

1. Año

Espacio reservado para la DIAN

5. Número de Identificación Tributaria (NIT)		6.DV	7. Primer apellido	nombres		12.Cod. Dirección seccional
24. Actividad económica principal		Si es una sucesión indicar	25. Cód.	26. No. Formulario anterior		
Patrimonio	Total patrimonio bruto	29	Deducciones		31	
Conceptos/rentas			Rentas de trabajo		Rentas no laborales	
Ingresos brutos	32		Rendimientos por honorarios y otros costos y gastos (no a las rentas)			74
Devoluciones, rebajas y descuentos						75
Ingresos no constitutivos de renta	33					76
Costos y deducciones procedentes						77
Renta líquida	34					78
Rentas líquidas pasivas - FCFE						79
Aportes voluntarios AFC, FVP y/o AVC	35					47
Otras rentas exentas	36					48
Total rentas exentas	37					49
Intereses de vivienda	38					50
Contribuciones						51
Total deducciones						52
Rendimientos imputables (artículo 100)	39					53
Renta líquida ordinaria del ejercicio						54
Pérdida líquida del ejercicio	40					55
Compensaciones por pérdidas	41					56
Renta líquida ordinaria						57
Rent. líquida ced. gen.	42					58
Ingresos brutos por rend. del exterior	43					59
Ingresos por conceptos de renta	44					60
Renta líquida	101					61

ECONOMÍA POLÍTICA, FILOSOFÍA E INSTITUCIONALIDAD DE LA INFORMALIDAD

Reflexiones para los nuevos desafíos

Iván Darío Hernández Umaña
Wilman Arturo Gómez Muñoz
EDITORES ACADÉMICOS



Economía política, filosofía e institucionalidad de la informalidad

ALIANZA EFI
economía formal e inclusiva



**COLOMBIA
CIENTÍFICA**
Conocimiento Global para el Desarrollo

Economía política, filosofía e institucionalidad de la informalidad: reflexiones para los nuevos desafíos

Resumen

En este tercer y último libro de la serie de tres propuestos en el proyecto Colombia Científica-Alianza EFI en su componente macroeconómico, los autores abordan un temario alternativo a los comprendidos en los dos libros previos, que podría entenderse como análisis no convencionales de la literatura sobre la informalidad. Los capítulos contienen aspectos menos explorados y comprenden, naturalmente, las reflexiones sobre la relación entre la informalidad y el desarrollo económico, pasando por los derechos sociales y la ciudadanía, y explorando la relación ilegalidad-informalidad-legalidad; incluso nos presentan la informalidad como el resultado del comportamiento de no adoptar consistentemente las reglas institucionales. Los capítulos finales resaltan el hecho de que la informalidad propone alternativas económicas y de vida relevantes para quienes no pueden acceder al mundo formal de la producción y el empleo, y nos muestran la informalidad como un mecanismo muy eficiente de absorber desequilibrios en los mercados laborales y de bienes. Así, proponen resolver problemas intrínsecos a las economías emergentes que el mundo formal no puede absorber y donde las barreras de acceso a mecanismos de mercado formales pueden explicarse incluso por conductas optimizadoras, como las que se supone predominan en la formalidad laboral, institucional y productiva.

Palabras clave: informalidad, desarrollo económico, alternativas económicas, mercado laboral.

Political Economy, Philosophy, and Institutionalality of Informality: Reflections for New Challenges

Abstract

In this third and final book of a series of three proposed in the framework of the Colombia Científica-Alianza EFI project in its macroeconomic component, the authors address an alternative agenda to those included in the two previous books, which could be understood as unconventional analyses of the literature on informality. The chapters contain less explored aspects and include reflections on the relationship between informality and economic development, passing through social rights and citizenship to explore the illegality/informality/legality relations. They even present informality as the result of not consistently adopting institutional rules. The final chapters highlight that informality proposes relevant economic and livelihood alternatives for those who cannot access the formal world of production and employment and show informality as a very efficient mechanism for absorbing imbalances in labor and goods markets. Thus, they propose to resolve problems intrinsic to emerging economies the formal sector cannot absorb and where barriers to accessing formal market mechanisms can even be explained by optimizing behaviors, such as those that are supposed to predominate in labor, institutional, and productive formality.

Keywords: informality, economic development, economic alternatives, labor market.

Citación sugerida/Suggested citation

Hernández Umaña, I. D., & Gómez Muñoz, W. A. (Eds.). (2023). *Economía política, filosofía e institucionalidad de la informalidad: Reflexiones para los nuevos desafíos*. Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/urosario9789585001923>

Economía política, filosofía e institucionalidad de la informalidad

Reflexiones para los nuevos desafíos

Iván Darío Hernández Umaña
Wilman Arturo Gómez Muñoz

—Editores académicos—

Economía política, filosofía e institucionalidad de la informalidad: reflexiones para los nuevos desafíos / Iván Darío, Hernández Umaña, editor académico. -- Bogotá: Universidad del Rosario, 2023.

viii, 314 páginas: tablas y figuras

1. Desarrollo económico y social 2. Economía informal 3. América latina. I. Hernández Umaña, Iván Darío, editor académico. II. Gómez Muñoz, Wilman Arturo, editor académico. III. Universidad del Rosario. IV. Título..

306.6 SCDD 20

Catalogación en la fuente -- Universidad del Rosario. CRAI

DAMV

Julio 12 de 2023

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

© Editorial Universidad del Rosario
© Universidad del Rosario
© Varios autores

Editorial Universidad del Rosario
Calle 12C # 8-50, piso 8
Teléfono: (+57) 601 297 0200, ext. 3113
<https://editorial.urosario.edu.co/>

Primera edición: Bogotá D. C., 2023

ISBN: 978-958-500-191-6 (impreso)
ISBN: 978-958-500-192-3 (pdf)
<https://doi.org/10.12804/urosario9789585001923>

Corrección de estilo: Ella Suárez
Diseño de cubierta y diagramación:
William Yesid Naizaque Ospina
Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital SAS

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Los conceptos y opiniones de esta obra son responsabilidad de sus autores y no compromete a la institución editora ni sus políticas institucionales.

El contenido de este libro fue sometido al proceso de evaluación de pares para garantizar altos estándares académicos. Para conocer las políticas completas visitar: <https://editorial.urosario.edu.co>

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

Contenido



Introducción	1
Capítulo 1. Enfoque histórico de la interrelación entre la informalidad y el desarrollo	5
<i>Yennifer Celín Camargo</i>	
<i>Edwin Torres Gómez</i>	
<i>Mauricio López González</i>	
Capítulo 2. Una perspectiva desde la ciudadanía y los derechos sociales sobre el sector del empleo informal en América Latina.....	21
<i>Ulf Thoene</i>	
Capítulo 3. Relaciones de legalidad-informalidad- ilegalidad en Latinoamérica: estado del arte	39
<i>María Alejandra Puerta Olaya</i>	
<i>Melissa Flórez Barrios</i>	
Capítulo 4. La informalidad como la no adopción sostenida de reglas institucionales	75
<i>Angy Tatiana Salgar Vesga</i>	
<i>Iván Darío Hernández Umaña</i>	



Capítulo 5. Análisis de casos institucionales..... 109

*Iván Darío Hernández Umaña
Sandra Carolina Patiño-Ospina
Angy Tatiana Salgar Vesga
Ángel David Gil Torres*

Capítulo 6. Proyecto Autonomía Económica de las Mujeres en Medellín (2008-2021): un análisis de implementación a través del equilibrio puntuado..... 145

*María Camila Echeverri Suescún
Melissa Flórez Barrios
Lida Liney Ramírez González
María Alejandra Puerta Olaya*

Capítulo 7. Iniciativas productivas informales de población víctima de desplazamiento a razón del conflicto armado..... 183

*John Jairo Uribe Sarmiento
María del Pilar Salamanca Santos*

Capítulo 8. Economía del rebusque e informalidad: una propuesta conceptual hacia una nueva estructura regulatoria..... 211

Medardo Restrepo Patiño

Capítulo 9. Economía informal y tributación: estado actual del conocimiento y agenda para futuras investigaciones y políticas..... 231

*Cristian Camilo Castrillón Gaviria
Eduardo Andrés Bustamante Ochoa
Wilman Arturo Gómez Muñoz*

Introducción



Este libro fascinante y provocador empieza proponiéndonos una visión de la relación entre desarrollo e informalidad en un análisis histórico que nos lleva de la mano por el devenir de las economías modernas, a la vez que plantea la reducción en los indicadores de informalidad (aunque no de manera exclusiva) como una condición del avance en el logro de nuevos niveles de desarrollo, de generación de bienestar y de posibilidades de inclusión para los ciudadanos. Seguidamente, desde una perspectiva más local (para América Latina), nos ofrece, desde el concepto de ciudadanía y de procesos sociales e institucionales, la posibilidad de entender la construcción de un estado de bienestar como el resultado de procesos incluyentes y generadores de desarrollo que permitan la garantía de derechos legalmente exigibles.

La literatura académica continúa revelando el inmenso reto que es estudiar conceptos como *legal*, *ilegal*, *informal* y sus interrelaciones. Para el estudio sobre el estado del arte de estos temas en los países de América Latina, se realizó un análisis bibliométrico de artículos publicados entre 2018 y 2022. La investigación concluye que, en el caso de América Latina, los estudios publicados asumen que es la propia complejidad de las relaciones sociales la que constantemente cuestiona y redefine los campos de la legalidad y la legitimidad, la ilegalidad y la ilegitimidad, la informalidad y su tolerancia. Para profundizar en este tipo de interrelaciones, en particular para la formalización



sostenible, se analiza la relación entre la economía formal, la perspectiva institucional y la economía informal, entendida esta como agentes sociales que no interiorizan reglas deseables del comportamiento. Como resultado, se propuso una taxonomía de políticas para la formalización sostenible basada en la teoría desde la psicología de integración orgánica. Así, también, se analizaron tres casos institucionales: Defensoría del Contribuyente, Asociación de Mujeres Empoderadas y empresarias rurales. Se abordaron varios tipos de regulación como son la externa, la introyectada, la directamente identificada e integrada y la indirectamente identificada para la internalización de las reglas sociales según su apropiación por parte de los individuos. Todo esto dentro de un análisis práctico de la teoría de la integración orgánica para la formalización sostenible en países como Colombia.

Continuando con la relevancia de la inclusión para desarrollo y la potenciación del bienestar para quienes son más vulnerables, desde una perspectiva de género, se propone un estudio de los programas en la ciudad de Medellín (Colombia), cuyo objetivo de política fue generar autonomía económica del género femenino en esta ciudad entre 2008 y 2021. Seguido por el estudio de la informalidad como alternativa de supervivencia económica, se presenta un estudio sobre las víctimas del conflicto armado en el departamento del Tolima, en el cual se muestra cómo ante las barreras de acceder a fuentes de empleo formal, la informalidad ha representado una fuente de soluciones y refugio económico.

Sin embargo, no se puede ignorar que la informalidad es posible que también responda a condiciones más estructurales dentro de las estructuras socioeconómicas colombianas. En este sentido, se aborda el tema de la informalidad como un fenómeno ligado a la evolución histórico-económica del país. Así es como se busca dar cuenta de esta perennidad de la informalidad y, para ello, se presentan algunas ideas que podrían contribuir, dados estos contextos, a repensar cómo lidiar con este fenómeno social. En este orden de ideas, se analiza también la relación entre la tributación y la economía informal mediante un enfoque que es también estructural. Explica un posible origen de la informalidad y cómo ha sido su evolución hasta el momento en los países en desarrollo y emergentes. La revisión muestra que la relación entre tributación

e informalidad depende del grado de gobernabilidad y calidad institucional en las economías; a su vez, es posible identificar claramente en esta literatura las diferentes razones por las cuales es importante gravar tanto al sector formal como al informal.

Iván Darío Hernández Umaña
Wilman Arturo Gómez Muñoz
Editores académicos

Capítulo 1
**Enfoque histórico de
la interrelación entre la
informalidad y el desarrollo***

*Yennifer Celín Camargo
Edwin Torres Gómez
Mauricio López González*

* Los autores agradecen al programa *Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal*, código 60185, que conforma la Alianza EFI, bajo el contrato de recuperación contingente FP44842-220-2018.

Yennifer Celín Camargo
Universidad de Antioquia
<https://orcid.org/0000-0001-7646-2621>

Edwin Torres Gómez
Universidad de Antioquia
<https://orcid.org/0000-0002-2487-3346>

Mauricio López González
Universidad de Antioquia
<https://orcid.org/0000-0001-7430-5307>

Resumen

La informalidad laboral afecta el desarrollo económico, y si bien no es el único determinante, es posible afirmar que acciones de política económica dirigidas a incrementar la formalización del empleo pueden contribuir positivamente a mejorar el bienestar de muchos hogares pobres y vulnerables y, por tanto, a transitar a mayores niveles de desarrollo económico. Los estudios empíricos dan cuenta de una relación causal: los empleos malos, de baja calidad o informales, se concentran en mayor medida en hogares pobres, vulnerables, en los cuales no se cuenta con ningún empleo formal. El bajo nivel de ingreso de los empleos informales no permite, en muchas ocasiones, satisfacer las necesidades básicas, al tiempo que también generan mayores niveles de vulnerabilidad en las personas de mayor edad, al no contar con la posibilidad de una pensión.

Palabras clave: informalidad laboral, desarrollo económico, pobreza.

Introducción

En el mundo, la economía informal está compuesta por más del 90% de las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2022), fenómeno que afecta principalmente a las economías emergentes y en desarrollo. En la informalidad se emplean más del 60% de la población activa, lo que muestra una fracción importante de trabajadores en condiciones de empleo precario a escala mundial (OIT, 2018).

En América Latina, esta problemática se profundizó para el primer trimestre de 2021, debido a los efectos de la emergencia sanitaria. Para el caso colombiano, en pandemia, los ocupados en actividades informales presentaron un mayor riesgo de afectación de sus empleos; el 38% en riesgo de afectación alta, mientras que para los formales esta cifra es del 29%. De este modo, las mayores pérdidas de empleos se presentan en las actividades económicas que albergan una mayor cantidad de empleados informales (Sánchez et al., 2022b).

