del PIB. Los más bajos son Austria con 8,9 por ciento, y Suiza con 7,2 por ciento.

Existen dos enfoques teóricos para explicar la relación de ingresos por unidad de tiempo de un agente económico y su nivel de escolaridad:

- Teoría del Capital Humano
- Señalización

El concepto de Capital Humano según Becker (1964)⁴ consiste en que los agentes gastan en sí mismos de diversas maneras, no solo para obtener satisfacciones actuales, sino además para obtener beneficios futuros. La Inversión en educación debe analizarse como cualquier otra inversión tomando como el valor actual de los Beneficios que genera.

Existen tres razones por las que los jóvenes son los que deben hacer mayores inversiones en Capital Humano:

- Tienen más tiempo para recuperarla
- Menor costo de oportunidad
- Mejor disposición por aprender

El método para calcular las tasas de rendimiento de la educación son las llamadas funciones Mincerianas de ingresos (Mincer 1958). El método consiste en comparar la tasa de salarios de las personas por nivel educativo y suponer que la diferencia de ingresos depende de la diferencia de productividad ocasionada por la diferente cantidad de educación que tiene el individuo. (Asume que la productividad está asociada directamente con el nivel educativo).

5.1. Función minceriana

$$Y = \alpha + \beta * E + \gamma X + \delta * X^2 \quad ; \quad \delta < 0$$

Donde Y: Tasa de Salarios; E: Años de escolarización; X: Los años de experiencia Laboral.

La estimación de la tasa de rendimiento tiene sesgos que subestiman o sobrestiman el verdadero valor de la tasa de rendimiento de la educación. A continuación se tomaran las siguientes consideraciones como Uribe, J. I. (2006)⁵ menciona:

4 Becker, G. S. (1994). Human capital revisited. In Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education (3rd Edition) (pp. 15-28). The university of Chicago press.

5 Uribe, J. I. (2006). Ensayos de economía aplicada al mercado laboral. Universidad del Valle. Pág. 112.

- Las tasas de rendimiento de la educación solo captan el elemento de inversión de la educación, pero la educación tiene un elemento de consumo, que no solo benefician en el periodo de instrucción sino que a lo largo de la vida del consumidor.
- Los mercados de trabajo son imperfectos, no existe certeza de que el trabajador reciba como remuneración su producto marginal.
- Al estimar las tasas de rendimiento se prescinde de los problemas de identificación y selección, es decir que se asume que el diferencial de ingresos entre los trabajadores con estudios y sin ellos se debe enteramente a la educación. (Las diferencias salariales observadas se deben a diferencias de capacidad innata más bien que a diferencias de experiencia educativa).
- La educación genera externalidades positivas, entre estas esta que los más educados tienen menor propensión al delito, también toman decisiones políticas más adecuadas. En general tienen normas de comportamiento que benefician a la sociedad.
- La rentabilidad de la educación, de acuerdo con la teoría del capital humano, debería disminuir cuando crece considerablemente la rentabilidad de las inversiones alternativas, es decir cuando crece el costo de oportunidad de educarse.

“Por lo tanto, en los periodos de auge económico debería disminuir la rentabilidad de la educación y, en los recesos, aumentar” Castellar y Uribe (2003).

El enfoque de capital Humano supone que no hay restricciones de oferta de educación, tampoco que existen grupos discriminados y que no tienen acceso a la educación.

6. Evidencia empírica

6.1. Factores microeconómicos en el sector informal

Cuadro 1
Población Económicamente Activa PEA por sexo 2017 - 2018
(En personas y porcentaje)

2017	Población Activa		Total	2018	Población Activa		Total
	No	Si			No	Si	
Hombre	1.511.412	3.180.294	4.691.706	Hombre	1.647.726	3.181.200	4.828.926
	32,21	67,79	100		34,12	65,88	100
Mujer	2.459.033	2.463.453	4.922.486	Mujer	2.554.269	2.459.233	5.013.502
	49,96	50,04	100		50,95	49,05	100
Total	3.970.445	5.643.747	9.614.192	Total	4.201.995	5.640.433	9.842.428
	41,3	58,7	100		42,69	57,31	100

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.

Cuadro 2
Población ocupada y desocupada por sexo 2017 - 2018
(En personas y porcentaje)

2017	Desocupado	Ocupado	Total	2018	Desocupado	Ocupado	Total
Hombre	91.928	3.088.366	3.180.294	Hombre	89.522	3.091.678	3.181.200
	2,89	97,11	100		2,81	97,19	100
Mujer	98.695	2.364.758	2.463.453	Mujer	117.348	2.341.885	2.459.233
	4,01	95,99	100		4,77	95,23	100
Total	190.623	5.453.124	5.643.747	Total	206.870	5.433.563	5.640.433
	3,38	96,62	100		3,67	96,33	100

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.

Cuadro 3
Población ocupada y desocupada por sexo 2017 - 2018
(En personas y porcentaje)

2017	Desocupada	Ocupada	2018	Desocupada	Ocupada
Hombre	1.603.340	3.088.366	Hombre	1.737.248	3.091.678
	38,53	56,63		39,4	56,9
Mujer	2.557.728	2.364.758	Mujer	2.671.617	2.341.885
	61,47	43,37		60,6	43,1
Total	4.161.068	5.453.124	Total	4.408.865	5.433.563
	100	100		100	100

Del total de la población Ocupada para el año 2017 está formado por los hombres un 56,63% y por las mujeres un 43,37% que se encuentran ocupadas, del total de la población ocupada en 2018 el 56,9% son varones y el 43,1% son mujeres. (De la población ocupada no se toma en cuenta cuantas personas son del sector informal).

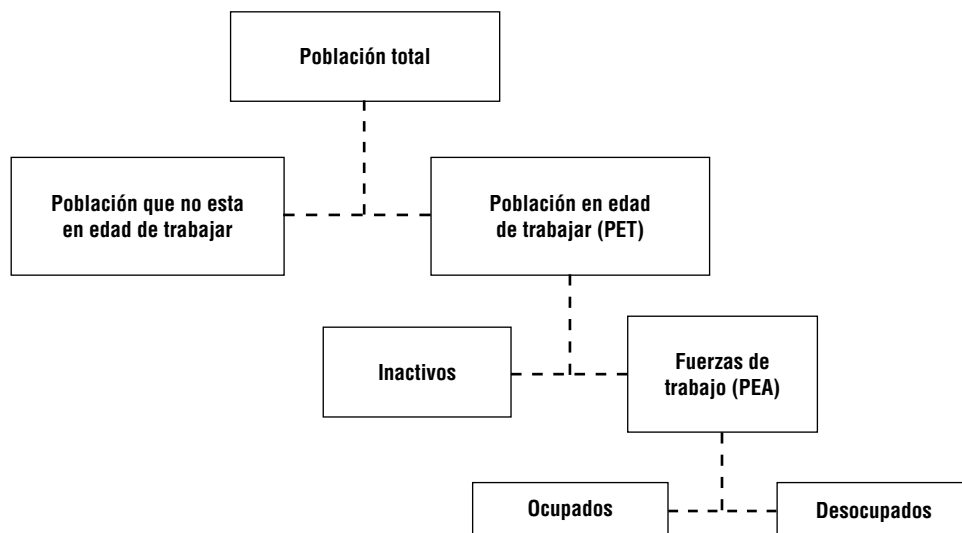
Cuadro 4
Empleo informal en Bolivia 2017 - 2018
(En personas y porcentaje)

2017	Formal	Informal	Doméstico	Total	2018	Formal	Informal	Doméstico	Total
Hombre	1.184.711	1.897.831	5.824	3.088.366	Hombre	862.822	2.204.523	4.738	3.072.083
	38,36	61,45	0,19	100		28,09	71,76	0,15	100
Mujer	613.622	1.646.373	104.763	2.364.758	Mujer	489.325	1.742.272	89.769	2.321.366
	25,95	69,62	4,43	100		21,08	75,05	3,87	100
Total	1.798.333	3.544.204	110.587	5.453.124	Total	1.352.147	3.946.795	94.507	5.393.449
	32,98	64,99	2,03	100		25,07	73,18	1,75	100

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.

El empleo informal estimado en Bolivia es de un 64,99% para el año 2017 y de 73,18% para el 2018 en el mercado de trabajo, esto nos indica que el 65% de la población ocupada está en un sector que es vulnerable, de donde las mujeres tienen una tasa de informalidad superior al 70% y los hombre alcanzan una tasa de empleo informal del 61% y 72% para el 2017 y 2018 respectivamente.

Gráfico 6
División de la Población



Fuente: De Gregorio, J. (2012). Macroeconomía. Teoría y Políticas. Santiago de Chile.

En los anexos se puede observar la informalidad por actividad económica donde la tasa de informalidad de las actividades agricultura, transporte y almacenamiento, ventas por mayor y menor, comercio, construcción y manufacturas resaltan de las demás actividades.

Modelo de elección discreta - Modelo Logit

Datos y variables

Como fuente de información se utilizó la Encuesta de Hogares 2017 y 2018, del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) que cuenta con 38.201 y 37.517 observaciones respectivamente. En la estimación se tomó como referencia a los jefes de hogar y las variables para el estudio son de tipo binarias y discretas como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5
Variables del modelo

Variable	Categoría	Tipo
Informal	1: Informal – 0: Formal	Binaria
Escolaridad	Años de escolaridad del individuo	Discreta
Educación Superior	Personas que tiene una formación de post grado	Binaria
Tasa de participación PEA	Miembro del hogar que forman parte de la pea	Continua
Indígena	Persona que pertenece a una nación o pueblo indígena	Binaria
Tecnologías de la Información y la Comunicación	Persona tiene acceso a una computadora (de escritorio, laptop, Tablet, etc.) proxi acceso a las TIC's	Binaria
Pareja	El jefe de hogar tiene pareja	Binaria
Hijos menores a 6 años	El jefe de hogar tiene hijos menores a 6 años	Binaria
Hijos entre 7 y 14 años	El jefe de hogar tiene hijos entre 7 y 14 años	Binaria
Edad	Edad del jefe de hogar	Discreta
Número miembros en el hogar	Número de personas que viven en el hogar	Discreta
Eje central del país	El hogar vive en el eje principal del país	Binaria
Altiplano	1: Altiplano 0: Valles y Llanos	Binaria
Área urbana	Área urbana: 1 y rural: 0	Binaria
Pobreza moderada	Hogares que están en pobreza moderada	Binaria
Pobreza extrema	Hogares que están en pobreza extrema	Binaria

Fuente: Elaboración propia.

Resultados - Efectos marginales

Los efectos marginales del modelo para la variable “Informalidad” fueron calculados utilizando el modelo no lineal Logístico, tanto para hombres y mujeres. Adicionalmente, se utilizó el factor de expansión de la encuesta de hogares para ambos periodos.

El siguiente cuadro muestra que las variables tienen incidencia en la probabilidad de ocurrencia de la informalidad

Cuadro 6
Resultados del modelo logístico - Informalidad (2017 - 2018)
(Efectos marginales expresados en porcentaje)

Año	2017		2018	
	mujer	hombre	mujer	hombre
Escolaridad	-1.779	-0.911	-1.412	-1.044
Educación Superior	-7.111	-14.003	-5.121	-10.308
Tasa de participación PEA	0.303	0.283	0.224	0.238
Indígena	2.329	2.581	0.822	1.234
Tecnologías de la Información y la Comunicación	-10.763	-9.243	-10.572	-10.238

Año	2017		2018		
	Variables	mujer	hombre	mujer	hombre
Pareja		2.217	-0.133	-0.583	-1.951
Hijos menores a 6 años		2.499	2.323	2.742	2.807
Hijos entre 7 y 14 años		0.744	1.258	0.104	-0.05
Edad		0.368	0.522	0.293	0.404
Número miembros en el hogar		1.375	0.774	0.696	0.281
Eje central del país		-6.783	-8.199	-3.955	-4.808
Altiplano		1.203	-0.099	-0.489	-2.398
Área urbana		-5.553	-6.02	-5.434	-7.961
Pobreza moderada		11.356	12.457	8.091	11.383
Pobreza extrema		14.318	19.465	12.774	16.136

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares 2017 y 2018 Instituto Nacional de Estadística INE.

***Nota:** Para la estimación de los efectos marginales de modelo Logístico se utilizó el factor de expansión. Las variables son significativas al 5%.

Podemos comprobar que los factores que inciden entre pertenecer a un sector informal y formal depende de las variables que todas son estadísticamente significativas.

La interpretación va desde el signo, si la variable es negativa indica que un cambio en dicha variable representa una menor probabilidad promedio (respecto a la categoría base) de estar en la categoría de empleo informal. En el caso del signo positivo indica mayor probabilidad de pertenecer al empleo informal.

Para poder expresar los efectos marginales de la regresión logística están en términos de probabilidad, a continuación:

Para el año 2017:

- Un año adicional en educación para una mujer reduce la probabilidad de ser informal en 1.779% respecto al formal.
- En cuanto si el jefe de hogar es mujer y tiene educación superior tiene menor probabilidad de pertenecer a al sector informal en 7,11%.
- Si la persona es mujer y pertenece a un grupo indígena tiene 2,32% adicional de probabilidad de estar en el empleo informal, respecto a una persona que no es indígena.
- Si la jefa de hogar tiene acceso a las tecnologías de la información y comunicación tiene menos probabilidad de ser informal en 10,76%.

Para el año 2018:

- Un año adicional en educación para una mujer reduce la probabilidad de ser informal en 1.412% respecto al formal.

- En cuanto si el jefe de hogar es mujer y tiene educación superior tiene menor probabilidad de pertenecer a al sector informal en 5,12%.
- Si la persona es mujer y pertenece a un grupo indígena tiene 0,82% adicional de probabilidad de estar en el empleo informal, respecto a una persona que no es indígena.
- Si la jefa de hogar tiene acceso a las tecnologías de la información y comunicación tiene menos probabilidad de ser informal en 10,57%.

6.2. Ecuación de Mincer. Retorno del Ingreso Laboral

La ecuación Mincer a estimar, donde el sub índice “i” representa a un agente económico.

$$Y_i = \alpha + \beta * E_i + \gamma EX_i + \delta * EX_i^2 + U_i \quad \text{Donde } \alpha \neq 0; \beta > 0; \gamma < 0; \delta < 0$$

Y_i : Logaritmo de la tasa de salarios

E_i : Años de escolaridad formal

EX_i : Experiencia potencial

U_i : Perturbación aleatoria

α : Tasa mínima de salario

β : Tasa de retorno de la educación

γ : Tasa de retorno de la experiencia

δ : Tasa de retorno de la experiencia

Estimación Ecuación Mincer 2017 - 2018

Logaritmo del salario	2017	2018
Informal	-0.461	-0.463
Experiencia	0.0383	0.0339
Experiencia ²	-0.000676	-0.000628
Sexo (Mujer)	-0.289	-0.314
Escolaridad	0.0335	0.0214
Educación Superior	0.0511	0.111
Indígena	-0.203	-0.228
Tecnologías de la Información y la Comunicación	0.104	0.0947
Hijos entre 7 y 14 años	-0.0541	-0.0343
Eje central del país	0.198	0.0789
Área urbana	0.62	0.683

Fuente: Elaboración propia.

- Una persona que está en la categoría de empleo informal tiene 46% en promedio menos de salario respecto a una persona que se encuentra en el sector formal la muestra se restringió para jefes de hogar con escolaridad de 12 a 17 años.

- Podemos afirmar que la tasa de retorno de la educación es de 3,35% y 2,14% para el 2017 y el 2018 respectivamente.
- Podemos afirmar que la tasa de retorno de la experiencia es de 3,83% y 3,39% para el 2015 y el 2017 respectivamente.
- En el caso de si la persona pertenece a una nación o pueblo indígena originario campesino tiene una menor tasa de retorno del salario.
- En cuanto a si la persona vive en el eje troncal va a tener una mayor tasa de retorno del salario.

7. Resultados

En la desaceleración de la economía a partir de 2013 se puede evidenciar que la tasa de rendimiento de la educación empieza a incrementarse siendo en 2015 un 5% y en 2017 alcanza un 6%. Esto significa que un contexto de ralentización de la economía la inversión en capital humano se hace más rentable como inversión.

Según los efectos marginales del modelo Logit la persona que está por debajo de la línea de la pobreza tiene menos de probabilidad de estar en el mercado de trabajo formal. En el caso de que el jefe de hogar tenga un año adicional de estudios tiene mayor probabilidad de estar en la categoría de empleo formal. Un tema fundamental es que si la persona es indígena tiene una mayor probabilidad de estar en la categoría de empleo informal.

En cuanto a la ecuación de Mincer para el 2017 la tasa de retorno de la educación es de 3,35% y para el 2018 la tasa de retorno 2,14% se puede ver que invertir en educación ha disminuido y esto podría ser explicado por el contexto que presenta el país desde el 2017.

La tasa de informalidad del 2017 65%, y para el 2018 con una tasa de informalidad de 73%.

8. Conclusión

En el trabajo se pudo evidenciar que el sector informal absorbe a una gran cantidad de la población, en donde se concentran las personas con diferentes tipos de educación, lo que no se pudo constatar es la calidad de educación que esta recibieron, que está implícito en el nivel de escolaridad.

La participación de las personas en el mercado de trabajo va a depender de las habilidades y preparaciones que hayan tenido en su formación académica, el acceso a la salud, a la educación si la persona vive en el eje troncal, si tiene acceso a las tecnologías de información y comunicación, y también del nivel de estudios.

Se debería realizar un estudio tomando en cuenta el efecto del segundo aguinaldo en el mercado de trabajo, y el efecto de los bonos y transferencias Juancito Pinto, y Juana Azurduy inciden en las familias y los ingresos laborales.

Un tema relevante en el acceso al mercado de trabajo son las personas que son indígenas o que viven del área rural, que a lo largo de la historia son la más propensas a no recibir la educación, ni servicios de salud lo que genera que tengan menos oportunidades de acceder al mercado formal de trabajo y que opten por realizar actividades en el sector informal.

9. Recomendaciones de política

La recomendación de política van dirigida a una mayor inversión en educación de calidad, y que todas las familias tengan acceso a ella. Dotar de servicios de salud y salubridad que van dirigidas a mejorar el nivel de vida de las familias y tener acceso a un trabajo formal y recibir remuneraciones de acuerdo a su capacidad.

Realizar una fuerte inversión en una educación de calidad desde nivel inicial, primario y secundario y dar mayor énfasis en la educación superior, debido a que son la base fundamental para estudios de maestría y doctorado, otro tema fundamental son los idiomas extranjeros para acceder a becas internacionales.

Brindar de acceso a las tecnologías de la información, por ser este un potencial factor para el acceso al mercado de trabajo y generar externalidades positivas para el individuo además de disminuir desigualdades.

Uno de los factores de pasar al lado informal son la carencia de estudios y desigualdad de oportunidades, otro tema es que la presión tributaria y las excesivas aportes patronales como el doble aguinaldo dificultan el desarrollo de la empresa en el sector formal.

Otro tema fundamental es el de que el sector informal tiene mayores fuentes de ingresos a corto plazo en algunas actividades económica (como el comercio), pero no tienen seguro social ni atención medica que en el largo plazo son determinantes en el bienestar de las familias.

No existe evidencia de que la educación haya mejorado en los últimos años, pero si se logró que la tasa de deserción escolar se disminuya, otro aspecto son las dotaciones iniciales con las que cuentan los individuos que son importantes en el desarrollo académico de las familias.

En cuanto a la retribución salarial, no siempre se les retribuye a los trabajadores en función de su productividad debido a que los mercados son imperfectos y el individuo no tiene poder de negociación que garantice las condiciones de retribución justas, pese a que existe la ley de trabajo.