Por tanto, en el caso específico del empleo informal, en el periodo asociado a la crisis originada por el covid-19 en América Latina, el 76% de los trabajadores independientes y un tercio de los asalariados pertenecían al sector informal, los puestos generados de manera informal representaban el 70% y se evidenciaba una informalización de los empleos formales (OIT, 2021). Estas condiciones desfavorables en el empleo generan reducciones en el producto interno bruto (PIB) y en la de calidad de vida de la población, lo que lleva a que el desarrollo se vea afectado.

Esta relación se presenta en las diferentes fases o etapas del ciclo económico, es decir, no es propia de los periodos de recesión o crisis. Empero, es justamente en la fase descendente del ciclo económico, en especial en los periodos de recesión, donde se observan mayores incrementos de los empleos informales y, por tanto, la afectación sobre el nivel o calidad de vida de los ciudadanos se ve altamente afectado, en especial en aquellos hogares más pobres y vulnerables (Cortés et al., 2022).

Esta investigación se preocupa por ahondar en dicha relación, esto es, analizar la correspondencia que se presenta entre la informalidad laboral y el desarrollo económico. Si bien ambos fenómenos económicos, tanto la informalidad como el desarrollo, han sido fuente de innumerables estudios, sobre los cuales se presentan amplias formas de definir cada uno, este trabajo se concentra en la identificación de los canales de transmisión que llevan a una correlación entre ambos y deja de lado la discusión sobre la conceptualización de ambos eventos.

Para alcanzar este objetivo, la investigación se dividió en cuatro apartados, adicionales a esta introducción. En el primero de ellos se presentan algunos elementos teóricos, que dan forma al debate y la discusión económica, al igual que algunas correlaciones gráficas. El segundo acápite describe los efectos de la informalidad en el desarrollo económico. El tercero da cuenta de los efectos del desarrollo económico sobre la informalidad, es decir, presenta la causalidad de la sección dos, en el sentido contrario. Y, el último apartado, presenta algunas conclusiones generales del trabajo.

Elementos teóricos y prácticos para la discusión

En la literatura existente sobre informalidad se carece de una definición unificada de este fenómeno, debido a que las actividades que se desarrollan en este sector incumplen con las regulaciones gubernamentales, lo que impide llevar a cabo un seguimiento y un control, así como una clara identificación de su origen. Sin embargo, se evidencian en la literatura tres enfoques que permiten tener un acercamiento a las causas y las consecuencias de este fenómeno: el enfoque estructuralista,¹ el enfoque institucionalista² y el enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo³ (Uribe & Ortiz, 2006; Rosenbluth, 1994). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2014) define el sector informal como:

[...] las unidades de producción de mercado de los hogares cuya existencia es tolerada por las autoridades públicas, aunque no respetan la totalidad o parte de las normas requeridas para el ejercicio de una actividad no prohibida por la ley (normas que pueden ser de carácter tributario, derecho del trabajo, estadística u otros registros). (p. 4)

Asimismo, Perry et al. (2007) exponen que la definición de informalidad predominante en la literatura que analiza el sector informal es la legalista, que muestra una marcada inclinación hacia el enfoque institucionalista. En esta se define que las empresas y los trabajadores informales son aquellos que desarrollan sus actividades al margen de los reglamentos y las leyes impuestas por las entidades gubernamentales.

Por el lado del desarrollo, según la Cepal (2022), se requieren políticas públicas profundas que permitan superar la crisis aguda que vive en los últimos diez años América Latina y el Caribe. La región está sumida en una crisis de desarrollo y requiere transformar los modelos de desarrollo que viene

¹ Le atribuye la informalidad a la incapacidad que tiene el sector moderno de absorber toda la mano de obra disponible en la economía.

² Manifiesta que la informalidad se desencadena, debido a las altas regulaciones impuestas por las entidades gubernamentales.

³ Expresa que la informalidad se da por los cambios económicos en el mundo.

implementando, porque en este momento no es suficiente con llevar a cabo cambios graduales, sino políticas transformadoras y eficaces que realmente generen efectos positivos en el desarrollo.

La Organización de las Naciones Unidas (1987) define el desarrollo como el aumento, en términos cualitativos, de las economías que permiten gozar de mejoramientos en las condiciones sociales. Esto se logra cuando se construyen los medios esenciales con el objetivo de incrementar y sostener el progreso de sus habitantes. De igual forma, el desarrollo se muestra como un cambio en el modelo de producción que tiene inmerso diferentes combinaciones de factores que requieren del dinero generado en el mismo proceso productivo (Castillo Martín, 2011). Con el propósito de analizar el desarrollo económico, se identifican en la literatura algunas variables como el ingreso per cápita, el capital humano, el capital natural y las organizaciones sociales.

Dado que el PIB per cápita es una de las variables más relevantes a la hora de estudiar las condiciones de desarrollo en una economía, a continuación, se observa en la figura 1.1 el PIB por habitante en el mundo para 2021. Se presenta que países con un PIB per cápita por debajo de los 30 000 dólares son en su mayoría economías en desarrollo que cuentan con bajos niveles de calidad de vida para sus ciudadanos. Por otro lado, se exponen en la figura 1.2 las tasas de informalidad a nivel mundial. En esta se muestran tasas de informalidad superiores al 60 % para las economías emergentes, lo que implica que países con ingreso por habitante inferiores presentan tasas de informalidad altas y condiciones precarias de empleo para una gran porción de la población.

Algunos autores expresan que la informalidad es una de las principales dificultades para el desarrollo económico de los países, dado que disminuye la productividad; sin embargo, reconocen que este fenómeno presenta alternativas a los agentes dados los beneficios que genera a corto plazo (Erazo & Gibaja, 2019). No obstante, La Porta y Shleifer (2014) expresan que el papel de la informalidad en el desarrollo es polémico: por un lado, algunos autores ven las empresas informales como un potencial que se encuentra reprimido por las regulaciones gubernamentales, pero si estas regulaciones se reducen y se mejoran los derechos de propiedad, se impulsa el crecimiento y el desarrollo. Por otro lado, los autores muestran que las empresas y los trabajadores informales disfrutan de beneficios al evitar los impuestos y las regulaciones.

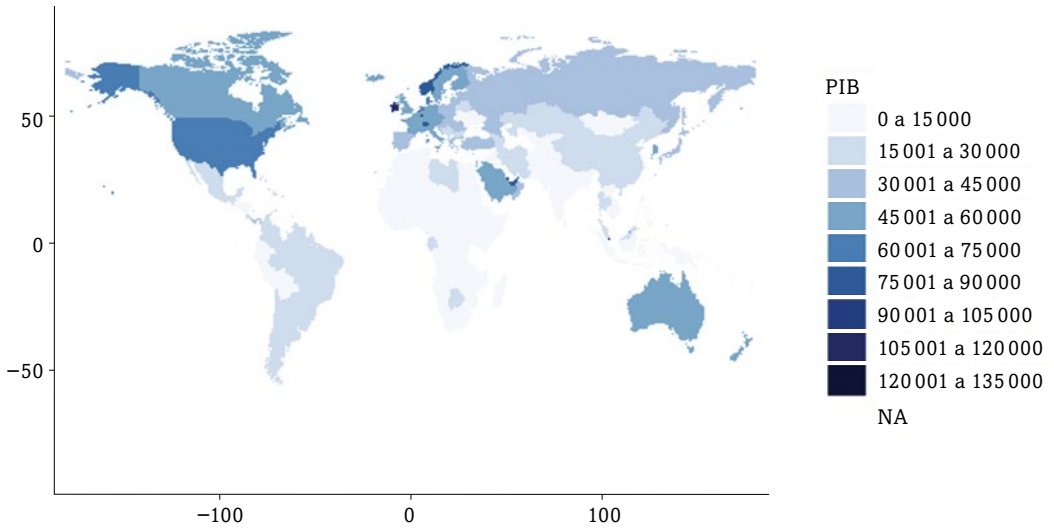


Figura 1.1. PIB per cápita PPP (dólares corrientes, 2021)

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial (2021).

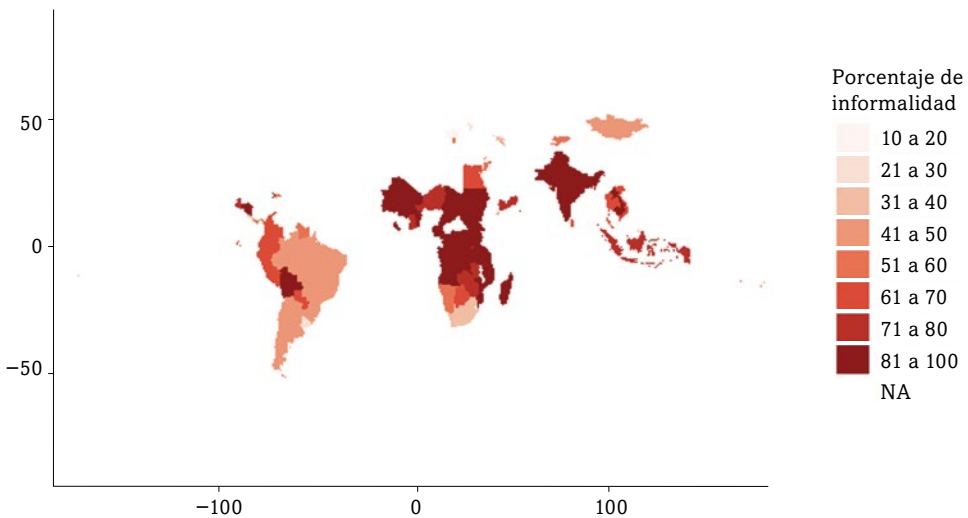


Figura 1.2. Tasa de informalidad a nivel mundial para 2021

Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial (2021).

Ello evidencia una competencia desleal con las empresas formales que respetan la ley, lo que refleja desde este punto de vista que la informalidad debe eliminarse. Por tanto, este capítulo tiene como propósito recopilar las visiones de la relación entre a informalidad y el desarrollo.

Efectos de la informalidad en el desarrollo económico

Las empresas informales representan más de la mitad de la actividad económica en los países emergentes; estas generan empleo a una proporción importante de trabajadores. No obstante, el desempeño en el desarrollo es cuestionable. Autores como De Soto (1987) y Bromley (1998) expresan que las empresas informales, al lograr sus objetivos de subsistencia, aportan a la economía nacional, suministrando servicios vitales que permiten incrementar los recursos humanos de la nación por medio del desarrollo de habilidades artesanales y empresariales, ayudando en determinados casos a disminuir las importaciones y la deuda del país por medio del ofrecimiento de bienes y servicios que de otra forma deberían ser importados. Estas empresas con menores regulaciones gubernamentales jalonarían el desarrollo de las económicas.

Sin embargo, se observan otros autores que muestran aspectos negativos de la informalidad hacia el desarrollo. Para Levy (2008) y Farrell (2004) las empresas informales disfrutan de ventajas al evadir las regulaciones y los impuestos implementados por las entidades gubernamentales. Asimismo, al evitar el pago de impuestos, las empresas informales perciben menores costos, y esto se compensa con su menor productividad, lo que permite las irregularidades en la competencia, dado que las empresas informales que hacen parte del mercado no permiten que las empresas formales obtengan una porción mayor del mercado (Farrell, 2004). Asimismo, Tokman (2001) indica que si más de la mitad de los trabajadores cuentan con empleos inestables con salarios bajos y se encuentran laborando en actividades con baja productividad, es probable que el desarrollo económico de Latinoamérica esté propicio al estancamiento.

Asimismo, de acuerdo con Jiménez (2012), el sector informal viene creciendo en las economías en desarrollo, y se deben intensificar los estudios que analicen las fuentes y la evolución de este fenómeno. Al mostrar que este

sector viene incrementando, conduce a la reducción del sector moderno de la economía que cuenta con actividades con mayor productividad, mejores remuneraciones y factores productivos más sofisticados, y disminuye las oportunidades de mejorar la calidad de vida de la población.

D'Erasmus y Moscoso (2012), con el propósito de estudiar el impacto de las imperfecciones del mercado de capitales y los costos de crear empresas en el sector formal sobre la productividad total de los factores, indicaron que los países que presentan un bajo grado de cumplimiento de la deuda y altos costos asociados con el sector formal se identifican con una baja eficiencia en la asignación y una gran participación en la producción de las empresas del sector informal de baja productividad, lo que desencadena economías con bajo desarrollo. Asimismo, Véliz y Díaz (2014) presentan un estudio descriptivo en el que pretenden analizar las características y realidades de la informalidad, así como su aporte al crecimiento económicos. En los resultados exponen que las actividades que se desarrollan en términos informales repercuten en el crecimiento y la producción de una economía, pero no en las condiciones que se requieren.

En este orden de ideas, Ulyseas (2018, 2020) presenta a nivel agregado que, por un lado, al aumentar la aplicación de las políticas de formalización, disminuye la informalidad y, al mismo tiempo, se reduce el bienestar en la economía. Por otro lado, al disminuir en el sector formal los costos de entrada, la reducción de la informalidad es poco efectiva; pero proporciona un mayor PIB, un incremento en los salarios y el bienestar. Sin embargo, la magnitud de estos efectos positivos sigue siendo un punto de controversia, con diferentes estudios que encuentran resultados diferentes. Globalmente, los resultados expresan que la disminución de la informalidad puede estar relacionada, pero no directamente conducir a un mayor PIB, un aumento del bienestar y de la productividad total de los factores.

Asimismo, en estudios recientes, Lam y Elsayed (2021) muestran que en los países de bajos ingresos, los gobiernos, así como las instituciones de ayuda al desarrollo, deben tener presente que la informalidad sigue siendo un aspecto central del panorama económico en el futuro próximo. Según la evidencia, la informalidad no impide el desarrollo de los países. Empero, aún no se tiene un claro establecimiento en las investigaciones económicas sobre el aporte de la informalidad al crecimiento económico y su vínculo con el sector formal.

Efectos del desarrollo económico en la informalidad

Autores como Lewis (1954), Harris y Todaro (1970), OIT (1972), Hart (1973) y Rauch (1991) ven la informalidad como una derivación de la pobreza y presentan una perspectiva dualista, donde las empresas formales son totalmente diferentes a las empresas informales. Los empresarios formales pagan impuestos y asumen los costos de las regulaciones gubernamentales con el objetivo de acercarse a nuevos clientes, construir capital y obtener servicios públicos. Estos empresarios tienen niveles educativos superiores y les resulta más beneficioso administrar empresas formales grandes que empresas informales pequeñas. En cambio, los empresarios informales, generalmente, tienen bajos niveles educativos, dirigen empresas pequeñas, tienen baja productividad, utilizan poco capital, los productos que fabrican son de calidad baja para consumidores que poseen bajos ingresos.