Se debe continuar con las políticas de inclusión social debido a que permite a personas con menores oportunidades y dotaciones iniciales les permite acceder

a servicios de salud y educación, vivienda y beneficios sociales, que le permiten mejores su bienestar de ellos y de su familia.

Referencias

- Becker, G. S. (1994). Human capital revisited. In *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (3rd Edition) (pp. 15-28). The university of Chicago press.
- Becker, G. S. (1985). Human capital, effort, and the sexual division of labor. *Journal of labor economics*, 3(1, Part 2), S33-S58.
- Cameron, A. C., and Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics: (2nd Edition) methods and applications*. Cambridge university press.
- Cameron, A. C., and Trivedi, P. K. (2010). *Microeconometrics using stata* (Vol. 2). College Station, TX: Stata press.
- Fairlie, R. W. (2005). An extension of the Blinder-Oaxaca decomposition technique to logit and probit models. *Journal of economic and social measurement*, 30(4), 305-316.
- Heckman, J. J. (1977). Sample selection bias as a specification error (with an application to the estimation of labor supply functions).
- Heckman, J. J., Ichimura, H., and Todd, P. E. (1997). Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. *The review of economic studies*, 64(4), 605-654.
- Jann, B. (2008). The Blinder-Oaxaca decomposition for linear regression models. *The Stata Journal*, 8(4), 453-479.
- Kennedy, P. (2003). *A guide to econometrics*. MIT press.
- Medina, L., & Schneider, F. (2018). *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*
- Oaxaca, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labor markets. *International economic review*, 693-709.
- Oaxaca, R. L., and Ransom, M. R. (1999). Identification in detailed wage decompositions. *Review of Economics and Statistics*, 81(1), 154-157.
- Uribe, J. I. (2006). *Ensayos de economía aplicada al mercado laboral*. Universidad del Valle.
- Velásquez C. Iván (2017). *Un siglo de economía en Bolivia (1900-2015): Tópicos de historia económica* (Tomo I), Capítulo 11: La instrucción y la educación en la historia de Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung, 507-580.

Anexos

Informalidad según actividad económica (En porcentaje)

Año	2017		2018	
	Informal	Formal	Informal	Formal
Agricultura, Ganadería, Caza, Pesca	92	8	97	3
Explotación de Minas y Canteras	12	88	16	84
Industria Manufacturera	57	43	66	34
Suministro de electricidad, gas, vapor	2	98	5	95
Suministro de agua	22	78	2	98
Construcción	48	52	70	30
Venta por mayor y menor, reparación de a	78	22	86	14
Transporte y Almacenamiento	88	12	90	10
Actividades de alojamiento y servicio d	67	33	81	19
Informaciones y Comunicaciones	28	72	38	62
Intermediación Financiera y Seguros	4	96	5	95
Actividades inmobiliarias	33	67	59	41
Servicios Profesionales y Técnicos	62	38	78	22
Actividades de Servicios Administrativo	38	62	49	51
Adm. Pública, Defensa y Seguridad Social	1	99	0	100
Servicios de Educación	3	97	3	97
Servicios de Salud y Asistencia Social	16	84	21	79
Actividades artísticas, entretenimiento	44	56	57	43

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.

Nivel educativo por Departamento (En personas y porcentaje)

Departamento	Nivel Educativo 2017				Nivel Educativo 2018			
	Primario	Secundario	Pre Grado	Post Grado	Primario	Secundario	Pre Grado	Post Grado
Chuquisaca	89.840	66.852	41.285	792	105.849	63.858	41.778	1.728
	45,2	33,63	20,77	0,4	49,64	29,95	19,59	0,81
La Paz	335.622	348.782	179.085	11.027	340.867	350.313	207.859	7.632
	38,38	39,88	20,48	1,26	37,6	38,64	22,93	0,84
Cochabamba	233.661	250.419	125.322	9.225	228.625	222.964	134.484	7.351
	37,77	40,48	20,26	1,49	38,53	37,57	22,66	1,24
Oruro	65.444	65.406	28.577	1.487	65.763	56.065	35.278	3.886
	40,67	40,65	17,76	0,92	40,85	34,82	21,91	2,41
Potosí	132.700	103.161	28.368	1.836	131.662	101.344	28.119	4.317
	49,88	38,77	10,66	0,69	49,6	38,18	10,59	1,63

Departamento	Nivel Educativo 2017				Nivel Educativo 2018			
	Primario	Secundario	Pre Grado	Post Grado	Primario	Secundario	Pre Grado	Post Grado
Tarija	63.361	65.180	38.435	1.309	70.715	45.586	42.734	2.562
	37,65	38,73	22,84	0,78	43,76	28,21	26,44	1,59
Santa Cruz	397.123	405.590	204.249	8.418	421.741	348.696	205.629	11.587
	39,11	39,94	20,12	0,83	42,7	35,31	20,82	1,17
Beni	64.420	61.787	22.870	1.962	76.581	58.317	16.549	1.670
	42,65	40,91	15,14	1,3	50,01	38,09	10,81	1,09
Pando	21.734	17.412	7.687	718	24.686	18.212	8.561	340
	45,71	36,62	16,17	1,51	47,66	35,16	16,53	0,66
Total	1.403.905	1.384.589	675.878	36.774	1.466.489	1.265.355	720.991	41.073
	40,1	39,55	19,3	1,05	41,97	36,22	20,64	1,18

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.

Informalidad según Departamento (En porcentaje por filas)

2017	Formal	Informal	2018	Formal	Informal
Chuquisaca	77.718	241.121	Chuquisaca	60.489	257.184
	24,38	75,62		19,04	80,96
La Paz	454.379	1.139.678	La Paz	310.190	1.177.185
	28,5	71,5		20,85	79,15
Cochabamba	288.848	627.479	Cochabamba	200.449	690.798
	31,52	68,48		22,49	77,51
Oruro	68.958	177.722	Oruro	62.084	199.880
	27,95	72,05		23,7	76,3
Potosí	90.520	414.481	Potosí	86.002	419.424
	17,92	82,08		17,02	82,98
Tarija	98.992	164.993	Tarija	63.909	214.822
	37,5	62,5		22,93	77,07
Santa Cruz	624.294	751.581	Santa Cruz	488.684	930.686
	45,37	54,63		34,43	65,57
Beni	71.764	101.186	Beni	56.151	117.813
	41,49	58,51		32,28	67,72
Pando	22.860	36.550	Pando	24.189	33.510
	38,48	61,52		41,92	58,08
Total	1.798.333	3.654.791	Total	1.352.147	4.041.302
	32,98	67,02		25,07	74,93

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.

**Informalidad según Departamento
(En porcentaje por columnas)**

Departamento	2017			2018		
	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	Total
Chuquisaca	77.718	241.121	318.839	60.489	257.184	317.673
	4,32	6,6	5,85	4,47	6,36	5,89
La Paz	454.379	1.139.678	1.594.057	310.190	1.177.185	1.487.375
	25,27	31,18	29,23	22,94	29,13	27,58
Cochabamba	288.848	627.479	916.327	200.449	690.798	891.247
	16,06	17,17	16,8	14,82	17,09	16,52
Oruro	68.958	177.722	246.680	62.084	199.880	261.964
	3,83	4,86	4,52	4,59	4,95	4,86
Potosí	90.520	414.481	505.001	86.002	419.424	505.426
	5,03	11,34	9,26	6,36	10,38	9,37
Tarija	98.992	164.993	263.985	63.909	214.822	278.731
	5,5	4,51	4,84	4,73	5,32	5,17
Santa Cruz	624.294	751.581	1.375.875	488.684	930.686	1.419.370
	34,72	20,56	25,23	36,14	23,03	26,32
Beni	71.764	101.186	172.950	56.151	117.813	173.964
	3,99	2,77	3,17	4,15	2,92	3,23
Pando	22.860	36.550	59.410	24.189	33.510	57.699
	1,27	1	1,09	1,79	0,83	1,07
Total	1.798.333	3.654.791	5.453.124	1.352.147	4.041.302	5.393.449
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de hogares INE. 2017 - 2018.



Barrio Chino de la ciudad de La Paz, tiendas informales de muebles.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Barrio Chino de la ciudad de La Paz, tiendas informales de muebles.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado informal de la Eloy Salmón de la ciudad de La Paz, tiendas informales de artículos electrónicos.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.



Mercado informal de la Eloy Salmón de la ciudad de La Paz, tiendas informales de artículos electrónicos.
Fuente: Archivo fotográfico de la KAS-Bolivia.

CAPÍTULO DOCEAVO

¿Por qué optamos por la informalidad?

Beneficios económicos y no-económicos en la informalidad

Joaquín Morales Belpaire

El debate sobre si el pertenecer al sector informal es una decisión o una fatalidad permanece inconcluso. Por un lado, para agentes de recursos escasos, con bajos niveles de educación o poco acceso a los mercados, el formalizar sus actividades es una decisión simplemente inalcanzable. Las teorías de la modernización de Arthur Lewis (1954) veían al sector informal como al sector tradicional y agrario, cómo a un remanente del pasado que no ha sido todavía alcanzado por el capitalismo industrial moderno, y que se encuentra por defecto en una posición en la cual la regulación estatal no está presente. En esta visión, el sector tradicional es informal porque las unidades productivas son tan pequeñas y alejadas de centros urbanos y de poder político, que no hay quien las regule. La teoría de la marginalidad extiende esta idea a los pobres urbanos: los migrantes del campo a la ciudad estarían en un estado de desposesión tal que pasarían bajo el radar de las instituciones estatales, y la formalidad sería inalcanzable (Jones, 2004; Bennholdt-Thomsen, 1981). Su capacidad de tributación o el impacto que tendrían en el equilibrio de mercado serían de todas maneras lo suficientemente inocuos como para desmerecer la atención del Estado, por lo menos en cuanto a políticas regulatorias y fiscales concierne. Por otro lado, en el otro extremo de la distribución del ingreso, las grandes empresas, constituidas con importantes aportes de capital y anidadas en asuntos de alta visibilidad mediática y de relevancia política difícilmente pueden ser algo más que formales, por lo menos en su estructura legal.

Entre estos extremos, desde los marginales casi condenados a la informalidad hasta las grandes empresas necesariamente formales, existe una importante médula de empresas, de empleados, de trabajadores por cuenta propia, etc. para los cuales el acceder al status de la formalidad es una decisión asequible, que a veces es deseable y otras veces no. La decisión de acoplarse o no al sector formal reviste aristas de racionalidad económica pura, en un enfoque neoclásico (frecuentemente

llamado “neoliberal” por sus detractores en la literatura) y de consideraciones de ética y de legitimidad, según la perspectiva posestructuralista (Williams, Round, & Rodgers., 2011). Para ser claros, la decisión de ser o no formal es una decisión de racionalidad económica ya que se deben establecer en la balanza de costos y beneficios las ventajas y desventajas de pertenecer al sector formal; y es una decisión ética ya que los agentes evalúan si es legítimo el someterse a la regulación y tributación estatal con la intención de cumplir con las leyes y contribuir al bien público. Frecuentemente, es una decisión que no es aparente, ya que fenómenos de inercia e ignorancia, entendida como falta de información, pueden esconder el hecho de que el formalizarse sea una opción disponible.

En este capítulo nos atarearemos en tratar de describir cuales son las fuerzas más importantes detrás de la decisión de formalizar o no un emprendimiento o una situación laboral para aquellos agentes que sí tienen la opción de elegir. Además, trataremos de entender cuáles son los fenómenos que, cuando opción de formalizar un emprendimiento es alcanzable, hacen que esta alternativa pueda permanecer en la sombra. Si bien las motivaciones económicas son ampliamente discutidas en la literatura, sobre todo en cuanto respecta los costos burocráticos de la formalización (véase el capítulo anterior), este capítulo trata de aportar consideraciones nuevas basadas en las ventajas que trae la institucionalidad paralela y propia presente entre actores del sector informal (Tassi, Medeiros, Rodríguez-Carmona, & Ferrufino, 2013; Neuwirth, 2012). Para ser claros, cuando hablamos de institucionalidad propia, nos referimos a las reglas, escritas o no, que frecuentemente regulan la vida de los informales, sin ser estas reglas establecidas por una ley o un decreto. Además, este capítulo aporta al debate sobre la informalidad reflexionando sobre consideraciones éticas y de legitimidad que nos alejan de la racionalidad pura del enmarcamiento neoclásico que, aunque útil, es a criterio del autor insuficiente para explicar plenamente el fenómeno de la informalidad.

El comprender las fuerzas que guían la decisión de formalizarse es de crítica relevancia para las decisiones de política pública. Si el Estado quiere tener algún tipo relevancia cuando establece normativas para el buen funcionamiento del quehacer económico, la formalidad es por definición el sometimiento a tal normativa, que queda inerte si no se la cumple. Para incentivar a la formalidad, el Estado puede recurrir a incentivos basados en racionalidad económica, reduciendo costos y habilitando beneficios, pero debe también tomar en consideración factores que afectan la legitimidad de su accionar, de manera que los administrados consideren justo y decoroso el adherirse a la norma estatal (Platteau, 2015).

Antes de comenzar con el análisis, es preciso hacer una aclaración: las estrategias con las cuales los agentes se refugian bajo el manto de la informalidad son frecuentemente ingeniosas, y los argumentos lógicos y éticos que se usan para legitimar su posición merecen ser escuchados. Al escribir un capítulo sobre los beneficios de la informalidad, es tentador usar un lenguaje laudatorio; sin embargo,

este capítulo no debe en ninguna manera ser entendido como una apología de la informalidad. Su objetivo es el de entender las fuerzas que hacen al sector informal atractivo para tantos agentes, y por ese medio entender qué políticas deben impulsarse para que sea la formalidad la que resulte más seductora.

El resto del capítulo está estructurado de la siguiente manera. Primero revisaremos las primeras conceptualizaciones sobre el sector informal, considerado como un estado involuntario de los agentes informales y discutiremos la evolución del pensamiento hasta concebir la informalidad como una decisión. En la segunda sección, debatiremos sobre la racionalidad económica de pertenecer al sector informal, poniendo énfasis en los beneficios de la informalidad, y no tanto en los costos de la formalidad. La tercera sección explorará argumentos sobre la legitimidad de la normativa y otras consideraciones sobre juicios de valor sobre el sector formal. La última sección traza concluye.

1. La informalidad como una decisión voluntaria

Sir Arthur Lewis (1954) fue pionero en formular un modelo dual de la economía, es decir que conceptualiza la economía en dos sectores económicos principales: un sector moderno, formal, industrializado y capitalista; y un sector tradicional, informal, agrícola y comunitario. En esta visión del mundo, sólo el mundo moderno tendría la capacidad de acumular capital, de generar crecimiento y de crear empleo decente y regulado. El sector moderno, a medida que se desarrolla va contratando más trabajadores, pagando mejores sueldos, extrayendo a los trabajadores de una reserva casi ilimitada de mano de obra disponible en el sector tradicional, que en términos marxistas sería un “ejército industrial de reserva” (Larrazábal, 1986). En el modelo de Lewis, pertenecer al sector tradicional e informal de la economía siempre es menos deseable que pertenecer al sector moderno y formal, ya que los sueldos serían más elevados en el sector formal. Lo único que impide que se formalicen más personas es una demanda de mano de obra insuficiente en el sector moderno e industrial de la economía. El proceso de desarrollo económico, si bien inicialmente generador de desigualdades al conformar una economía dual y polarizada, nos llevaría a largo plazo a la sobrevivencia únicamente del sector moderno, haciendo que el sector tradicional se desvanezca como una reliquia del pasado.

Queda claro que la visión de Lewis no contaba con la persistencia en el tiempo, ni con la expansión, del sector informal de la economía, ni en su contextualización fuertemente urbana (VanderBerg, 2014). Sin embargo, queda presente el argumento que la informalidad sería involuntaria: es una demanda deficiente de mano de obra formal la que produciría la existencia del sector informal, y esta visión segmentada del mercado persiste entre pensadores de filiación estructuralista (Abreu, 2007; Carr & Alter Chen, 2002).

En 1973, el antropólogo Keith Hart acuñaba el término “sector informal”, produciendo una primera tipología del sector basado en sus observaciones en Accra, Ghana (Hart K., 1973). Para Hart, el “sector tradicional urbano” está compuesto por actividades económicas mayormente ilegales, dado que no estaban reguladas y eran evasoras de la tributación, pero que eran finalmente legítimas: las actividades informales eran necesarias para la sobrevivencia de los desposeídos. Dentro de la tipología de Hart se encontraban también las actividades ilegales e ilegítimas, como el tráfico de drogas o la prostitución, sectores que caen fuera del dominio del presente análisis. En el trabajo de Hart se postulaba ya la pregunta de si los informales eran, según la visión marxista, simplemente explotados y forzados a vivir en esta condición por las características inherentes del sistema capitalista; sistema que se beneficiaba de la existencia un “ejército industrial de reserva” que le permitiría mantener los sueldos a un nivel mínimo requerido para la simple sobrevivencia de los trabajadores. Aunque Hart no excluye esta posibilidad, describe también como el sector informal abría la puerta a una panoplia de oportunidades para los trabajadores de progresar y de mejorar sus estándares de vida. Al describir la multitud de diferentes ocupaciones existentes en el sector informal (comerciantes, transportistas, albañiles, artesanos, etc.) Hart argumenta que existe la probabilidad, por muy baja que parezca, de obtener ingresos sustanciosos, incluso mayores a los del sector formal. Lo que es más importante todavía, al documentar la diversidad de ocupaciones existentes en la economía informal, Hart abre la puerta a dejar de ver al sector informal como a uno de víctimas y desposeídos, mostrando el potencial ingenio, creatividad e iniciativa existente en el sector.

Desde ese punto de vista, la migración rural-urbana es una manifestación entonces de que las oportunidades de vida en la ciudad, por muy informales que sean, eran mejores que las del mundo rural. La informalidad urbana es una decisión relativa a la informalidad rural, pero no queda totalmente claro si es posible elegir entre formalidad o informalidad en un contexto urbano. Para De Soto (1987), es simplemente demasiado costoso ser formal: el Estado es una traba a la formalidad dados los extensos procesos burocráticos, la carga impositiva, y en general por la corrupción y los abusos ejercidos por funcionarios públicos. Los informales lo son porque no les queda más remedio, y la situación es más grave todavía para los migrantes que llegan a la ciudad no tienen los recursos ni los contactos para poder aspirar a regularizar sus actividades.

Al contrario, Maloney (2004) opone que aquellos que participan en el sector informal lo hacen de manera voluntaria. En una revisión de evidencia empírica acumulada para América Latina, Maloney muestra importantes movimientos voluntarios de trabajadores del sector formal al sector informal, quienes están dispuestos a perder beneficios como la protección social para obtener otros como la independencia laboral y el poder formar su propia empresa, considerado como

una mejora en el estatus social y habilitante a poder obtener mayores beneficios económicos. Si bien es cierto que las trabas burocráticas que describe De Soto pueden impedir que estas nuevas empresas se vuelvan formales, queda presente el argumento que la informalidad puede ser más deseable que la formalidad en función de las preferencias y talentos de los agentes.