En términos generales, estos autores expresan que las empresas formales no sienten amenaza por parte de las empresas informales, y el incremento en las ganancias de los empresarios que operan bajo condiciones de informalidad son mínimos como para compensar los costos adicionales referente a las regulaciones y los impuestos. En este dualismo, las empresas formales son las que aportan al desarrollo, y a medida que las empresas formales aumentan a través de la modernización de la economía, terminan eliminando la economía informal.

La Porta y Shleifer (2008) presentan en sus resultados que la alta productividad proviene de las empresas formales, en especial de las grandes empresas formales. La productividad tiene una gran diferencia, al comparar las pequeñas empresas formales con las pequeñas empresas informales, y aumenta rápidamente con el tamaño de las empresas formales, en la medida en que el crecimiento de la productividad es central para el desarrollo económico, la formación y el crecimiento de empresas formales, condiciones necesarias para el crecimiento económico. Así pues, los autores sustentan que no encontraron evidencia de que las empresas informales en algún momento del tiempo se formalizaban, lo que muestran es que las empresas informales terminan sus días siendo informales; por tanto, sugieren que la clave para incrementar el desarrollo requiere el aumento de empresas formales.

También Loayza (2016) muestra que, para comprender la informalidad en tamaño y tipo, es necesario relacionarla con los acontecimientos de largo plazo de la migración laboral y el crecimiento económico. De igual forma, es importante tener presentes dos aspectos fundamentales: el primero, cómo la informalidad se deriva tanto de la falta de desarrollo como de las políticas sesgadas, y el segundo, entender la informalidad como un síntoma y una consecuencia en el proceso de desarrollo económico. Además, expresa que al reducir las regulaciones laborales, se amplía el sector formal en la economía moderna, pero a corto plazo no se suprime el empleo informal en la economía rudimentaria. El incremento sostenido en la productividad laboral en la economía moderna, por medio del crecimiento de la productividad total de los factores y la acumulación de capital, llevará a una disminución de la informalidad, pero solo a largo plazo.

Igualmente, Sánchez et al. (2022a), con el propósito de evaluar la relación entre la informalidad, los bajos ingresos y la pobreza, expresan que si bien la formalidad es el camino para mejorar los ingresos de la población más vulnerable, se tienen potenciales restricciones para lograrlo, lo que lleva a que la informalidad se presente como una alternativa de sustento en un contexto donde la economía moderna no alcanza a absorber la totalidad de la mano de obra disponible, lo que genera escasas de oportunidades de empleo.

Conclusiones

Este capítulo analiza y sintetiza una amplia literatura sobre la correspondencia entre la informalidad y el desarrollo. Como muestra claramente esta revisión, este cuerpo de investigación no solo es amplio, sino también heterogéneo en términos de enfoques. Esta variedad es una consecuencia natural de la naturaleza misma del objeto de interés. Por un lado, la informalidad es un microfenómeno, dado que es el resultado de individuos que maximizan sus beneficios en el entorno económico que habitan. Por otro, el tamaño de la informalidad y la intensidad de las políticas utilizadas para abordarla llevan a que la informalidad también sea un macrofenómeno con profundas consecuencias para la economía en su totalidad.

En el estudio se aborda la reciprocidad de la informalidad y el desarrollo, identificando una relación bastante heterogénea y sobre la cual aún no se llega a un consenso claro en la literatura especializada. Sin embargo, los estudios consultados presentan evidencias en las cuales es claro que el camino clave para incrementar el desarrollo en el largo plazo es reducir las regulaciones gubernamentales de la formalización, lo que lleva a incrementar la presencia de empresas formales en las economías. Como las empresas formales son las más productivas, dado que cuentan con gerentes capacitados, capital más eficiente y una mayor productividad total de los factores, tienden a un mayor desarrollo económico.

En suma, es posible afirmar que bajos niveles de desarrollo económico promueven mayor informalidad. No obstante, la causalidad también se presenta en la otra vía, es decir, la informalidad laboral, al igual que la informalidad empresarial, tienden a detener el desarrollo económico. Este no es un resultado menor, pues sus implicaciones impactan directamente los fundamentales económicos; dicho de otra forma, si se logra reducir la informalidad laboral, es decir, aumentar la formalización mediante acciones de política pública, es posible mejorar los niveles o calidad de vida de parte importante de la población y, por tanto, el desarrollo económico.

Referencias

- Banco Mundial. (2021). *DataBank world development indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Bromley, R. (1998). Informalidad y desarrollo: Interpretando a Hernando de Soto. *Sociología. Revista del Departamento de Sociología*, 1(37), 15-39.
- Castillo Martín, P. (2011). Política económica: Crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, 3, 1-12.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2014). *Definir la economía informal*. <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2014-semcn-s5-mseruzier-1.pdf>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2022). *América Latina y el Caribe debe redoblar esfuerzos para transformar los modelos de desarrollo y colocar en el centro políticas de transformación y diversificación productiva*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-debe-redoblar-esfuerzos-transformar-modelos-desarrollo-colocar>
- Cortés, D. C., Posso, C., Villamizar-Villegas, M., Carranza-Romero, J. E., Martín, J. D., Riascos, Á. J., ... & Espinosa, A. E. (2022). *Covid-19 consecuencias y desafíos en la economía colombiana: Una mirada desde las universidades*. Banco de la República de Colombia.
- D'Erasmus, P., & Moscoso, H. (2012). Financial structure, informality and development. *Journal of Monetary Economics*, 59(3), 286-302.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero: La revolución informal* (4.ª ed.). Printer Colombiana.
- Erazo, F., & Gibaja, D. (2019). El dilema de la informalidad y cómo combatirla. *Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas*, 2(2), 8-16.
- Farrell, D. (2004). The hidden dangers of the informal economy. *McKinsey Quarterly*, (3), 26-37.
- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *The American Economic Review*, 60(1), 126-142.
- Hart, K. (1973). Opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(1), 61-89.
- Jiménez, D. (2012). La informalidad laboral en América Latina: ¿Explicación estructuralista o institucionalista? *Cuadernos de Economía* (diciembre), 116-122.
- Lam, D., & Elsayed, A. (2021). The interrelationship of growth, formality, informality, and regulation. En *Labour markets in low-income countries* (pp. 112-166). Oxford Academic.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Brookings Institution Press.
- Lewis, A. (1954). *Economic development with unlimited supplies of labour*. Wiley.
- Loayza, N. (2016). Informality in the process of development and growth. *World Economy*, 39(12), 1856-1916.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma991450513402676/41ILO_INST:41ILO_V2

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Economía informal*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *OIT: Recuperación insuficiente del empleo con predominio de ocupaciones informales en América Latina y el Caribe*. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_819024/lang-es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). *Economía informal*. <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/informal-economy/lang-es/index.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro futuro común*.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra, J. (2007). *Informalidad: Escape y exclusión*. Banco Mundial. <http://tecnicasavanzadas.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/156/2012/03/BM-2007-Informalidad.-Escape-y-exclusion.pdf>
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2008). *The unofficial economy and economic development*. Brookings Papers on Economic.
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Indian Journal of Labour Economics* 60(1), 1-16.
- Rauch, J. E. (1991). Modelling the informal sector formally. *Journal of Development Economics*, 35(1), 33-47.
- Rosenbluth, G. (1994). Informalidad y pobreza en América Latina. *Revista de la Cepal* (52), 157-178.
- Sánchez, R., Manzano, L., & Maturana, L. A. (2022). Informalidad laboral, pobreza monetaria y multidimensional en Bogotá y el área metropolitana. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 53(208), 31-63.
- Sánchez-Salazar, C. A., López-González, C., Torres-Gómez, E. E., Torres-Gorrón, J. E., & López-González, M. (2022). Impactos económicos generados por el Covid-19 en el departamento de Antioquia. *Chapters*, 305-331.
- Tokman, V. (2001). De la informalidad a la modernidad. *Economía*, 24(48), 153-178. <https://doi.org/10.18800/economia.200102.005>
- Ulyssea, G. (2018). Firms, informality, and development: Theory and evidence from Brazil. *American Economic Review*, 108(8), 2015-47.

- Ulyssea, G. (2020). Informality: Causes and consequences for development. *Annual Review of Economics*, 12, 525-46.
- Uribe, J., & Ortiz, C. (2006). Visiones sobre la informalidad y una propuesta alternativa. En *Informalidad laboral en Colombia 1988-2000: Evolución, teorías y modelos* (pp. 21-54). Editorial Universidad del Valle.
- Véliz, J., & Díaz, S. (2014). The informality phenomenon and its contribution to the growth of the city of Guayaquil. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 19(37), 90-97.

Capítulo 2

Una perspectiva desde la ciudadanía y los derechos sociales sobre el sector del empleo informal en América Latina

Ulf Thoene

Ulf Thoene

Universidad de La Sabana

ulf.thoene@unisabana.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-2243-1752>

Resumen

Este capítulo examina la relación entre el Estado y la sociedad por medio de los conceptos de *ciudadanía* y *derechos sociales* en el contexto de América Latina. Se discute cómo los procesos políticos moldean la estructura de la sociedad, así como la protección social a través de la legislación. Se destaca la importancia de los medios para implementar los derechos sociales y legalmente exigibles. También se plantean preguntas sobre el valor de la libertad, la igualdad y la integración social a la hora de crear el Estado de bienestar.

Palabras clave: ciudadanía, derechos sociales, informalidad laboral, protección social.

Introducción

Este capítulo le presta especial atención a algunos aspectos de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Lo hace argumentando que las nociones de ciudadanía y derechos sociales están inextricablemente entrelazadas con la persistencia del sector informal en América Latina. Según Somers (2005), la ciudadanía ha sido solo una preocupación ocasional para el análisis social, una con la extraña costumbre de ser descubierta, olvidada y redescubierta una vez más. Esa afirmación suena cierta con respecto al tumultuoso desarrollo político, legal y socioeconómico de América Latina. Las diferentes facetas están dando forma a la noción de ciudadanía, y el concepto de *Estado de derecho* que se presenta con frecuencia ayuda a dar forma a los procesos políticos que no solo reconfiguran la estructura institucional de la sociedad desde arriba, sino que también alimentan las presiones participativas desde abajo (Banerjee & Duflo, 2011).

Las carencias y desigualdades que aquejan a las sociedades latinoamericanas exigen acciones de intervención social empoderadoras y protectoras por parte del Estado y los empresarios. Cada Estado es el órgano principal que

brinda medidas como la protección social sustentada en una legislación basada en los derechos sociales y laborales. A medida que la región reestructura el cuerpo político y se integra a la economía mundial a un ritmo cada vez mayor, las instituciones de bienestar público y su función de amortiguar los impactos económicos se han convertido en el centro de atención.

Ciudadanía y derechos sociales en América Latina a lo largo del tiempo

Las sociedades latinoamericanas contemporáneas tienden a ser más heterogéneas y pluralistas que durante la mayor parte de la historia posterior a la independencia de la región. Esto puede explicarse por el resurgimiento o llegada de actores políticos tan influyentes como los movimientos sociales y un poder judicial activista en la arena política. Los partidos políticos, los grupos oligopólicos de interés económico, los militares y, en raras ocasiones, los sindicatos la monopolizaron. Sin embargo, los elevados niveles de informalidad siguen impregnando diversas esferas de la vida social, lo que refleja las tensiones provocadas por la exclusión de una parte importante de la sociedad de los servicios judiciales, la atención de la salud, la educación y los frutos del crecimiento económico.

Discutir críticamente los derechos sociales y la ciudadanía ocupa un lugar crucial en los debates sobre el sector laboral informal latinoamericano. La persistencia de empleos de baja calidad y alta informalidad muestran falencias en el avance e implementación de los derechos sociales, la ciudadanía y el desarrollo económico equitativo. A pesar de los aparentes puntos de contacto entre los sectores formal e informal de una economía, las personas que operan en este último tienden a ser excluidas y desconectadas de participar activamente en los asuntos sociales y políticos. De hecho, Bayón et al. (1998) subrayan que la construcción de la ciudadanía social ha estado fuertemente influenciada por el empleo, al tiempo que Itzigsohn (2000) advierte que la economía informal no constituye una base sobre la cual construir una ciudadanía social universal.

En tiempos contemporáneos, el término *ciudadanía social* indica, en particular, protección del empleo o seguridad social (Schmid, 2006). El ya

relativamente avanzado y complejo sistema de bienestar al que se refiere Schmid se basa en la idea original de una ciudadanía social no como transferencia de ingresos, sino como una cuestión de reconocimiento social y plena inclusión en el cuerpo político (Somers, 2008). La observación de Somers hace hincapié en que algunas partes de la sociedad están atrapadas en un Estado pasivo, no participativo, que niega el acceso a los elementos protectores del sistema legal provistos universalmente. La situación opuesta, a saber, una ciudadanía activa, puede fortalecer la acción colectiva, que puede generar servicios públicos más efectivos y mejor focalizados y responsabilidad pública (Gauri & Lundberg, 2007). Las instituciones del mercado laboral son más eficientes y justas si múltiples intereses negocian conflictos regulatorios en igualdad de condiciones. El mercado laboral proporciona un marco de análisis prometedor para la ciudadanía de forma doble: como un fenómeno sociológico y una categoría puramente legal (Somers, 2005).

Además, el discurso sobre la asignación del gasto social y la estructura legal subyacente se expresa cada vez más en términos de derechos jurídicos (Deakin, 2001). El comentario de Deakin destaca los vínculos cada vez más intensos entre los derechos, la ciudadanía, los tribunales activistas y las constituciones en varios países de la altamente desigual región de América Latina. En épocas más contemporáneas, los derechos sociales se han vuelto particularmente importantes en toda la región, porque la desigualdad social ha amenazado las perspectivas de la política democrática, el crecimiento económico sostenido y la cohesión social.

Mirando hacia atrás a la época colonial, encontramos que la desigualdad formó la base y el modo de funcionamiento de la sociedad (Quintero, 2010). Si bien las repúblicas latinoamericanas posteriores a la independencia se comprometieron con los principios liberales, no consolidaron las bases legales para la coexistencia de la competencia de mercado y la legitimidad política (Adelman & Centeno, 2002). Las élites que usurparon el poder político a principios del siglo XIX mantuvieron la dependencia de las antiguas potencias coloniales en las instituciones extractivas usándolas para su propio beneficio (Banerjee & Duflo, 2011). Así, podemos detectar deficiencias en el marco legal que rige la política y la economía desde los inicios de la América Latina republicana moderna.