Fields (2005) rechaza el modelo dualista formal/informal y caracteriza a la economía informal como dotada de su propio dualismo: en ella se encuentran involuntariamente trabajadores que acuden a la informalidad como último recurso que permita su supervivencia, pero existen también trabajadores de manera voluntaria adoptan la informalidad como un sector atractivo y lleno de oportunidades. De hecho, una línea de investigación reciente documenta las historias de éxito de ciertos agentes de la economía informal (Neuwirth, 2012; Tassi, Medeiros, Rodríguez-Carmona, & Ferrufino, 2013). Esta línea rechaza la terminología de informalidad, ya que describe la existencia de normas, instituciones y formas de regulación y de protección social que emanan no del Estado, pero de los trabajadores mismos, mostrando no sólo una dualidad en el mercado laboral, pero una dualidad institucional. Neurith (2012) llama esto el “Sistema D¹” y Tassi la “Economía Popular” (2013): si bien son sectores que no son estrictamente formales, en el sentido que no cumplen con toda la normativa estatal, pero son sectores altamente organizados, con un fuerte componente de participación voluntaria, y con ejemplos de gran prosperidad económica.

Para este capítulo zanjaremos entonces el debate de si el pertenecer al sector informal es voluntario o no de la siguiente manera: la decisión de formalizarse está en general presente, pero sus costos pueden ser prohibitivamente elevados, y, aunque no lo sean, los agentes pueden de todas maneras preferir mantenerse en la informalidad. No es claro que reducir los costos de la formalización, como sugerido por De Soto, sea necesariamente conductor a tasas mucho más elevadas de formalización, ya que la decisión dependerá también de los beneficios que los agentes perciben que obtienen al mantenerse en el sector no-regulado. Necesitamos entonces entender bien la naturaleza de estos beneficios en las secciones subsiguientes.

2. La racionalidad económica en la informalidad

Un análisis coste-beneficio identificará muy rápidamente los costos asociados a cumplir con los requisitos formales del funcionamiento de una empresa, requisitos que son ampliamente discutidos en el capítulo anterior. Para reiterarlos, estos

1 Del francés caribeño, “Système Débrouille”, tentativamente traducible como el sistema “de los que se las ingenian”.

incluyen la carga administrativa y burocrática, la carga fiscal, y el enfrentarse con funcionarios que pueden ser inescrupulosos y corruptos. El objetivo aquí es el de discutir los beneficios de ejercer sus actividades en el sector informal, y para este propósito planteemos el ejercicio mental siguiente: si las barreras a la formalidad erguidas por el estado fueran considerablemente disminuidas, ¿Cuáles serían los incentivos para permanecer en el sector informal?

Para este ejercicio, tomemos dos supuestos importantes: primero, el cumplir con las formalidades burocráticas tiene un costo no-nulo; y segundo, el sector formal opera en un mercado competitivo regulado por el Estado, en el cual se cumplen reglas elementales de protección a los derechos de propiedad intelectual, se alienta la competencia entre las empresas y las disputas comerciales son resueltas mediante arbitrajes o en instancias judiciales. Esta abstracción nos aleja evidentemente de la realidad, pero nos permite pensar en cuales son las ventajas de pertenecer al sector informal; el lector o la lectora es invitado a ser paciente durante el desarrollo de estos argumentos.

a. La posibilidad de formar colusiones

En un mercado perfectamente competitivo la colusión entre empresas no está permitida, ya que dicha colusión es considerada atentatoria contra el bienestar de los consumidores. En el mundo idealizado de la competencia perfecta, el Estado debe intervenir para prevenir y quebrar la concentración del poder de mercado entre pocas manos, por ejemplo, si empresas que supuestamente compiten entre sí se ponen de acuerdo para fijar precios muy por encima del precio de equilibrio de mercado. En la normativa, el D.S. No. 29519 regula la competencia en el mercado, demostrando que el modelo abstracto del mercado perfectamente competitivo es una aspiración de la norma y que, por construcción, ser formal es encajar en este modelo. Existe ya una amplia literatura que muestra que en el sector informal las prácticas comerciales son frecuentemente colusivas. En Nigeria, Neuwirth (2012) reporta que la tradición Igbo establece que un comerciante adopta a un aprendiz hasta por siete años, y al finalizar su aprendizaje, el maestro ayuda a su pupilo a establecer su propio negocio, incluso invirtiendo en este, a sabiendas que el nuevo negocio es un competidor futuro. Aunque compitan en el mercado, claramente el vínculo de filiación permanece.

Greif y Tabellini (2010) documentan como en China grandes conglomerados cooperan entre ellos de manera informal, creando acuerdos que son basados en mecanismos de reputación y sistemas de honor, pero que son contradictorios con la libre competencia en el mercado. En los Estados Unidos Asgari, Afshar, y Madani (2013) muestran que subcontratistas del sector de la construcción comparten la compra de insumos a pesar de competir entre ellos, práctica que es escondida y contraria a la libre competencia. En Bolivia, Tassi et. al., (2013) y Müller (2017)

documentan como comerciantes populares coordinan gran parte de sus actividades comerciales, desde compartir costos, hasta establecer negociaciones conjuntas con el Estado y coordinar precios. La práctica de competir y cooperar simultáneamente es bautizada en las ciencias administrativas como *coopetición* (Brandenburger & Nalebuff, 2006), y puede ser considerada bajo ciertas circunstancias como una práctica anticompetitiva. La informalidad permite entonces generar alianzas que serían de otro modo consideradas como atentatorias contra la libre competencia en el mercado. En un modelo microeconómico, Morales y Salinas (2019) muestran que estas prácticas coopectivas pueden, bajo supuestos estándares para funciones de producción, generar economías de escala en la compra de insumos, que son conductivos a rendimientos de escala crecientes en las características no observables de los agentes (como el talento administrativo, la creatividad, etc.). En el equilibrio del modelo, la economía se segmenta en tres tipos de empresas: informales pobres, formales de clase media e informales ricos. Los informales ricos son no solo el producto de su talento, pero sobre todo se benefician de importantes economías de escala asociadas a coaliciones comerciales generadas en eventos sociales, como ser fiestas patronales, recepciones y otros fenómenos culturales propios a nuestro medio. Es frecuente la paradoja de por qué ciertos comerciantes informales en Bolivia son tan prósperos si existe tanto gasto ostentatorio: una posible respuesta es este gasto es una inversión en una señal creíble de las capacidades administrativas de los agentes, señal que es necesaria para afianzar colusiones exitosas.

b. La mayor propensión a diversificar actividades

Sin embargo, si bien los beneficios económicos de formar un cartel en colusión son bien conocidas en la literatura, esta no es la única ventaja económica asociada con la informalidad. Ya mencionamos que el ser formal conlleva a una serie de costos asociados a trámites tributarios, permisos, registros, actas constitutivas, etc., y uno que otro soborno. Varios de estos costos son fijos, en el sentido que se los debe hacer una vez por actividad económica, y no son estrictamente dependientes del volumen de ventas o de la cantidad producida. Estos trámites se reflejan en un costo fijo promedio decreciente por unidad comercializada. Para una empresa grande, que es fácilmente detectable por las autoridades, el costo promedio de los tramites es fuertemente diluido entre los otros costos, y en el balance optar por la formalidad es la decisión óptima dado un potencial elevado riesgo de detección por las autoridades en caso de fraude (Galani & Weinschelbaum, 2012). Por el contrario, para una empresa pequeña, la probabilidad de detección es endeble, pero el costo de los tramites promediado por unidad comercializada es muy elevado. Lo racional, desde un punto de vista microeconómico es no formalizar las actividades. Este argumento hace eco de las teorías de la marginalización, que

nos indicaban que aquellas empresas que son muy pequeñas serían excluidas de la formalidad, y que en sí las potenciales recaudaciones para el Estado no merecían el costo de la búsqueda, detección y enjuiciamiento.

Sin embargo, es notable que en el sector informal una estrategia frecuentemente adoptada es la de la diversificación. Quizás heredada de estrategias de minimización de riesgos en el mundo rural (Platteau, 2015), empresarios que no son necesariamente pobres pueden optar por desarrollar múltiples actividades económicas, y con mayor holgura adoptar nuevas actividades mientras se abandona las percibidas como no rentables. En un mundo formal cada una de estas actividades debe ser registrada, los tramites deben ser cumplidos, etc.; si uno adopta una estrategia de diversificación económica, los incentivos empujan más bien a evitar cada uno de estos costos formales y fijos por actividad. En entrevistas llevadas a cabo por Morales y Salinas (2019) un comerciante explica la temática de la adaptabilidad y de la diversificación:

Cuando hablamos de comercio obviamente nos referimos a todo, porque el comerciante agarra, una mercadería, no le va bien cambiamos de mercadería, entonces estamos al tanto de eso, yo he realizado en la venta de juguetes que he viajado a Iquique, que he traído, he vendido por menor, no al por mayor, he trabajado con ropa nacional, que he exportado al Brasil, de allá de la misma manera he traído otra mercadería aquí a nuestro país, eh de todo, eh igual en línea blanca también, he trabajado con eso, he trabajado con frazadas, he trabajado con edredones, he trabajado con calzados, de como te digo, el comercio, se va a todo, ósea no estamos con uno y ahí nos quedamos, si no es que tenemos que ver de dónde sale más y que podemos eh sacar más y surgir más en lo que podamos (...)

Sanjinés (2019) reporta en una serie de encuesta hecha a comerciantes ambulantes del centro de la ciudad de La Paz, que solo el 15% de los comerciantes se mantiene en un rubro a lo largo del año. Un 60% de entre ellos adaptaría constantemente su rubro en función de la demanda.

Resultados similares sobre las estrategias de diversificación en el comercio popular en Bolivia son documentados por Tassi et al. (2013) en su libro “Hacer plata sin plata”. Esta diversificación recubre tres dimensiones: es una diversificación de productos acompañada de una diversificación en el espacio y de una diversificación en el tiempo. Los comerciantes suelen cambiar de rubro tanto de tipo de bienes que comercializan como del tipo de servicios que ofrecen. Según la temporada del año, por ejemplo, el inicio del año escolar o las fiestas patrias o navideñas, los comerciantes van adaptando la mercadería que van a vender. Incluso el tipo de mercadería vendida puede variar a lo largo de un solo día: por ejemplo, vendiendo productos agrícolas en la mañana y productos ya cocinados en la tarde. La diversificación es también espacial, ya que estos comerciantes suelen tener un alto nivel de movilidad, desplazando sus ventas a diferentes

ferias y mercados alrededor del país. Además de esto, entre los comerciantes más afluentes estos diversificaron sus operaciones comerciales estableciendo varios locales, lo que les permite cubrir un área geográfica más importante y también adaptarse a la demanda de cada sector. Por ejemplo, importadores de electrónicos venden a granel y a precios mucho más bajos en la calle Calatayud, a un público más especializado y altamente dispuesto a regatear, mientras que venden a detalle en locales de la calle Eloy salmón, a unas escasas cuatro cuabras, a un público menos informado y que está dispuesto a pagar más. Este tipo de discriminación en precios basada en la ubicación espacial permite plenamente explotar las asimetrías de información y es reminiscente del modelo de Hotelling de competencia espacial (Hotelling, 1929).

Si bien la diversificación aporta toda una serie de beneficios relacionados a la reducción de riesgos y a la posibilidad de explotar asimetrías de información, esta es costosa si se la quiere implementar en el sector formal, ya que cada actividad debe incurrir en los costos fijos de la formalización. Para Tassi et al. (2013) *“la ‘informalidad’ (o flexibilidad) de los comerciantes es una ventaja competitiva clave que permite la conversión de un negocio sin los costosos tiempos y trámites burocráticos necesarios”*. En otros términos, la diversificación se abarata considerablemente al trabajar en el sector informal. Generalmente, el operar en la formalidad obliga a especializarse en un rubro, especialización que es reconocida por los economistas desde Adam Smith a llevar a economías de escala. Sin embargo, en un contexto de incertidumbre, los beneficios de la especialización pueden ser sobrepasados por los beneficios de la diversificación, y por ende los beneficios de la informalidad sobrepasan los de la formalidad.

3. Las instituciones paralelas en la informalidad

Sin duda una de las ventajas mayores de operar en la formalidad debería ser el acceso a cortes y tribunales, capaces de resolver disputas y desencuentros entre agentes económicos. Las contribuciones seminales de Oliver Hart y Bengt Holmstrom (Hart & Holmstrom., 1986) muestran cómo, en un mundo de incertidumbre y de información incompleta, el diseño apropiado de contratos es absolutamente necesario para el buen funcionamiento del mercado. Si las transacciones son diferidas en el tiempo, por ejemplo, vía pagos por adelantado, o si no se puede monitorear permanentemente las acciones o las características, la economía de la información nos dice que los mercados colapsarán a menos que se diseñen los contratos óptimos para resolver problemas de selección adversa o de riesgo moral. Sin embargo, un contrato no tiene ningún sentido si no existe alguna instancia a la cual se pueda acudir para honrar lo establecido en caso de incumplimiento por una de las partes. Sin duda, en un mundo totalmente informal no uno intuiría

que no las instancias responsables de hacer cumplir los contratos y no se podrían establecer relaciones comerciales muy complejas. Si las operaciones son informales, y por definición ilegales, un tribunal formal no podrá hacer cumplir contratos que no tienen validez legal. Sin embargo, sí observamos en la economía informal la existencia de relaciones económicas complejas: por ejemplo, vía la importación de mercadería desde China, o de comandas de cientos de trajes de baile artesanales para entradas folclóricas, o de contratos de almacenamiento o distribución de mercaderías a lo largo y ancho del país. Si estas transacciones comerciales complejas pueden ser llevadas a cabo, es que existen instituciones informales capaces de hacer cumplir los contratos.

Es famosa la definición de Douglass North (1990) en cuanto a las instituciones:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

Más adelante, North aclara:

¿Son formales o informales las instituciones? Pueden ser una u otra cosa, pero yo estoy interesado tanto en limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos, como en limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta. (North, 1990; traducción del autor).

En nuestro contexto, estas instituciones son generalmente asociaciones de comerciantes, normas sociales y mecanismos de reputación. Tassi (2013) documenta cómo en Bolivia juntas de vecinos, gremios, y asociaciones de conjuntos folklóricos suelen formar “*tribunales de honor*”. Estos tribunales son informales, pero tienen una estructura que se calca en la de las instituciones formales: por ejemplo, sus representantes son elegidos por un periodo determinado, tienen estatutos propios y designan presidentes, secretarios, tesoreros, etcétera (Blanes, 1998). Estos tribunales resuelven disputas comerciales, y pueden llegar a deliberar sobre problemas puntiagudos como qué acciones constituyen una competencia desleal o como se debe interpretar un contrato basados en “jurisprudencia”.

Un ejemplo particularmente interesante de cómo las normas sociales y las tradiciones pueden servir a hacer cumplir contratos es el siguiente. Existe la tradición en Bolivia de qué friccionar la piel de un ladrón con una moneda produce manchas en la piel. La amenaza de frotar con moneda a un acusado de hurto puede constituirse en una amenaza lo suficientemente creíble como para prevenir el hurto y asegurarse del buen cumplimiento de las relaciones comerciales. Así, Tassi et al. (2013) documentan como una disputa relativa la pérdida de mercadería

es resuelta recurriendo a creencias y tradiciones como instituciones informales capaces de implementar el cumplimiento de los contratos.

Platteau (2015) argumenta que en realidad el sistema comercial legal moderno europeo es un sustituto a las antiguas redes comerciales y normas sociales que existían en el viejo mundo. En la Europa medieval, disputas comerciales eran igualmente resueltas por tribunales constituidos de manera informal por los propios comerciantes, y los mecanismos de reputación y de honra eran fundamentales para el buen funcionamiento del mercado. Estas redes comerciales de antaño, así como el sector informal hoy en día, fundan su institucionalidad informal en base a normas sociales, reputación, tradiciones, y mitos.

Para Buchanan (1975), la vida en sociedad sería probablemente intolerable si necesitaríamos de reglas formales y tribunales para todas y cada una de las áreas en donde pueda presentarse un conflicto interpersonal. Si las reglas formales son particularmente tediosas, éstas pueden ser menos eficientes que las reglas y las instituciones existentes en el mundo informal (Platteau, 2015). Un tribunal informal pero constituido por miembros de un gremio puede ser más expeditivo y tener mayor conocimiento sobre el cotidiano comercial que un tribunal formal asediado por trabas burocráticas, funcionarios no especializados, y en general una paupérrima reputación en cuanto a retardación de los procesos y corrupción en las cortes. En ese caso el incentivo para permanecer informal es particularmente fuerte.

Se debe tener sin embargo precaución al considerar el funcionamiento de estas instituciones informales. Por un lado, porque a pesar de que su organización puede parecer admirable, queda sujeta a una parte de arbitrariedad relacionada a quién tiene mejores los contactos sociales y mayor reputación en la comunidad, generando así fenómenos de exclusión. Por otro lado, las normas sociales y los mecanismos de reputación pueden estar sujetos a supersticiones y tradiciones francamente desfazadas de la realidad. Estas instituciones informales pueden ser fuertemente excluyentes, en particular hacia aquellos informales que son pobres y que no se benefician de buenos contactos y redes sociales. Para estos agentes los efectos de reputación no son tan importantes, y esto conlleva a fenómenos en los cuales los informales son marginados por otros informales, tales como documenta Sanginés Uriarte (2019). En su estudio, Sanginés Uriarte muestra que los vendedores ambulantes encuestados en el centro de La Paz interpretan formalizarse como el acceder a un gremio, y que un 19% de entre ellos considera que los gremios, las instituciones informales, no brindan acceso a nuevos afiliados, y el 11% de entre ellos consideran que los gremios generan demasiados cobros a sus afiliados. En otras palabras, incluso las instituciones informales generan demasiadas trabas, como en la visión neoclásica de De Soto (1987), como para que otros informales puedan aspirar a una institucionalidad informal, mucho menos a una institucionalidad formal.

La discusión sobre las instituciones informales y las normas sociales nos lleva a preguntarnos: si los agentes prefieren las instituciones informales, ¿Es porque estas son más eficientes? ¿O más bien, es porque éstas son más legítimas? Discutiremos el tema de la legitimidad de la formalidad en la sección siguiente.

4. Percepciones sobre la legitimidad del sector formal

El hecho que instituciones informales permitan el funcionamiento de la economía plantea interrogantes sobre cuan legítima resulta para los agentes la adscripción a la normativa formal. Platteau (2015) nos dice que el cumplimiento voluntario con la Ley depende de en qué medida las personas aceptan la legitimidad de la misma. En gran medida, la percepción sobre cuan legítima es la Ley va a estar fuertemente influenciada por cómo se la aplica. Si los procedimientos utilizados por el Estado son lentos, complejos, ilógicos y abusivos estos terminan corroyendo la legitimidad de la normativa. Qué tan justos son los procedimientos o qué tan predecibles y rápidas serán las determinaciones de las cortes son insumos clave, que son tomados en consideración por el ciudadano a la hora de juzgar sobre el derecho que tiene la autoridad pública para definir y normar el comportamiento de las personas (Tyler, 2006).

La legitimidad emerge cuando ciertas culturas o subculturas condonan, toleran, y hasta promueven comportamientos que derivan en la creación de nuevas normas sociales. Cuando deciden si cierto comportamiento es poco ético o no, los agentes consideran primero si este comportamiento genera algún tipo de víctima y luego si está víctima es claramente identificable. Cuando la víctima de la informalidad es el contribuyente, quien se ve afectado porque se encuentran menos recursos para financiar bienes públicos, el tamaño de la ofensa será medido en proporción a cuán eficiente que se considera que es el gasto por el Estado. Si los agentes perciben que los recursos serán malgastados, entonces la evasión fiscal es considerada como un crimen menor, sin una víctima claramente identificable ni verdaderamente afectada.