La independencia y los incipientes proyectos constitucionales de principios del siglo XIX introdujeron el concepto de ciudadanía en el discurso público de las jóvenes sociedades republicanas, que propagaron aspiraciones liberales, entre ellas la extensión de la ciudadanía a las clases bajas (Bendix, 2005). Según Quintero (2010), las demandas de igualdad se hicieron cuando la capacidad de implementación integral parecía cuestionable. En este contexto, Adelman (2003) afirma que las repúblicas sudamericanas no lograron incorporar los sectores populares a la corriente principal de la actividad institucional. Los reclamos de derechos particularistas que se originaron en los desarrollos políticos revolucionarios angloamericanos y franceses de los siglos XVII y XVIII tendrían un profundo impacto político, social, cultural y económico en la América Latina posterior a la independencia.

La idea de ciudadanía que comprende las libertades civiles y políticas tradicionales y los derechos sociales solo se introduciría en América Latina después de un retraso considerable con respecto a las experiencias de Europa occidental y América del Norte. La lucha social no resultó en la introducción de políticas y cambios sociales conducentes al estado de derecho, seguidos por el sufragio universal y el establecimiento de instituciones de bienestar público. A partir de hace unas tres o cuatro décadas, la mayoría de los países latinoamericanos se embarcaron en un rumbo orientado hacia los imperativos del desarrollo económico capitalista, basando sus arreglos constitucionales democráticos y la organización política del Estado en la vigencia universal de los derechos. Sin embargo, no se puede afirmar que se haya cumplido el proyecto de instaurar una ciudadanía universal (Quintero, 2010).

En el siglo XX, América Latina fue testigo de feroces batallas entre los campos ideológicos del gobierno democrático, la dictadura, el populismo, el socialismo y el neoliberalismo. Todos portaban sus distintas y cuestionadas concepciones de la libertad, el individuo frente al colectivo y la sociedad frente al Estado. Naturalmente, el contexto de la Guerra Fría, que proporcionó el trasfondo de gran parte de la lucha política del siglo XX, socavó aún más las aspiraciones de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos (Dean, 2007). Metafóricamente, tal vez durante los enfrentamientos posteriores a la Segunda Guerra Mundial entre la izquierda y la derecha en la política latinoamericana, la izquierda ubicó los derechos sociales dentro del

estado de bienestar en los vagones de primera clase, colocando firmemente la apertura económica en los vagones de segunda clase del tren de la política económica. La derecha política, por supuesto, favorecía el orden inverso.

El discurso de los derechos generales y las discusiones sobre los derechos sociales reflejan las tensiones. Son inherentes a las disputas entre una comunidad que lucha por que los beneficios de la solidaridad sean disfrutados por todos sus miembros, por un lado, y una simultánea glorificación del individuo egoísta, por el otro, como lo menciona Wimalasena (2008). De manera similar, Domingues (2008) afirma que la civilización moderna se basa en el sistema de derechos con referencia principalmente a los individuos, mientras que las colectividades se presentan casi residualmente.

Otro giro cuestiona la institución de la libertad civil de los derechos de propiedad en América Latina. Frente a sociedades con una distribución de la tierra muy sesgada y con escasez de suficientes recursos financieros, legales y políticos, aparece una proporción significativa de la población que reclama y disfruta de manera significativa el derecho de propiedad. De hecho, solo hasta el final del gobierno militar en varios países latinoamericanos y los posteriores procesos transitorios hacia la democracia que la izquierda política, dejó de rechazar el marco de los derechos y en su lugar abrazó el discurso de derechos-justicia y ciudadanos en general como agentes de cambio (Domingues, 2008). Sin embargo, el ejercicio de esos mismos derechos civiles constituye una parte clave de la mayoría de los regímenes económicos y políticos occidentales contemporáneos.

La definición de derechos específicos y su eventual extensión en un espíritu de equidad e inclusión siempre han sido resultados de la lucha colectiva, como lo indican las huelgas o las manifestaciones masivas. Entender la relación entre los derechos individuales y la pertenencia a una comunidad mejor capturada por la idea de ciudadanía cerrando la brecha entre el liberalismo y el comunitarismo (Mantouvalou, 2011) podría servir como una postura política conciliatoria. Por lo tanto, la ciudadanía es el pegamento multifacético y emancipador de la sociedad, que es la clave para la cohesión social, la calidad arraigada de la democracia y la protección contra el retroceso hacia las fuerzas del populismo, el autoritarismo y las luchas étnicas. Debido a su naturaleza de múltiples niveles, la ciudadanía activa también puede contribuir de alguna

manera a resolver las contradicciones ideológicas dentro de la política latinoamericana mencionada anteriormente.

Independientemente de que se perciba como una noción abstracta o fáctica, la dicotomía entre los derechos individuales y los derechos basados en la comunidad persiste en América Latina de otra forma. No es solo el escenario general de la ideología política, sino también la política de la etnicidad donde se desarrolla el discurso de los derechos. Por ejemplo, las constituciones de Bolivia, que entró en vigor en 2009, y Ecuador, en 2008, ilustran el conflicto entre el derecho colectivo a la autonomía jurisdiccional dentro de áreas predominantemente habitadas por grupos indígenas y esa parte de la costumbre jurídica indígena que choca con la perspectiva legal sobre las libertades individuales (Wolff, 2010).

En pocas palabras, los intentos de superar la desigualdad social y promover el empoderamiento legal y la movilidad social requieren reducir la brecha entre las aspiraciones, como las formuladas en el lenguaje de los derechos, y las acciones concretas que transforman los ideales en políticas inclusivas y justas. Esto ha resultado difícil en una región susceptible a la contradicción entre la política burocrática bien intencionada y la aplicación y ejecución burocrática desigual (Htun, 2000). Si bien la ley tiene una larga historia en América Latina, nunca ha logrado legitimidad en todo el país, como mencionan Adelman y Centeno (2002). Los derechos sociales y la expansión de la ciudadanía son herramientas cruciales para hacer soportable un cierto grado de desigualdad social sin causar malestar social y un grado indebido de inestabilidad política para los sistemas socioeconómicos capitalistas democráticos basados en el mercado. La extrema desigualdad de ingresos que prevalece en gran parte de la región empeora las perspectivas de la capacidad del Estado para cumplir un rol redistributivo para reasignar los recursos financieros y el poder político (Oxhorn, 2003).

El discurso de los derechos sociales y la ciudadanía contribuye a resolver las tensiones inherentes entre el mercado y el Estado en un sistema económico capitalista. Wilthagen y Rogowski (2002) sostienen que una función central de la ley y la regulación es la protección de los individuos de los efectos negativos de los mercados mediante la concesión de derechos. Los derechos informan la formulación de políticas y definen los límites de la acción estatal y los de los

ciudadanos que viven en ella. Dicho de otra manera, el enfoque en los derechos sociales y la ciudadanía plantea un desafío a la forma en que el Estado actúa como proveedor de bienes sociales y, al mismo tiempo, busca nuevas soluciones a las dificultades socioeconómicas de larga data que se basan en la redefinición de la regulación de la relación entre el Estado y el mercado.

Una descripción de los derechos sociales y la ciudadanía también arroja luz sobre la relación cambiante entre el Estado y su ciudadanía. Dado que los derechos sociales justiciables tienden a generar y fortalecer los sistemas de protección social, crean oportunidades para mitigar los riesgos de la vida, como la enfermedad y el desempleo involuntario. Los derechos sociales actúan como mecanismos institucionales de riesgo compartido y permiten a los individuos ir más allá de la estructura comunitaria tradicional basada en la familia, el clan y la empresa en su necesidad para asegurarse contra el riesgo y la incertidumbre (Schmid, 2009). Precisamente, en esos órganos institucionales, como la seguridad social administrada por el Estado, existen claras carencias en cuanto a la sostenibilidad financiera, la participación ciudadana y la cobertura de los servicios.

En los mercados laborales, los derechos sociales como la seguridad social y las concesiones laborales pueden contribuir así a aliviar la fricción y las dificultades en la experiencia laboral de un individuo, ya sea mientras se mueve entre la educación y el trabajo, entre el empleo dependiente y el trabajo por cuenta propia, entre el desempleo y empleo o entre la incapacidad para trabajar y jubilación (Schmid, 2006). La revitalización del debate sobre los derechos sociales en América Latina a través de la vinculación con los marcos constitucionales ha dado lugar a la noción de que los derechos sociales y el acceso resultante a la seguridad social ya no dependen de una relación laboral formal. En cambio, el discurso de los derechos sociales ha contribuido a poner de relieve la difícil situación de los trabajadores independientes y marginales en entornos con poca o ninguna protección legal contra los riesgos para la vida que se observan en las diversas formas del sector del empleo informal.

Los desarrollos legales y políticos han dado lugar a la noción de que los derechos sociales y laborales se consideran fundamentales (Hepple, 2002). Tales reclamos de derechos, ya sea contra el Estado o contra un empleador, están fuera del alcance y la revisión de la legislación ordinaria y de las mayorías

democráticas cambiantes, como explica Estlund (2002). Dotar tales derechos fundamentales de garantías constitucionales y, por lo tanto, ubicarlos dentro del sistema legal en lugar del dominio del poder político evita que sean incompatibles con lo que se entiende por la noción de *estado de derecho* (Luhmann, 2004). Sin embargo, la judicialización impone una responsabilidad significativa sobre el trabajo de un poder judicial capacitado, profesional e independiente.

La ciudadanía

El punto de partida más prometedor para conceptualizar la ciudadanía es entender esta noción crucial como una aspiración y una realidad, encapsulando elementos tanto imaginarios como institucionales (Domingues, 2008). En el contexto del avance institucionalizado de los derechos garantizados constitucionalmente, el sistema judicial y la burocracia estatal, la ciudadanía, junto con la soberanía, la democracia, el pluralismo, el estado de derecho y la rendición de cuentas (Domingues, 2008), ha permanecido tanto como una realidad, así como aspiración latinoamericana desde la independencia hasta la época contemporánea.

La construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía ha sufrido varios retrocesos a lo largo de la historia posterior a la independencia de América Latina. Sin embargo, ha habido una tendencia regional general hacia una plena realización de la ciudadanía, particularmente desde principios de los años noventa. No obstante, aún existen deficiencias marcadas en la incorporación de sectores excluidos de la población a las filas de la ciudadanía de una sociedad democrática, especialmente a través de los derechos sociales.

La ciudadanía puede definirse, según Roberts (2005), como una relación entre un individuo y un Estado que involucra la membresía plena y política del individuo en el Estado, con sus correspondientes derechos civiles, políticos y sociales. Inherente a esta definición, está la idea de que la ciudadanía expresa un pensamiento de pertenencia a una sociedad (Isin & Turner, 2007) y la creencia de una sociedad de lo que constituye condiciones justas para todos sus elementos constituyentes. Complementando la visión sociológica con la jurídica, esta última idea corresponde al hecho de que la ciudadanía y la tan

discutida noción del estado de derecho como piedra angular de la democracia constitucional no pueden separarse (Rosenfeld, 2001). Finalmente, frente a las investigaciones sobre el estado de bienestar, la ciudadanía se entiende mejor como funcional, no territorial: ¿de qué modo pueden los trabajadores ser ciudadanos?, como se pregunta Joppke (2007).

Además, la ciudadanía captura los derechos y deberes de los ciudadanos, manifestados como un conjunto de “derechos asociados con el servicio” (Isin & Turner, 2007), como el servicio militar o de jurado y un sistema tributario. En este contexto, es necesario mencionar los deberes que el Estado y sus instituciones ejecutiva, legislativa, judicial y de seguridad armada tienen con la ciudadanía. Así, la ciudadanía engloba derechos y obligaciones mutuas. La noción de ciudadanía se extiende más allá de las dimensiones civil, política y social (Botana, 2010). Orlove et al. (2011) discuten las repercusiones del cambio climático en los países latinoamericanos utilizando la noción de *ciudadanía ambiental*, con la que los autores esperan que las sociedades fortalezcan la adaptación al cambio climático como un derecho de los ciudadanos.

Debe quedar igualmente claro que el gasto público y la provisión de bienes públicos, como infraestructura y educación, dependen en gran medida de la mentalidad cívica de los ciudadanos y las empresas. Pero la mentalidad cívica es solo una cara de la moneda. Por otro lado, encontramos la incapacidad o falta de voluntad del Estado para cumplir con sus responsabilidades constitucionales. El Estado se involucra en el despilfarro fiscal, lo que exacerba la injusticia económica a mediano y largo plazo. Las indicaciones de esto último son la impresión de dinero sin control o la reverencia a los intereses de los económicamente prósperos. Si varios de estos estratos de ciudadanía están presentes dentro de una sociedad, tienden a aumentar la capacidad de autorregulación y regulación social.

En términos más prácticos, una percepción tan espesa de la ciudadanía puede llevar a que la sociedad acuerde, acepte y cumpla reglas elementales, que a la vez suplen o llenen los vacíos que dejan las ineficiencias en las instituciones judiciales y administrativas estatales (Saldías, 2011). Dado que el sector informal está fuera del alcance de gran parte de la regulación social y laboral, los trabajadores informales enfrentan barreras en su búsqueda por ejercer lo que Roberts (2005) llama *membresía plena*.

Los derechos sociales

Siguiendo la definición de ciudadanía, de la cual los derechos sociales son integrales, estos pueden definirse, según Foweraker et al. (2003), como derechos sustantivos que buscan garantizar las mejores condiciones socioeconómicas para el mejoramiento y protección de la existencia humana. Dichos derechos incluyen la educación, la vivienda, la atención de la salud y un ingreso mínimo (Hare, 2002). Deberían añadirse otros aspectos de los derechos sociales, a saber, el acceso a la alimentación y la nutrición. Según Deakin (2001), los derechos sociales en los mercados laborales pueden describirse como reclamaciones sobre recursos en forma de ingresos, servicios y empleo. Así, los derechos sociales son verdaderamente universales. Se extienden más allá de las personas que son “económicamente activas” (Hare, 2002). La institución del cuidado de la salud pública ejemplifica la difuminación de la distinción entre los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía de los derechos sociales (Oxhorn, 2003). Esta es una observación importante porque la aspiración de asegurar el acceso a la seguridad y la asistencia sociales en muchos países latinoamericanos se basa en la noción de derechos sociales.