Más allá de la percepción personal, la legitimidad es también una percepción generalizada sobre si las acciones de una entidad son deseables, apropiadas, y justas en el marco de un sistema de normas, valores, creencias, y definiciones compartidas en una sociedad (Suchman, 1995). En otras palabras, cómo las personas alrededor de uno mismo perciben a las instituciones tendrá una importante influencia sobre sus propias percepciones. Para Webb, Tihanyi, Ireland, y Sirmon (2009) el sector informal estaría compuesto de actividades para las cuales hay una incongruencia entre la legitimidad y la legalidad, y categorizan aquello que es ilegal e ilegítimo como perteneciente a la “economía delincuencia”.

Por ejemplo, actividades con fines ilegales, como la venta de DVDs piratas, que transgreden leyes de derechos de autor (Ley de Derecho de Autor, 1992), son tan banalizadas que es difícil que asumir que la mayoría de los agentes las consideren como ilegítimas. La producción, distribución y venta de DVDs piratas es una práctica común, aceptada y abierta en el país, y en casi todos los países del tercer mundo. En Bolivia, es casi imposible comprar un DVD original, a menos que se lo compre en línea. Un DVD original de una película taquillera y de producción reciente tardaría un mes por lo bajo en ser entregado, costaría unos \$us. 50, incluyendo costos de envío, e implicaría un importante riesgo de extravío por el servicio de correos. Contraste esto con comprar una copia de la misma película de buena calidad por \$us 1,50, que es de disponibilidad inmediata en la calle. Más allá de la racionalidad económica, el acceder a entretenimiento tan básico como el de ver la película *Avengers: Endgame* (Russo & Russo, 2019) no parece merecedor de ser un gran lujo. La disponibilidad de estos productos ilegales es tan banalizada, que alcanza el paroxismo en la forma de cadenas comerciales registradas, que tributan, otorgan factura y pagan impuestos mientras venden DVD piratas. Para la gran mayoría de los agentes, la existencia de estos productos es legítima, en el sentido que su función es considerada deseable (es un bien requerido en el mercado), apropiada (no existen alternativas formales asequibles), y justa (guarda relación con el ingreso y las características de los usuarios). La informalidad permite el acceso al entretenimiento, a la tecnología y a la moda, y aunque estos bienes no sean necesarios para la subsistencia, mejoran el cotidiano de las personas.

Existen otras razones por las cuales los bienes y servicios provistos por el sector informal son considerados deseables, y el operar en el sector informal es una decisión que va más allá del simple análisis costo-beneficio. Para escuelas de pensamiento posestructuralistas, se entiende también que las personas deciden trabajar en el sector informal por razones otras que la racionalidad económica pura. Por ejemplo, en sociedades donde el nexo familiar es muy fuerte gran parte del empleo se hace dentro del hogar y sin ningún tipo de remuneración formal. Es muy frecuente que hijos, sobrinos, o incluso amigos den una mano en los diferentes comercios. Los beneficios para los que brindan ayuda no serían necesariamente financieros, aunque es posible que se obtengan algún tipo de recompensa en forma de algún regalo, o que simplemente el vínculo social creado sea beneficioso para las relaciones futuras. En ese sentido, agentes que trabajan fuera del sector formal de manera voluntaria pueden hacerlo para fortalecer el vínculo social (Williams, Round, & Rodgers., 2011). En sociedades donde el vínculo familiar es muy estrecho, esta es considerada una forma legítima de informalidad. Sin embargo, debemos matizar la idea que ayudar a la familia sea necesariamente un acto voluntario, ya que a veces las presiones familiares y sociales pueden hacer que uno permanezca en una condición de informalidad de manera involuntaria (Platteau, 2015).

En la misma línea, existen otros argumentos no-económicos asociados a los beneficios de permanecer en el sector informal. Entre ellos, una mayor flexibilidad con los horarios de trabajo, un incremento en el tiempo de ocio y una mayor satisfacción de poder realizar un trabajo independiente sin jefes ni colegas. En particular, esta flexibilidad es importante para las mujeres. No es incidental que la mayoría de las personas en situación de informalidad sean mujeres (OIT, 2018) ya que está ampliamente reportado en la literatura que la necesidad del cuidado doméstico las obliga a mantener empleos informales, no regulados por horarios o por presiones del patrón (Gerxhani, 2004).

5. Conclusiones

Ya es reconocido que la formalidad tiene un componente voluntario y otro involuntario. En este capítulo exploramos las razones por las cuales los agentes decidirían voluntariamente pertenecer al sector informal. Existen argumentos económicos, inspirados en modelos neoclásicos, y argumentos de legitimidad y ética, inspirados en formulaciones posestructuralistas. Los argumentos tradicionales neoclásicos culpan a la excesiva intervención del estado como sienta la que provoca un costo demasiado elevado de la formalidad, pero por el lado de los beneficios se argumentó que estrategias microeconómicas de colusión entre empresas, de diversificación de actividades económicas y de uso de instituciones informales como asociaciones y normas sociales arrojan beneficios económicos y facilidades administrativas a quienes optan por la informalidad. Por otro lado, argumentos de corte postestructuralista apuntan que los agentes optan por la informalidad de manera voluntaria por escapar a las rigideces del mundo formal, por ejemplo, porque preferirían trabajar de manera no remunerada, o bien porque la independencia y la flexibilidad horaria son valores deseables. Estos valores pueden convertirse sin embargo en restricciones, debido a obligaciones de cuidado de la familia, lo que afecta particularmente a las mujeres, u otras restricciones impuestas por la familia en la forma de presión social para trabajar de manera gratuita, o por lo menos no formal. Las normas sociales tienen un rol importante en definir si el trabajo informal, o la venta y compra de productos en el mercado informal son consideradas actividades legítimas y no reprehensibles.

La incongruencia entre legitimidad y legalidad puede estar a la base de lo que llamamos informalidad. Si bien las actividades informales pueden ser vistas como nefastas, en particular por actores del sector formal quienes consideran que sus intereses se ven afectados, su ubicuidad demuestra que son actividades banalizadas y generalmente aceptadas como normales y legítimas por el grueso de la población. Notemos que esta incongruencia entre legalidad y legitimidad puede resolverse de dos maneras. Por un lado, la población puede aceptar la

posición oficial del legislador, y las costumbres se tendrán que adaptar a la ley. Este escenario es resulta poco probable. Por el otro lado, la incongruencia puede resolverse cuando la norma formal se adapte al cotidiano de las personas. Para este fin, se debe entender cuales son los beneficios de pertenecer al sector informal, y luego ver cuáles de estos pueden ser razonablemente llevados al mundo formal.

Referencias

- Abreu, A. P. (2007). Sector informal, microfinanças e empresariado nacional em Moçambique. *Cadernos de Estudos Africanos* 11/12, 39-54.
- Asgari, S., Afshar, A., & Madani, K. (2013). Asgari, Sadegh, Abbas Afshar, and Kaveh Madani. *Journal of Construction Engineering and Management* 140.3.
- Banerjee, A., & Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.
- Bennholdt-Thomsen, Veronika, & Garrido, A. (1981). Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría. *Revista mexicana de sociología*.
- Blanes, J. (1998). La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia. *Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto Canadá*.
- Brandenburger, A., & Nalebuff, B. (2006). *Coopetition: kooperativ konkurrieren*. Christian Rieck Verlag.
- Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press.
- Carr, M., & Alter Chen, M. (2002). *Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the working poor*. Geneva: International Labour Office.
- De Soto, H., Ghersi, E., & Ghibellini, M. (1987). *El Otro Sendero*.
- Fields, G. S. (2005). A guide to multisector labor market models. *Social Protection Discussion Paper Series*.
- Galiani, S., & Weinschelbaum, F. (2012). Modeling informality formally: households and firms. *Economic Inquiry* 50.3.
- Gerxhani, K. (2004). The informal sector in developed and less developed countries: a literature survey. *Public choice* 120.3.
- Greif, A., & Tabellini, G. (2010). Cultural and institutional bifurcation: China and Europe compared. *American Economic Review* 100.2, 135-40.
- Hart, K. (1973). *Informal income opportunities and urban employment in Ghana*. The journal of modern African studies 11.1 .
- Hart, O., & Holmstrom., B. (1986). *The Theory of Contracts*.
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal Vol. 39, No. 153* , 41-57.

- Jones, T., Ram, M., & Edwards, P. (2004). Illegal immigrants and the informal economy: worker and employer experiences in the Asian underground economy. *International Journal of Economic Development*.
- Larrazábal, H. (1986). *El sector informal en Bolivia*. CEDLA - FLACSO.
- Lewis, A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The manchester school*, 22(2), 139-191.
- Ley de Derecho de Autor, 1322 (13 de abril de 1992).
- Maloney, W. (2004). Informality revisited. *World development* 32(7), 1159-1178.
- Morales, J., & Salinas, V. (2019). *Las características y el desarrollo de la economía popular: un modelo formal con evidencia etnográfica*. La Paz: INESAD .
- Müller, J. (2017). La regulación del comercio en Bolivia: de la economía informal al mercado extralegal. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico No. 28*.
- Neuwirth, R. (2012). *Stealth of nations: The global rise of the informal economy*. Anchor.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OIT. (2018). *Women and men in the informal economy*. International Labour Office.
- Platteau, J.-P. (2015). *Institutions, social norms and economic development*. Routledge.
- Russo, A., & Russo, J. (Dirección). (2019). *Avengers: Endgame* [Película].
- Sanginés Uriarte, D. (2019). Economía del rebusque: naturaleza y alcance de la informalidad laboral de jóvenes y adultos establecidos en la zona céntrica del Municipio de La Paz . *Tesis de Grado, Universidad Privada Boliviana*.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review* 20.3.
- Tassi, N., Medeiros, C., Rodríguez-Carmona, A., & Ferrufino, G. (2013). *Hacer plata sin plata. El desborde de los comerciantes populares en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- Tyler, T. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- VanderBerg, N. (2014). *The informal economy: A literature review*. Obtenido de http://www.westnh.org/wpcontent/uploads/2014/06/PHASE-1--Appendix-B_Informal_Economy_Literature-Review.pdf
- Webb, J. W., Tihanyi, L., Ireland, D., & Sirmon, D. G. (2009). You say illegal, I say legitimate: Entrepreneurship in the informal economy. *Academy of Management Review* 34, no. 3, 492-510.
- Williams, C. C., Round, J., & Rodgers, P. (2011). Explaining the normality of informal employment in Ukraine: A product of exit or exclusion? *American Journal of Economics and Sociology* 70.3, 729-755.

Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica

Temáticas y autores

Capítulo Primero

Sector, Empleo, Economía y Mercado Laboral informal

Aspectos teórico conceptuales

Iván Omar Velásquez Castellanos

Economista y Administrador de Empresas. Realizó su Postdoctorado en el marco del Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina con sede en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Freie Universität Berlin (FU Berlín), Alemania. Realizó una visita postdoctoral de estancia corta en la Pontificia Universidad Católica de Lima (PUCP). Obtuvo su Doctorado en Economía (Ph.D.) en la Georg-August-Universität Göttingen en Alemania. Investigador Senior del Centro de Investigación del Desarrollo (Zentrum Für Entwicklungs Forschung, ZEF) dependiente de la Universidad de Bonn en Alemania: Rheinische Friedrich-Wilhelm Universitaet. Fue Coordinador y Director Ejecutivo de la Cámara de Exportadores (CAMEX) y Representante del Sector Privado Exportador. En la actualidad es Coordinador en la Oficina Bolivia de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y Profesor de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

Capítulo Segundo

Empleo e informalidad en Bolivia: 20 años no es nada

Análisis empírico de la evolución de la informalidad (1999 a 2018)

José Horacio Valencia Rivamontan

Consultor en la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Bolivia desde 2015. Anteriormente había trabajado desigualdad, satisfacción y redistribución como Analista Sénior y Jefe a.i. del Departamento de Análisis y Control de Operaciones de Mercado Abierto en el Banco Central de Bolivia y previamente como investigador en diversos temas como empleo e ingresos, cambio climático en el sector agropecuario, entre otros. Tiene una licenciatura en economía de la Universidad Católica de Bolivia y una maestría en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de interés son Macroeconomía, Crecimiento Económico, Productividad, Modelos de Equilibrio General y Política Económica.

Capítulo Tercero

La informalidad y el cambio tecnológico ¿Cuán amenazados están los empleos informales?

José Gabriel Espinoza Yañez

Economista por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo con una Maestría en Desarrollo Económico, con más de 6 años de experiencia profesional en el sector privado, enfocado en los ámbitos de regulación, análisis económico y diseño de propuestas de política pública. Fue economista de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, consultor e investigador de la Fundación Milenio, la Organización Internacional del Trabajo y la Central Obrera Boliviana así como de otros gremios empresariales. En el sector público, ha colaborado con municipios y gobernaciones para el diseño de planes de desarrollo e identificación de rubros claves para la diversificación productiva, así como con la formación y capacitación a productores y exportadores en temas de negociación y comercio internacional. En el ámbito académico, ha colaborado en la publicación de varios libros referidos a la innovación, competitividad y economía digital.

Capítulo Cuarto

Trabajando en varios mundos: Las estrategias laborales de productores de Quinoa en el Altiplano Sur de Bolivia

Elizabeth Norka Jimenez Zamora

Coordinadora de la Maestría en Desarrollo Económico del CIDES dependiente de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) posee un Doctorado en Desarrollo Económico de la University of Notre Dame (Indiana, EEUU) también una Maestría en Desarrollo Económico y Economía Internacional de la University of Notre Dame (Indiana, EE.UU.) y una Licenciatura en Economía en la Universidad Autónoma Tomás Frías de Potosí, Bolivia. Sus líneas de investigación son: Economía institucional (organizaciones, instituciones y actores), Extractivismo, sostenibilidad, La economía de la producción de Quinoa en el Altiplano Sud de Bolivia (estrategias de vida, manejo de recursos naturales y mercados), Empleo y economía del cuidado. Es profesora de Maestría y doctorado en la UMSA e investigadora Senior.

Miguel Fernandez Moscoso

Investigador Senior, posee una Maestría en Ciencias sociales en la FLACSO, México y una Licenciatura en Economía. Ha sido asesor en temas económicos en el sector público y en organizaciones privadas. Es profesor en universidades privadas y públicas. Entre sus áreas de investigación son los temas sociales, la informalidad, economía del desarrollo, participa frecuentemente en conferencias y seminarios internacionales.

Capítulo Quinto

La brecha salarial por género, una tarea pendiente

Solange Sardan Matijasevic

Licenciada en economía de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB) con diplomado en Método Cuantitativos para el Análisis Económico de la Universidad Privada Boliviana (UPB). Además, invitada a la primera versión del curso de Excelencia en Economía llevado a cabo por la UCB en colaboración con la UPB y la Universidad de Chile con participación de los mejores estudiantes de pregrado de economía del país. Fue miembro del Centro de Estudiantes de economía y miembro fundador de la Sociedad Científica de Estudiantes de Economía (SCEE), lo que decantó en la primera publicación académica sobre la

evaluación económica del Parque Urbano Central de La Paz. Realizó pasantías en el Banco Central de Bolivia en el departamento de Asesoría de Política Económica dentro de la sección de política monetaria y fiscal. Finalmente, realizó labores en el Banco de Crédito de Bolivia como la analista económica del grupo financiero en Bolivia, llevando a cabo presentaciones de coyuntura económica y análisis de riesgos macroeconómicos. Actualmente se prepara para iniciar una maestría en el London School of Economics con ayuda del programa de becas del gobierno británico al haber ganado la beca Chevening 2019.

Capítulo Sexto

Los sindicatos de ayer y de hoy: muy diferentes y con los mismos problemas

Miguel Fernandez Moscoso

Capítulo Séptimo

La Política Tributaria como incentivo a la Formalidad: Opciones de reforma

Rubén Ferrufino Goitia

Economista, con maestría en la Universidad del Estado de Arizona, EEUU. Fue profesor en las Universidades Católica y UPB, trabajo para Naciones Unidas en Chile y para la CAF en Venezuela. Ejerció como Viceministro y Ministro Interino en las áreas de Finanzas Públicas y Pensiones. En el sector privado fue ejecutivo en entidades de Microfinanzas y organizaciones de representación empresarial. Publicó diversos artículos y Libros en temas macroeconómicos, minería, pensiones, regulación laboral y desarrollo empresarial.

Capítulo Octavo

Las instituciones que empujan hacia la informalidad **Joaquín Morales Belpaire / Solange Sardán Matijašević**

Joaquín Silvestre Motaes Belpaire

Director del Departamento de Economía de la Universidad Privada de Bolivia en La Paz. Obtuvo su Doctorado en Economía (PhD in Economics) de la University of Namur (Belgium), dependiente del Centre for Research in the Economics of

Development. Es investigador Senior y Profesor Universitario, publicó diversos artículos y Libros en temas macroeconómicos, desarrollo, pobreza, regulación laboral y desarrollo empresarial.

Capítulo Noveno
Segmentación del mercado laboral. El trabajo informal en Bolivia, un análisis desde 1996 a 2018

Ludwing Ernesto Torres Carrasco

Licenciado en economía de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB). Candidato al Doctorado en Economía del Programa en Economía Social de la Universidad Mayor de San Andrés. Es profesor en Econometría de la Universidad de La Salle. Consultor Senior de organismos internacionales. Es docente e investigador independiente, tiene amplia destreza en manejo de métodos cuantitativos y cualitativos, análisis de datos y paquetes estadísticos y econométricos. Posee estudios doctorales en economía y educación maestrías en econometría y gerencia de proyectos de desarrollo. Ha trabajado en diferentes organismos públicos y de cooperación, generando investigaciones en política social, economía de la educación y política económica.

Capítulo Décimo
Desigualdades de Género en el Comercio Informal: Dinámicas de valor, sindicalización y criminalización en el corredor fronterizo peruano-chileno

Ricardo Jiménez Palacios

Filósofo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), maestro en Integração Contemporânea da América Latina por la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Brasil). Docente e investigador en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann (Tacna-Perú).

Capítulo Onceavo
Informalidad – Mercado Laboral
Iván O. Velásquez Castellanos / P. Cesar Ramos H.

P. Cesar Ramos H.

Licenciado en Economía de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Investigador Junior especializado en temáticas del desarrollo, empleo e informalidad en Bolivia.

Capítulo Doceavo
¿Por qué optamos por la informalidad?

Joaquín Morales Belpaire

La informalidad en general es una característica de países en vías de desarrollo, como en el Estado Plurinacional de Bolivia, en donde la economía informal se desarrolla en un escenario de pobreza a nivel urbano y rural, altas tasas de desempleo, subempleo, desigualdad de género y trabajo precario, inseguro y mal pagado. Sin duda, el crecimiento de la economía informal en economías en desarrollo, es el resultado de la baja capacidad del sector formal de generar fuentes de empleo digno e ingreso sostenible, en un contexto de fuerte crecimiento de la fuerza laboral y creciente migración campo-ciudad.

Evidentemente, la economía informal se caracteriza por un agudo déficit de trabajo decente y un porcentaje desproporcionado de trabajadores pobres. La evidencia empírica ha mostrado que los trabajadores de la economía informal se enfrentan habitualmente a riesgos más elevados de pobreza que los trabajadores de la economía formal. Como resultado de estos y otros factores, hay una coincidencia significativa, aunque no llega a ser total, entre el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable.

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) oficina Bolivia trabaja por más de medio siglo apoyando el fomento de políticas públicas en pro del bienestar de los bolivianos, la democracia y el estado de derecho. A lo largo de este periodo de trabajo uno de los problemas económicos que se ha hecho evidente en 37 años de democracia, es que desde 1982, la economía informal ha crecido en progresión geométrica. Asimismo, el mercado laboral en Bolivia se caracteriza por tener un elevado empleo informal, posicionando al país con un 62,3 por ciento de informalidad respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

ISBN: 978-99954-1-957-8



9 789995 141957 8