Sin embargo, para cumplir con sus aspiraciones universales, los derechos sociales deben extenderse a quienes aún no han podido acceder a las prestaciones sociales. Una vía participativa como la afiliación sindical es una opción para encauzar la lucha social. Aun así, no tiende a estar disponible para las mujeres como jefas de hogar, trabajadoras domésticas o empleadas informales. La aspiración a la dimensión universal de los derechos sociales también atañe a las personas del sector informal. Sin embargo, debemos enfatizar que, como suele ser el caso con los objetivos a los que se aspira en la formulación de políticas, la prueba está en las etapas complicadas y desordenadas de la ejecución e implementación de políticas. Por lo tanto, los gobiernos también deben dominar el arte de gestionar las expectativas.

Además, el discurso sobre los mercados laborales europeos y los estados de bienestar posiblemente más institucionalizados e integrados ha planteado varias preguntas adicionales sobre los derechos sociales que son desconocidos para los asalariados industriales: derecho a horas de trabajo adecuadas, a una vida familiar y a reeducación ocupacional (Schmid, 2006, p. 27). Esta referencia

al mercado laboral europeo está justificada por una indicación de una dirección en la que discursos similares en otras partes del mundo podrían conducir a la industrialización y la integración regional y global. Los derechos civiles y políticos, como la igualdad ante la ley, el derecho a la propiedad, el derecho a la libertad de reunión y expresión y el sufragio universal pertenecen a áreas de contestación y participación en los procesos democráticos. Los derechos sociales se refieren a la igualdad de acceso y la realización del potencial humano.

Existe, por supuesto, una profunda interconexión entre las tres dimensiones de los derechos civiles, políticos y sociales, sus respectivas justificaciones y objetivos. Un ejemplo de ello es que para disfrutar de libertades políticas y derechos civiles significativos y para participar en la arena política, deben satisfacerse necesidades sociales específicas como nutrición, vivienda, salud y educación. Otro ejemplo es el estado crónico de falta de inversión en habilidades de alfabetización por parte del sistema de educación pública, lo que demuestra la negligencia del Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto al derecho a la educación. Por lo tanto, la falta de acceso a la educación y el analfabetismo resultante socava la libertad de movimiento y las oportunidades de empleo de una persona. La historia de América Latina del siglo XX atestigua la disponibilidad de ciertos aspectos de uno o dos conjuntos de derechos junto con la opresión simultánea de un tercer conjunto.

Dado que este capítulo busca explorar las interconexiones entre los derechos sociales, la ciudadanía y el sector laboral informal, es importante señalar que no es solo la legislación nacional la que rige el mercado laboral. Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también contienen políticas sociales y legislación laboral en países latinoamericanos individuales. El régimen de la OIT, cuyos convenios son tratados multilaterales y, como tales, se rigen por los principios generales del derecho internacional (Faúndez, 2008, p. 3), destaca ocho convenios sobre un conjunto de cuatro normas fundamentales del trabajo, que comprometen a todos los miembros gobiernos (Charnovitz, 1987, p. 273).

Estos principios fundamentales son la libertad de asociación y el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (International Labour

Organization [ILO], 1998). Según la OIT (ILO, 2006), el 69% de los países de la región latinoamericana han ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT, haciendo que la tasa de ratificación sea muy alta si se la considera en el contexto mundial. Una lectura cuidadosa de las normas fundamentales del trabajo muestra que los derechos laborales combinan derechos políticos como la libertad de reunión con los derechos sociales, lo que lleva a la conclusión de que los derechos individuales son indivisibles y están profundamente interconectados y enfatizan la participación y representación de los trabajadores y la ampliación de la protección social para contribuir a la “*extensión de la libertad real*” (Standing, 2003, cursiva en el original).

Además, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (ILO, 1989) apoya la participación política entre los grupos indígenas históricamente desfavorecidos (artículo 7), pide que se respeten los elementos del derecho consuetudinario (artículo 8) y, en el artículo 20, obliga a los Estados miembro a adoptar medidas especiales para garantizar la protección efectiva de los trabajadores tradicionalmente excluidos y que a menudo laboran en el sector informal (Faúndez, 2008). El Convenio 169 (ILO, 1989) va más allá de los temas puramente laborales y da más credibilidad a la noción de ciudadanía al, por ejemplo, fortalecer los derechos de participación.

La alta tasa de ratificación de los convenios de la OIT por parte de los países latinoamericanos y la posición acentuada de la importancia de los derechos en el campo de las políticas de desarrollo no deben ocultar el hecho de que la ciudadanía ha experimentado una evolución volátil y continúa siendo un dominio ferozmente disputado. Finalmente, en una nota más precautoria, se podría agregar que la proliferación de derechos ha producido problemas de consistencia legal y ha generado falsas expectativas de lo que los gobiernos pueden o entregarán (Molyneux & Lazar, 2003).

Conclusión

El enfoque latinoamericano para la creación del estado de bienestar podría haber tomado prestado demasiado y sin críticas de la Europa continental sin dar seguimiento a los pasos concretos hacia la implementación y perdiendo de

vista el valor de la libertad, la igualdad y la integración social en el camino. Una nota de precaución sugiere que el floreciente discurso sobre los derechos en el contexto de la democratización debe adquirir resultados concretos porque, de lo contrario, el uso indiscriminado de la noción corre el riesgo de perder su ventaja (Domingues, 2008). Este capítulo defiende la importancia de la ciudadanía como pieza central de la democratización y los derechos sociales como herramienta de empoderamiento, protección e inclusión. Los discursos sobre los derechos sociales y la ciudadanía tienden a articularse en términos de las diferencias en la historia colonial y posterior a la independencia, la estructura económica, las luchas étnicas y la brecha entre la ley y su implementación.

Por ende, las siguientes preguntas son propuestas para futuras investigaciones: ¿por qué algunos países confían en los tribunales para promover la ciudadanía mientras que otros mantienen los asuntos principalmente dentro de los límites del sistema político? ¿Son las soluciones a las controversias más aceptables para la sociedad si son el resultado de decisiones judiciales relativamente rápidas tomadas por un tribunal constitucional? O ¿la legislación derivada de largas sesiones parlamentarias, manifestaciones de ciudadanos, plebiscitos o elecciones generales produce acuerdos sociales más estables?

Referencias

- Adelman, J. (2003). *Capitalism and democracy in South America*. Routledge.
- Adelman, J., & Centeno, M. A. (2002). *Between liberalism and neoliberalism: Law's dilemma in Latin America*. University of Michigan Press.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.
- Bayón, M. C., Roberts, B., & Saraví, G. A. (1998). Ciudadanía social y sector informal en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 7(13), 73-111.
- Bendix, R. (2005). *Nation-building and citizenship*. Transaction Publishers.
- Botana, N. R. (2010). Why institutions matter: Fiscal citizenship in Argentina and the United States. En F. Fukuyama (Ed.), *Falling behind: Explaining the development gap between Latin America and the United States* (pp. 222-267). OUP.

- Charnovitz, S. (1987). The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview. *International Labour Review*, 126(5), 565-584.
- Deakin, S. (2001). *Renewing labour market institutions*. International Institute for Labour Studies.
- Dean, H. (2007). Social policy and human rights: Re-thinking the engagement. *Social Policy & Society*, 7(1), 1-12.
- Domingues, J. M. (2008). *Latin American modernity: A sociological interpretation*. Routledge.
- Estlund, C. (2002). An American perspective on fundamental labour rights. En B. Hepple (Ed.), *International and comparative perspectives* (pp. 192-214). CUP.
- Faúndez, J. (2008). *A view on international labour standards, labour law and MSES*. International Labour Office.
- Foweraker, J., Landman, T., & Harvey, N. (2003). *Governing Latin America*. Polity.
- Gauri, V., & Lundberg, M. (2007). Citizenship: The developing social and political life of youth. *Development Outreach*, 32-34.
- Hare, I. (2002). Social rights as fundamental human rights. En B. Hepple (Ed.), *International and comparative perspectives* (pp. 153-181). CUP.
- Hepple, B. (2002). Introduction. En B. Hepple (Ed.), *International and comparative perspectives* (pp. 1-17). CUP.
- Htun, M. (2000). Culture, institutions, and gender inequality in Latin America. En L. E. Harrison & S. P. Huntington (Eds.), *Culture matters: How values shape human progress* (pp. 189-199). Basic Books.
- International Labour Organization (ILO). (1989). *C169 indigenous and tribal peoples convention*. <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
- International Labour Organization (ILO). (1998). *Declaration on fundamental principles and rights at work*. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=%28%23doc-no%3D261998%29+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0>
- International Labour Organization (ILO). (2006). *Decent work in the Americas: An agenda for the hemisphere, 2006-2015*. International Labour Office.
- Isin, E. F., & Turner, B. S. (2007). Investigating citizenship: An agenda for citizenship studies. *Citizenship Studies*, 11(1), 5-17.
- Itzigsohn, J. (2000). *Developing poverty: The state, labor market deregulation, and the informal economy in Costa Rica and the Dominican Republic*. The Pennsylvania State University Press.

- Joppke, C. (2007). Transformation of citizenship: Status, rights, identity. *Citizenship Studies*, 11(1), 37-48.
- Luhmann, N. (2004). *Law as a social system*. OUP.
- Mantouvalou, V. (2011). In support of legalisation. En C. Gearty & V. Mantouvalou (Eds.), *Debating social rights* (pp. 85-171). Hart.
- Molyneux, M., & Lazar, S. (2003). *Doing the rights thing: Rights-based development and Latin American NGOs*. ITDG Publishing.
- Orlove, B., Taddei, R., Podestá, G., & Broad, K. (2011). Environmental citizenship in Latin America - climate, intermediate organizations, and political subjects. *Latin American Research Review* 46(número especial), 115-140.
- Oxhorn, P. (2003). *Social inequality, civil society, and the limits of citizenship in Latin America*. University of California Press.
- Quintero, I. (2010). *¿Qué se ganó y qué se perdió con la independencia desde la perspectiva social?* Planeta.
- Roberts, B. R. (2005). Citizenship, rights and social policy. En C. H. Wood & B. R. Roberts (Eds.), *Rethinking development in Latin America* (pp. 137-158). Pennsylvania State University Press.
- Rosenfeld, M. (2001). *The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy*. Cardozo Law School Jacob Burns Institute for Advanced Legal Studies. <https://doi.org/10.2139/ssrn.262350b>
- Saldias, C. (2011). ¿Se está acabando el milagro? *Razón Pública*. http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1923:bogota-ise-esta-acabando-el-milagro-i-anatomia-del-milagro-&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27
- Schmid, G. (2006). Social risk management through transitional labour markets. *Socio-Economic Review*, 4, 1-33.
- Schmid, G. (2009). *Theory of transitional labour markets and "flexicurity": Lessons for transition and developing countries* [ponencia]. Paper presented to the European Training Foundation (ETF) (pp. 1-44).
- Somers, M. R. (2005). *Citizenship troubles: Genealogies of struggle for the soul of the social*. Duke University Press.
- Somers, M. R. (2008). *Genealogies of citizenship: Markets, statelessness, and the right to have rights*. CUP.
- Standing, G. (2003). *The decent work enterprise: Worker security and dynamic efficiency*. International Labour Office.

- Wilthagen, T., & Rogowski, R. (2002). *Legal regulation of transitional labour markets*. Edward Elgar.
- Wimalasena, J. P. (2008). Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte: Rechtsfortbildung am Beispiel des Internationalen Sozialpakts von 1966. *Kritische Justiz*, 1, 2-23.
- Wolff, J. (2010). Postneoliberal verfasst? Ein vergleichender Blick auf die neuen Verfassungen in Bolivien und Ecuador. *Kritische Justiz*, 4, 407-415.

Capítulo 3
Relaciones de legalidad-
informalidad-ilegalidad en
Latinoamérica: estado del arte*

María Alejandra Puerta Olaya
Melissa Flórez Barrios

* Los autores agradecen al programa *Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal*, código 60185, que conforma la Alianza EFI, bajo el contrato de recuperación contingente FP44842-220-2018.

María Alejandra Puerta Olaya

Universidad de Antioquia

Grupo de Investigación de Macroeconomía Aplicada

mariaa.puerta@udea.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-5071-7649>

Melissa Flórez Barrios

Universidad de Antioquia-Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín)

melissa.florezb@udea.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-5768-7892>

Resumen

La literatura académica sigue revelando que existen varias definiciones para comprender “lo legal”, “lo ilegal”, “lo informal” y las interrelaciones de estos fenómenos, al igual que diversas metodologías para su estudio. Este capítulo presenta un estado del arte sobre ¿cómo se ha entendido recientemente la asociación entre ilegalidad, legalidad e informalidad en las investigaciones sobre estos fenómenos dentro de los países latinoamericanos? Para contestar esta pregunta se analizaron 65 artículos publicados en revistas indexadas de economía, negocios y ciencias sociales, entre 2018 y 2022. Las investigaciones consultadas señalan que la ilegalidad, la informalidad y la legalidad se relacionan de cinco siguientes formas: 1) se coproducen a partir de la iniciativa estatal y los actores sociales que coalimentan y legitiman al ordenamiento jurídico; 2) se movilizan “desde abajo” por parte de los diferentes actores sociales; 3) presentan porosidades entre sí que hacen indistinguibles sus fronteras, principalmente en escenarios de violencia y en espacios de mercado; 4) fluyen a través del intercambio del mercado, y 5) se resignifican a partir de la moralidad de las comunidades, que negocian constantemente su entendimiento sobre la legitimidad y la legalidad. Se concluye que, para el caso de Latinoamérica, los estudios publicados asumen que es la misma complejidad de las relaciones sociales, la que constantemente cuestiona y resignifica los campos de la legalidad y de la legitimidad, la ilegalidad y la ilegitimidad y de la informalidad y su tolerancia.

Palabras clave: ilegalidad, informalidad, legalidad, Latinoamérica, economía.

Introducción

El 10 de mayo de 2022, Guillermo Franco publicó, en el espacio virtual del periódico *La República*, una columna titulada “Maraña de normas e ilegalidad en la vivienda turística”. En este escrito, él describió la relación que se da entre el uso de plataformas digitales para el arrendamiento de viviendas a turistas, los vacíos normativos en los reglamentos de propiedad horizontal y la falta de eficacia y celeridad del Gobierno respecto de su deber de exigir el

cumplimiento de los requisitos de ley para el ejercicio de esta actividad económica. Franco lo manifestó así:

El elevado grado de ilegalidad e informalidad que hay en el arrendamiento de vivienda turística es fácilmente verificable al ver que en el mercado proliferan apartamentos en edificios y conjuntos residenciales que prestan el servicio a través de plataformas sin que esté explícitamente permitido en el reglamento de propiedad horizontal.

Probablemente, los continuos aplazamientos que ha hecho el Gobierno para el cumplimiento de estos requisitos expliquen parcialmente el elevado grado de ilegalidad en la actividad.

El centro de la preocupación que se manifiesta en estas líneas es la aparición de nuevos fenómenos digitales que actualizan y acrecientan las relaciones entre legalidad, informalidad e ilegalidad que ya existen en la prestación de servicios inmobiliarios. Lejos de encontrarse una solución para la informalidad y la ilegalidad, cada vez más, nuevas formas de relaciones sociales hacen necesarias reflexiones más complejas sobre estos fenómenos. En especial, cuando se trata de países no desarrollados, donde “el sistema legal excluye cerca del 80% de la población” (Soto, 2019, p. 221). Para los científicos sociales el tema no está agotado. La literatura académica sigue revelando que existe una variedad de definiciones que se han dado y se dan para comprender “lo legal”, “lo ilegal”, “lo informal” y las relaciones que tienen estos fenómenos entre sí, al igual que una variedad de metodologías para su estudio. Por lo tanto, la reflexión sobre la dinámica de las relaciones que se tejen entre estos fenómenos es importante para las ciencias sociales, en especial para la economía.

A primera vista, podría pensarse que definir ilegalidad e informalidad depende de lo que se asuma como legalidad. Ejemplo de esto es que, con una búsqueda simple en internet, una persona se puede percatar de que lo ilegal se define como aquello contrario a la ley, y lo informal, como aquello por fuera de los formalismos de esta. Sin embargo, estos lugares comunes soslayan la importancia que los científicos sociales le dan al poder comprender y explicar los fenómenos en su complejidad. Lo hacen porque se sustentan en una lógica dicotómica que asume que, por ejemplo, la ilegalidad es diametralmente opuesta

a la legalidad y que ocurre al margen de ella. Una perspectiva así lleva a pensar que la ilegalidad, la informalidad y la legalidad son conceptos que se pueden delimitar en su totalidad, y que, en la práctica, como fenómenos, cuando uno no ocurre o no puede rastrearse, entonces ocurre el otro.

Desde las ciencias sociales se promueven reflexiones más complejas sobre las relaciones entre la ilegalidad, la informalidad y la legalidad. Al menos, dentro de las reflexiones de economía, política y sociología, es posible destacar tres perspectivas en el estudio de estos fenómenos. Estas pueden resumirse en las siguientes tesis: 1) el sistema de propiedad, y la incapacidad de gestionar la propiedad y la riqueza generan informalidad e ilegalidad; 2) la ilegalidad y la informalidad conforman la “economía en las sombras” o la “economía subterránea”, y 3) la informalidad, la legalidad y la ilegalidad son fenómenos conexos e imbricados. Las dos primeras reflexiones surgen en el seno de la economía, y la última, en el seno de la sociología.

Hernando de Soto es el exponente de la primera tesis. En su libro *El misterio del capital* (2019), este economista peruano defiende que la ilegalidad y la informalidad son fenómenos extendidos en los países en vías de desarrollo y en aquellos que salen del comunismo. La razón de la prevalencia de estos fenómenos en estos países es, para él, el resultado de un sistema de administración de la propiedad que no se ha desarrollado como en los países del primer mundo. Según esta perspectiva, la ilegalidad y la informalidad predominan cuando los activos no pueden ser comercializados gracias a que los derechos de propiedad no pueden ser bien definidos. Desde la mirada de Soto, lo ilegal e informal son excepciones al deber ser, excepciones a la legalidad en el primer mundo, y en el tercero son la regla. Por esta razón, su propuesta económica gira en torno a delimitar los derechos de propiedad en los países en desarrollo y en los que salen del comunismo, de tal forma que se fijen los activos y se posibilite realizarlos como capital. Así expuesta, la mirada de Soto entiende a la informalidad y a la ilegalidad como los resultados de un inadecuado sistema legal de propiedad.

La segunda tesis denomina las actividades económicas ilegales e informales como *economía en las sombras* o *economía subterránea*. Según esta postura, las actividades informales e ilegales generan ingresos económicos y, por lo tanto, estarían sujetas a impuestos si fuesen declaradas a las autoridades tributarias.

Sin embargo, como esto no ocurre, las transacciones quedan ocultas para el sistema legal. De ello, la denominación de oculto y subterráneo de este tipo de economías. La perspectiva que exponen Friederich Schneider y Dominik Enste (2002) parte de la idea de que existe un sistema oficial del que se esfuerzan por esconderse los actores informales e ilegales. La razón de esta situación se encuentra en que el sistema legal genera fuertes cargas impositivas, los aportes a la seguridad social cada vez son mayores, al igual que las restricciones en el mercado laboral, y las tasas salariales son bajas dentro del sistema oficial. Por estas razones, para ellos, el sistema económico oficial-legal es el responsable de afrontar el reto que representan las actividades ilegales e informales para la economía y la política social buscando mecanismos de visibilización y declaración de estas. Así expuesta, la mirada de estos economistas entiende la informalidad y la ilegalidad como fenómenos que existen y que son complejos de estimar, pero a los que conviene enfrentarse en procura de prevenir sus efectos en la economía oficial (Schneider & Enste, 2013).

Finalmente, la tercera tesis afirma que no es posible diferenciar entre los fenómenos legales, ilegales e informales porque estos están profundamente imbricados. Este planteamiento parte principalmente de investigaciones de corte sociológico que estudian la política pública y las actividades delincuenciales. Desde esta mirada, los actos y actores ilícitos han formado y forman parte de los procesos e instituciones a escala urbana, regional y global. Al hacer parte integral de ellos, no es posible establecer límites entre aquello que es informal, legal o ilegal. Gracias a ello, se entiende que todos los fenómenos interactúan entre sí y con su entorno (Chiodelli et al., 2018). La interacción se da en el marco de la utilización de redes e infraestructuras que no podrían definirse claramente solo desde los términos de la legalidad (Guerrero-C. & Martin, 2021). A nivel micro, por ejemplo, los fenómenos están incrustados en las relaciones sociales familiares, laborales, entre otras, y a nivel macro, lo hacen en las políticas y en las leyes que los condicionan (Lupsha, 1983). Por ello, los fenómenos catalogados de ilegales e informales no pueden ser separados del contexto de la red donde se producen (Kleemans & van de Bunt, 1999). Una idea de Peter Lupsha (1981) puede ser un buen resumen de esta perspectiva: los negocios ilegales solo se pueden sostener por su imbricación con los negocios legales, o lo que es lo mismo: la legalidad, la informalidad y la ilegalidad se coproducen.

En conjunto, las tres perspectivas señaladas evidencian, como ya se dijo, que aquellos fenómenos catalogados como ilegales o informales van más allá de ser lo opuesto a lo legal-formal. La complejidad se manifiesta cuando se observa que, de forma independiente a la perspectiva, aquello que es ilegal o informal está determinado por diversos factores sociales (locales y globales) como el sistema de propiedad, el sistema fiscal o la misma coproducción que estos fenómenos realizan de sí-mismos en todas las escalas. Ya se ha dicho que, múltiples perspectivas pueden originar múltiples investigaciones, y esto es lo que ha ocurrido en el caso de los estudios sobre las relaciones legal-ilegal-formal.

Desde 2010 hasta 2022, en una base de datos como Scopus, se presentaba una tendencia creciente en la publicación de artículos que abordan los fenómenos de legalidad, ilegalidad e informalidad. Mientras en periodos anteriores, menos de siete artículos se publicaban al año en aquella base de datos, desde entonces las cifras aumentan cada año sin disminuir de este tope. Los investigadores de diversas latitudes se interesan cada vez más en estos fenómenos, lo que se evidencia en la figura 3.1.

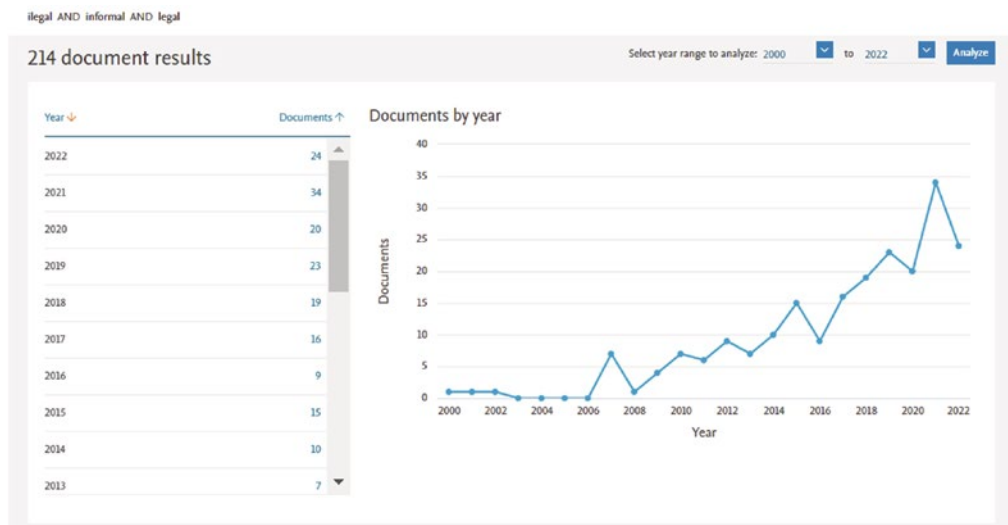


Figura 3.1. **Publicaciones por año que relacionan “ilegal”, “informal” y “legal”**

Fuente: tomado de Scopus con datos a la fecha del 1 de noviembre de 2022.

Los Estados latinoamericanos han sido catalogados, en algunos casos, como Estados débiles en los que prolifera la ilegalidad y la informalidad. Economistas, sociólogos, politólogos y otros académicos han intentado entender el fenómeno. El trabajo informal, la conformación de barrios periféricos, el narcotráfico y la evasión de impuestos son solo unos pocos ejemplos de la diversidad de objetos de estudio que llaman la atención de un creciente número de investigadores que se interesan en publicar sobre estos temas. Interés que no es ajeno a la representatividad que la ilegalidad y la informalidad tienen en la región. Por ejemplo, en Colombia, según datos de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022), la tasa de informalidad es elevada y supera el 60%. Este capítulo presenta un estado del arte de las investigaciones que se han realizado, desde las ciencias sociales y económicas, sobre las relaciones entre ilegalidad, informalidad y legalidad en los países latinoamericanos. Este balance se orientó, principalmente, hacia la pregunta: ¿cómo se ha entendido la relación entre ilegalidad, legalidad e informalidad en las investigaciones sobre estos fenómenos dentro de los países latinoamericanos?

Para contestarla se realizó una búsqueda en la base de datos bibliográfica Scopus. Esta se seleccionó por ser la más completa para las ciencias sociales. Una vez en el entorno de búsqueda avanzada de la base, se digitó la ecuación “ilegal AND informal AND legal”. La raíz se completó al añadir cada uno de los países latinoamericanos, a su vez conectado con el operador AND. De esta forma, la construcción final de la ecuación fue: “ilegal AND informal AND legal AND *nombre del país*”¹. La búsqueda se repitió hasta agotar el número de países.

Los resultados arrojados por la base de datos se limitaron a publicaciones entre 2018 y 2022, en formato artículo, para las áreas de economía, negocios y ciencias sociales. Se excluyeron los artículos que en su título señalaron expresamente que el objeto de su investigación no estaba enfocado en países latinoamericanos o que no tuviesen relación temática con la construcción de este estado del arte. Al terminar el proceso, se obtuvieron 186 registros, de

¹ Para esta búsqueda se seleccionaron los países latinoamericanos soberanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

los cuales se seleccionaron 68 artículos. Los demás registros se encontraban duplicados. En el proceso de sistematización de la información fueron descartados tres artículos, debido a que al revisarlos se encontró que no guardaban relación temática o conceptual con la pregunta orientadora.

La información recolectada se analizó en una matriz de Excel, en la que se consideraron los siguientes aspectos: el país objeto del artículo; otros países relacionados; el tema principal; el resumen; la conclusión; los fragmentos en los que los autores desarrollaron sus conceptualizaciones sobre ilegalidad, legalidad e informalidad; las relaciones que se establecieron en el artículo entre estos fenómenos; el área a la que pertenecía la investigación, y, finalmente, se destinó una columna de la matriz para la toma de notas sobre aspectos relevantes del artículo. Adicionalmente, con las palabras clave de los artículos se realizó un análisis de concurrencias en el *software* VOSviewer.

Los siguientes apartados presentan el resultado de este balance. La sección siguiente se ocupa de mostrar cómo algunos países, especialmente, Brasil, Colombia, Argentina, México y Perú son objeto de un importante número de investigaciones debido a la alta prevalencia que presentan de fenómenos ilegales e informales relacionados con la minería, el orden público, la administración de la vivienda y el comercio. Además, esta sección evidencia que, en los últimos cinco años, nuevos temas emergieron para el estudio y la comprensión de las relaciones entre legalidad, informalidad e ilegalidad. La segunda sección de este capítulo presenta una aproximación a los conceptos de ilegalidad, informalidad y legalidad que asumen los artículos consultados. Se resalta la superación de visiones maniqueas sobre la ilegalidad y la informalidad y la adopción por parte de los autores de otros enfoques que asumen la complejidad y la movilidad que tienen estos conceptos en medio de diversas relaciones sociales y económicas. Finalmente, en la tercera sección se detalla cómo la ilegalidad, la informalidad y la legalidad se relacionan de las siguientes formas: a) se coproducen a partir de la iniciativa estatal y los actores sociales que coalimentan y legitiman al ordenamiento jurídico; b) se movilizan “desde abajo” por parte de los diferentes actores sociales para construir con mayor o menor éxito el sentido que les permitirá ordenar sus formas colectivas de hacer; c) presentan porosidades entre sí que hacen indistinguibles sus fronteras, principalmente en escenarios de violencia y en espacios de mercado;

d) fluyen a través del intercambio del mercado como lo hacen los mismos bienes y servicios que incorporan a lo largo de su cadena de producción y circulación varias combinaciones de Estados legales, informales e ilegales, y e) se resignifican a partir de la moralidad de las comunidades, especialmente las sindicales, que negocian constantemente su entendimiento sobre la legitimidad y la legalidad. Para cerrar el capítulo, se concluye que, para el caso de Latinoamérica, los estudios analizados asumen que es la misma complejidad de las relaciones sociales, la que constantemente cuestiona y resignifica los campos de la legalidad y de la legitimidad, la ilegalidad y la ilegitimidad y de la informalidad y su tolerancia.

Legalidad, informalidad, ilegalidad: conurrencias temáticas y espaciales

Cuando se habla de ilegalidad-informalidad-legalidad, los países latinoamericanos suelen ser mencionados. Académicos como Soto, Schneider y Enste, Chiodelli, Guerrero-C. y Martin, Kleemans y van de Bunt, y Lupsha coinciden en centrar sus investigaciones en estos territorios o en otros países en desarrollo del continente africano. Lo hacen porque consideran que el sistema legal de estos Estados no es lo suficientemente fuerte, lo que impide capitalizar la propiedad dentro de ellos (Soto, 2019); o porque estiman que más de la mitad del producto interno bruto de estos países se relaciona con actividades informales o ilegales (Schneider & Enste, 2002, 2013), o porque en Latinoamérica encuentran casos de estudio paradigmáticos que evidencian cómo se imbrican el tráfico, el crimen organizado y la delincuencia con actividades legales e informales (Guerrero-C. & Martin, 2021; Kleemans & van de Bunt, 1999; Lupsha, 1981, 1983).

Los artículos analizados para este capítulo complementan estas apreciaciones y evidencian que los fenómenos presentados en algunos países como Brasil, Colombia, Argentina, México y Perú son objeto de un importante número de investigaciones, no solo de forma individual, sino también desde los territorios fronterizos que comparten entre sí, en los que se evidencian dinámicas informales e ilegales. Además, estas publicaciones reflejan cómo, en los

últimos cinco años, nuevos temas emergen para el estudio y la comprensión de las relaciones entre legalidad, informalidad e ilegalidad. Estas concurrencias temáticas y espaciales se muestran en la figura 3.2.

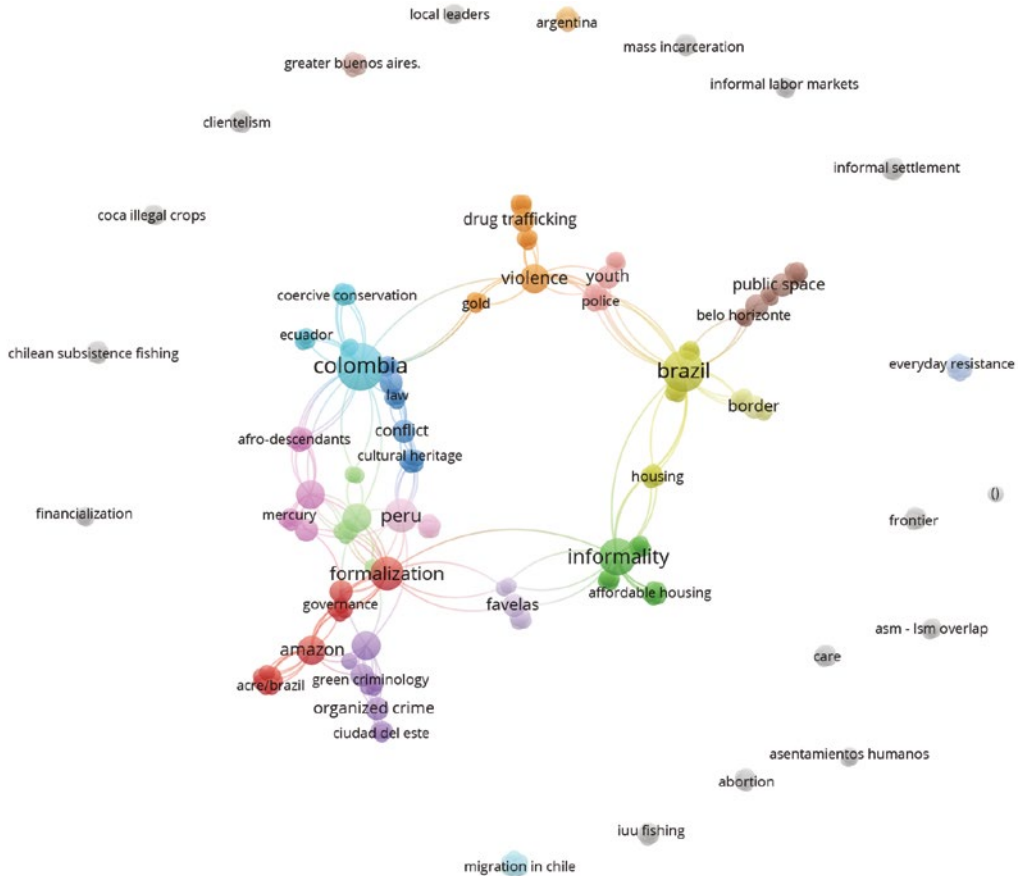


Figura 3.2. **Concurrencias de palabras clave en los 65 artículos analizados**

Fuente: Graficado en VOSviewer con datos a la fecha del 1 de noviembre de 2022.

La figura 3.2, de concurrencias, permite extraer varias conclusiones, las cuales pueden agruparse así: 1) relación país-temática, 2) discusiones por clústeres de información y 3) temas adyacentes. En cuanto a la relación país-temática, la figura muestra que Colombia, Brasil, Perú, Argentina y México son los territorios en los que los fenómenos de legalidad, ilegalidad e informalidad

son más estudiados. Sin embargo, en cada uno de estos Estados son diferentes las temáticas y problemáticas que abordan los investigadores. En Colombia, la discusión se centra entre los temas de conflicto armado, minería ilegal y artesanal, y comunidades autóctonas. En Brasil, los trabajadores informales, la vivienda informal, los problemas de espacio público y de administración de las fronteras son el foco de las investigaciones. Llama la atención que en medio de estas dos redes de concurrencias se configura una discusión sobre la violencia. Ello ocurre porque las problemáticas que se estudian en estos dos países se encuentran relacionadas, a su vez, con otros fenómenos como la producción y el tráfico de drogas, los trabajadores ilegales, la minería de oro, la juventud y la justicia juvenil. Los investigadores identifican que las problemáticas de ilegalidad e informalidad que enfrentan estos Estados y su imbricación con otros fenómenos sociales y culturales tienen incidencia en la violencia interna al país.

Con menos concurrencias que Brasil y Colombia, se encuentran Perú, Argentina y México. En el caso del Perú, el conflicto y la formalización minera en la Cordillera de los Andes, asociados con los crímenes ambientales, configuran la discusión principal alrededor de este Estado. Desde otra perspectiva, en Argentina se examinan las relaciones ilegales e informales como producto de la gobernanza criminal, la economía popular, los asentamientos informales y las diferentes políticas y programas de regularización y legalización que se han aplicado en el país, provenientes desde actores estatales tanto nacionales como internacionales. Por su parte, en México, resalta el papel de las corporaciones en el crecimiento del problema de la informalidad habitacional. En el medio de la red de concurrencias que se forma alrededor de estos países, surge la discusión sobre la dualidad informalidad-formalización. Las investigaciones señalan que estas problemáticas, y otras como las de la infraestructura habitacional, la minería, el crimen organizado y las economías ilícitas, se desprenden de un marco normativo difuso o inexistente para su regulación. En estos países el foco de la discusión se encuentra en relación con el papel del Estado y del orden legal en la configuración de los fenómenos de ilegalidad e informalidad.

En cuanto a los clústeres de información, se observan 33 discusiones. Las 239 palabras clave que se recogieron de los artículos analizados se agruparon en cada uno de estos conjuntos. Las temáticas que se obtuvieron estaban

relacionadas con la dupla país-temática analizada en los párrafos anteriores. Sin embargo, es importante resaltar que los clústeres más amplios (con catorce y trece concurrencias) se enfocan en tres ejes principales de investigación: el amazónico, el de la informalidad y el del conflicto minero. En el primero, la gobernanza, la gobernabilidad y la economía ilícita resaltan como inquietudes principales. En el segundo, los problemas de regulación de la vivienda, de manejo del espacio público, de asentamientos informales y de financiarización de la vivienda son asociados con los índices crecientes de informalidad. Finalmente, en el eje del conflicto minero, se evidencia que son inquietudes principales de los investigadores los crímenes ambientales, la minería artesanal y en pequeña escala, y la formalización minera. Algunos otros temas agrupados en los clústeres más pequeños son: política urbana y regulación del espacio público y el tránsito, política ambiental, paz territorial, orden social, ventas ambulantes e informalidad urbana, tráfico y homicidio.

Al margen de la red principal de concurrencias, se encuentran unos temas adyacentes. Aunque la relevancia de estos contenidos no es tan fuerte como la que se evidencia en las discusiones ya señaladas, llama la atención que estos asuntos se encuentren mencionados. Por fuera de las discusiones principales, se encuentran las investigaciones que abordan las economías de subsistencia, la financiarización de la vida, el clientelismo, la economía del cuidado, la migración, el aborto, el mercado laboral informal, los cultivos ilegales y los asentamientos informales en algunos otros países latinoamericanos como Chile y Paraguay. Estos temas adyacentes evidencian que nuevos objetos de investigación y nuevos territorios han originado las más recientes investigaciones, las cuales también han asimilado que la comprensión de los fenómenos de ilegalidad-legalidad-informalidad se extiende al estudio de escenarios que se encuentran más allá de los conflictos asociados con la explotación del suelo y el subsuelo, la producción y el tráfico de drogas y, del trabajo y las rentas informales. Las mujeres, el cuerpo de las mujeres, las poblaciones marginalizadas y sus mecanismos de subsistencia y el sistema crediticio son campos de investigación que se abren hacia el futuro.

Una aproximación a los conceptos de legalidad, informalidad e ilegalidad

La creciente apertura por parte de los investigadores hacia nuevos objetos para el estudio de los fenómenos de ilegalidad e informalidad en aspectos sociales y económicos es evidencia, a su vez, de una comprensión más amplia tanto de los problemas como de los conceptos con los cuales estos se abordan. En su conjunto, las investigaciones que se analizan para este estado del arte están en sintonía con la superación de la visión maniquea que considera “lo ilegal” como lo opuesto a “lo legal”; y a “lo informal” como un espacio intermedio entre estos dos. Las conceptualizaciones sobre legalidad, informalidad e ilegalidad concuerdan con el horizonte actual de la investigación en ciencias sociales y económicas que, como ya se mencionó, apuesta por promover reflexiones que comprendan la complejidad de los fenómenos estudiados.

Los artículos que aquí se analizan permiten ver que la ilegalidad, la informalidad y la legalidad no son categorías estáticas, por lo que la constante interacción entre el Estado, los diferentes actores sociales, los actores privados y los contextos sociales y económicos moldean continuamente su definición. Entre los artículos analizados se encuentran varios acuerdos sobre estas categorías, los cuales se detallan a continuación. A pesar de estos, también se pone de presente que en esta literatura se pueden encontrar definiciones que presentan a la ilegalidad y la informalidad como fenómenos que se superponen en aspectos relacionados con el comercio y la minería.

Uno de los aspectos clave identificados en esta revisión es la ausencia explícita de una definición del concepto de legalidad. Sin embargo, de manera implícita, los textos evidencian que aquello que se considera legal no depende exclusivamente de las capacidades de regulación del Estado y del ejercicio de la soberanía estatal. Estos no son los únicos mecanismos usados para definir lo legal o lo legítimo. De acuerdo con los artículos, son las tensiones entre la política pública, los grupos de interés y los actores locales, las que configuran y reconfiguran el marco de la legalidad en Latinoamérica (Criqui, 2020; Dewey, 2018; Ivancheva & Krastev, 2019; Martens et al., 2022; Minhoto, 2020; Moriconi & Peris, 2019; Perelman, 2018; Salas Carreño & Hurtado, 2018; Sánchez, 2022; Sandoval-Hernández, 2022; Thayer Correa & Tijoux Merino, 2022; Torres &

Ruiz-Tagle, 2018; Zoettl, 2021). Incluso, algunas situaciones generadas por el vacío institucional en territorios marginales, de frontera o periféricos, no son consideradas expresamente como contrarias a la ley o informales, sino que se entienden como los mecanismos bajo los cuales el Estado facilita el ejercicio de sus funciones tanto legales como legítimas (Moriconi & Peris, 2019).

De acuerdo con esta demarcación de la legalidad, los fenómenos informales e ilegales son considerados móviles, porque fluctúan entre ellos y de acuerdo con los contextos en los que se desarrollan (Ivancheva & Krastev, 2019; Perelman, 2018; Santo et al., 2018). Las leyes y los agentes los asimilan como tal conforme al espacio en el que ocurren, al grado de legitimidad que se les otorga a los actores y a la actividad económica que involucran (Assis & Erdman, 2021; Dewey, 2018; Fromm, 2019; Ivancheva & Krastev, 2019; Kaufmann & Côte, 2021; Leal, 2018; Moriconi & Peris, 2019; Nogueira, 2019; Perelman, 2022; Pinheiro-Machado, 2018). Esta visión es reproducida por los investigadores, quienes asumen, por ejemplo, que la informalidad es un fenómeno predominantemente urbano que involucra actores legítimos, para cuyo estudio son interesantes los temas que se relacionan con el empleo, el mercado, el comercio y el acceso a la vivienda y al sistema financiero (Basile & Ehlenz, 2020; Bittencourt et al., 2018; Camargo, 2020; Criqui, 2020; Dombroski, 2020; Fernandes, 2021; Ojeda & Pino, 2019a, 2019b; Oosterbaan, 2021; Sánchez, 2022; Stiphany et al., 2022; Torres & Ruiz-Tagle, 2018; Wigle, 2020). La informalidad normalmente se presenta como tolerada y encausada por parte del Estado (Dewey, 2018; Fromm, 2019; Martens et al., 2022; Moriconi & Peris, 2019; Sandoval-Hernández, 2022).

Los investigadores consideran que no ocurre lo mismo con los fenómenos ilegales que tienden a ser rechazados y reprimidos por numerosos agentes estatales, económicos y sociales (Assis & Erdman, 2021; Benites, 2022; Fromm, 2019; Kaufmann & Côte, 2021; le Billon et al., 2020; Leal, 2018; Pinheiro-Machado, 2018; Stefanus & Vervaele, 2021). Para estos autores, la ilegalidad se da en mayor medida en espacios marginales, de frontera y rurales e involucra actores ilegítimos (Perelman, 2018). Allí las soberanías en disputa entre el Estado y los grupos delincuenciales por la explotación de recursos naturales, la extracción de materias primas y el comercio de contrabando configuran el marco para definir lo ilegal (Dias, 2020; do Espírito Santo & Voks, 2021;

Feltran & Maldonado, 2022; Grillo, 2019; Lara-Rodríguez, 2021; Minhoto, 2020; Monsalve Parra, 2006; Ojeda & Pino, 2019b; Pinheiro-Machado, 2018; Rabossi, 2021; Sanjurjo, 2021; Saporì, 2020; Vargas, 2021; Zoettl, 2021).

En las investigaciones son los problemas demográficos y habitacionales los que preocupan y, por lo tanto, moldean el concepto de informalidad que asumen los artículos analizados. Desde ellos, se evidencia cómo en Latinoamérica el acceso a una vivienda digna, enfrentado a la constante migración de personas da lugar a la reflexión sobre el hábitat informal y el uso del espacio público (Basile & Ehlentz, 2020; Camargo, 2020; Ivancheva & Krastev, 2019; Nogueira, 2019; Rolnik et al., 2021; Stiphany et al., 2022; Torres & Ruiz-Tagle, 2018; Wigle, 2020). Esta perspectiva considera informales todas las actividades de arrendamiento de vivienda urbana popular, de asentamientos en espacios no regulados y de los diferentes usos dados a las viviendas que no se relacionan con la habitación (Basile & Ehlentz, 2020; Bittencourt et al., 2018; Criqui, 2020; Dombroski, 2020; Fernandes, 2021; Oosterbaan, 2021; Stiphany et al., 2022; Torres & Ruiz-Tagle, 2018; Wigle, 2020). Esto es a causa de que la presión demográfica aumenta las construcciones en los márgenes y la informalidad habitacional (Criqui, 2020; Dombroski, 2020; Ojeda et al., 2020; Ojeda & Pino, 2019b), situación que se muestra como agravada por los servicios crediticios que ofrecen las entidades financieras formales para adquirir vivienda (Camargo, 2020; Rolnik et al., 2021; Sánchez, 2022). El aumento de las construcciones y la llegada de nuevas personas a las ciudades posibilitan que las edificaciones recién adquiridas se subarrienden y que, alrededor de ellas, se generen nuevas economías informales dentro de las urbes (Camargo, 2020; Sánchez, 2022). Este acento sobre la economía informal lleva a los investigadores a reflexionar, a su vez, sobre los aspectos laborales y comerciales que involucran la contratación y las ventas informales. El uso del espacio público y los nuevos usos de las viviendas (Ivancheva & Krastev, 2019; Nogueira, 2019; Perelman, 2022; Rolnik et al., 2021; Santo et al., 2018) son señalados, por los artículos consultados, como los fenómenos que mayor incidencia tienen en el crecimiento del comercio y el empleo informal, debido a la incapacidad de las instituciones latinoamericanas de generar, en el corto plazo, condiciones laborales formales para un creciente número de personas (Leal, 2018; Thayer Correa & Tijoux Merino, 2022).

Para enfrentarse a la ilegalidad, los artículos analizados optan por otro matiz: la ilegalidad se define a partir del carácter particular que representan frente a la informalidad, los componentes deliberadamente ocultos y contrarios a la ley que expresan los actos y actores ilegales. Estos son investigados, en su mayoría, dentro de zonas de frontera, marginales y rurales en las que diversos agentes suplen las funciones del Estado o realizan actividades no permitidas, o bien porque desafían la ley, o bien porque esta no se les aplica. Por lo tanto, estos agentes exigen al conjunto de la sociedad actuar de conformidad con sus disposiciones a pesar de que se les considere ilegítimas (Perelman, 2018). Las elecciones temáticas, que conforman los objetos de estudio de los investigadores, permiten interpretar que son las necesidades básicas y las necesidades de seguridad, de transporte y de servicios públicos las que generan la aparición de grupos que ofrecen y controlan los mercados ilegales en Latinoamérica (Dias, 2020; do Espírito Santo & Voks, 2021; Lara-Rodríguez, 2021; Monsalve Parra, 2006; Ojeda & Pino, 2019b; Vargas, 2021). Este ejercicio del control, consideran los autores, involucra la violencia y la criminalidad, como actividades a las que se dedican poblaciones vulnerables, jóvenes y migrantes (Feltran & Maldonado, 2022; Rabossi, 2021; Zoetl, 2021), al estudio de la ilegalidad (Dias, 2020; Feltran & Maldonado, 2022; Grillo, 2019; Lara-Rodríguez, 2021; Minhoto, 2020; Monsalve Parra, 2006; Pinheiro-Machado, 2018; Sanjurjo, 2021; Saporì, 2020).

En el espacio liminal entre la ilegalidad y la informalidad, los autores ubican tanto la minería y la extracción de recursos naturales en pequeña y mediana escala como el comercio informal o fronterizo. En estas actividades, las investigaciones tienden a tener definiciones controversiales sobre aquello que se considera informal o ilegal. En el primer caso, una buena parte de la actividad económica es considerada informal, porque la extracción del mineral se realiza con apoyo de actores regulares (Cano & Kunz, 2022; O'Brien et al., 2021; Salas Carreño & Hurtado, 2018; Stefanus & Vervaele, 2021). Por el contrario, se toma como ilegal la actividad organizada que se vincula con actores irregulares para garantizar el dominio del mercado o el control de espacios y mano de obra. También la que se vincula con otras actividades económicas ilegales como el narcotráfico (Benites, 2022; Brombacher et al., 2021; Cisneros, 2021; Duff & Downs, 2019; Espin & Perz, 2021; Froese et al., 2022; Jonkman, 2019; Kaufmann & Côte, 2021; le Billon et al., 2020; Lugo, 2020; Monge, 2021;

Saavedra & Romero, 2021; Veiga & Marshall, 2019; Wesche, 2022). Sin embargo, la frontera se desdibuja cuando la actividad minera se relaciona con la contaminación ambiental (Damonte, 2021; O'Brien et al., 2021; Veiga & Marshall, 2019) y con un mercado que permite que el mineral no registrado pueda ser comercializado con el objetivo de lavar dinero o de financiar grupos ilegales (Veiga & Marshall, 2019). En este punto, los autores tienden a enfocarse más en las relaciones que permiten o motivan la extracción de los recursos. En cuanto al comercio informal o fronterizo este es entendido como informal solo cuando se da en espacios marginales y favorece la inclusión a partir de la circulación de productos no autorizados (Freier & Zubrzycki, 2021; Perelman, 2018). Por su parte, el fenómeno ilegal tiende a ser visto como el que posibilita la movilidad de diversas mercancías, principalmente las no autorizadas (Fromm, 2019; Rabossi, 2021) por espacios en los que diferentes actores ejercen la fuerza. La frontera con la actividad ilegal se desdibuja cuando el uso indiscriminado del espacio público se complementa con la venta de productos no autorizados, porque aumenta el ejercicio de la violencia y se favorece el contrabando y los vínculos clientelares (Assis & Erdman, 2021; Dewey, 2018; Leal, 2018; Martens et al., 2022; Rabossi, 2021; Santo et al., 2018; Vargas, 2021).

En general, los estudios recientes sobre informalidad, legalidad e informalidad en Latinoamérica muestran que estas son categorías complejas que se configuran a partir de una serie de relaciones entre ellas. La forma en la que son entendidas estas relaciones se detalla en la siguiente sección.

Las relaciones entre legalidad, informalidad e ilegalidad en la literatura

Las investigaciones consultadas para este balance, además de señalar lo complejo del ejercicio de demarcar los conceptos de legalidad, informalidad e ilegalidad, evidencian que esta complejidad se traslada a los aspectos empíricos en los que se estudian las relaciones que se dan entre estos fenómenos. Dentro de los 65 artículos consultados se encontraron cinco concepciones diferentes sobre estas relaciones, las cuales no son necesariamente excluyentes entre sí, pero se presentan de manera independiente en los siguientes apartados.

Los artículos muestran que la legalidad, la informalidad y la ilegalidad: 1) se coproducen a partir de la iniciativa estatal y los actores sociales que coalimentan y legitiman al ordenamiento jurídico; 2) se movilizan “desde abajo” por parte de los diferentes actores sociales para construir con mayor o menor éxito el sentido que les permitirá ordenar sus formas colectivas de hacer; 3) presentan porosidades entre sí que hacen indistinguibles sus fronteras, principalmente en escenarios de violencia y en espacios de mercado; 4) fluyen a través del intercambio del mercado como lo hacen los mismos bienes y servicios que incorporan a lo largo de su cadena de producción y circulación varias combinaciones de estados legales, informales e ilegales, y 5) se resignifican a partir de la moralidad de las comunidades, especialmente las sindicales, que negocian constantemente su entendimiento sobre la legitimidad y la legalidad.

La coproducción de la informalidad y la ilegalidad a partir de la iniciativa legislativa estatal

Para algunas de las investigaciones consideradas en este balance, “lo informal”, “lo ilegal” y “lo legal” se coproducen. Esta relación bidireccional comienza con la iniciativa estatal que determina, mediante un conjunto de leyes y disposiciones, el marco de lo legal. De acuerdo con este marco, los diversos agentes sociales asumen una serie de comportamientos que, conforme a sus intereses asimilan, resisten o niegan, y con ello, coalimentan los ordenamientos jurídicos y la legitimidad estatal (Damonte, 2021; Dewey, 2018; Duff & Downs, 2019; Espin & Perz, 2021; Fernandes, 2021; Freier & Zubrzycki, 2021; Froese et al., 2022; Fromm, 2019; Kaufmann & Côte, 2021; Lara-Rodríguez, 2021; Monge, 2021; Newman, 2022; Ojeda et al., 2020; Oosterbaan, 2021; Prouse, 2019; Saavedra & Romero, 2021; Stefanus & Vervaele, 2021; Stiphany et al., 2022; Thayer Correa & Tijoux Merino, 2022; Veiga & Marshall, 2019). El Estado aprende de las actuaciones de estos agentes y cuando no, ellos le imponen retos frente a los cuales se debe de proceder para alinear, mediante nuevas políticas e incentivos, las voluntades locales y regionales. Las nuevas reglas que surgen como resultado de este proceso movilizan nuevamente a los actores sociales, por lo que el ciclo continúa indefinidamente.

De acuerdo con esta concepción, la división entre lo legal-informal-ilegal es asumida por los autores como performativa (Prouse, 2019), porque para ellos, tanto los agentes sociales como los estatales son quienes, con su accionar, demarcan continuamente los límites y reformulan las relaciones entre estos fenómenos. En el conjunto de estas investigaciones se evidencia cómo los Estados latinoamericanos, conforme con sus capacidades institucionales formales, intervienen a través de las normas y de los agentes encargados de su aplicación en los territorios que los conforman, pero en estos espacios se encuentran con instituciones informales e ilegales que se empoderan gracias a la falta de aplicación de la ley, a la impunidad y a la presencia de estructuras de poder alternativas. En los territorios, el Estado replantea constantemente el orden político; también porque requiere el apoyo de todos los actores para poder intervenir, incluso de los ilegales, con los que negocia o riñe espacios de legitimidad (Damonte, 2021).

La coproducción de la legalidad, ilegalidad e informalidad, en medio de la tensión entre la iniciativa del Gobierno y las reacciones de los diversos actores sociales frente a ella, no es más que el resultado del ejercicio de la gobernabilidad y la política. En las investigaciones que comparten esta perspectiva, la oferta de servicios y la presencia estatal son vistos como parte de un juego en el que los agentes negocian con la aplicación de la ley para tener beneficios y favorecer sus propios intereses (Dewey, 2018; Froese et al., 2022; Fromm, 2019). Conforme con los autores, esta coproducción es notoriamente visible en la regulación minera, en el derecho comercial, en el derecho laboral y en las políticas públicas que rigen el ordenamiento territorial.

En cuanto al derecho minero se considera que, mediante la producción de normas el Estado debe responder a un diálogo que demarque los límites aceptados de la extracción (Lara-Rodríguez, 2021; Monge, 2021). Sin embargo, esto no es lo que ocurre en la práctica, porque la legislación para la formalización minera produce numerosas ambigüedades entre lo informal y lo ilegal (Espin & Perz, 2021). Los autores están de acuerdo en que los vacíos legales favorecen la persistencia de las actividades informales en los territorios mineros, lo que parece resistir a la voluntad estatal. Frente a este panorama, los agentes estatales pueden recurrir al derecho penal, a la presencia gubernamental y a los programas de capacitación y de educación, como estrategias alternas de

regulación (Stefanus & Vervaele, 2021; Veiga & Marshall, 2019). Sin embargo, todas estas acciones producen tensiones. Solo en medio de ellas, se ponen en marcha los proyectos que definen la frontera entre lo ilegal, legal, formal en la actividad minera (Duff & Downs, 2019; Kaufmann & Côte, 2021; Monge, 2021; Saavedra & Romero, 2021).

En el caso del derecho comercial, los autores consideran que la agencia económica emerge como intrínseca a la agenda política y a los parámetros de la legalidad. Según ellos, es la legislación la que devela los nuevos objetivos y características de la actividad económica. Esta agenda, que se presenta como iniciativa estatal, es el resultado de intereses públicos y privados que buscan abrir el flujo del capital dentro de las zonas marginales. A pesar de este escenario, los autores consideran que son los actores sociales quienes interpretan, a través de sus actos y conforme con sus necesidades y opciones de consecución de recursos, las posibilidades y el marco regulatorio del mercado (Monge, 2021). Frente a la agencia de los actores del mercado, el Estado responde con la penalización y con nuevas leyes de control, que a medida que emergen, delimitan nuevamente las definiciones de lo ilegal y lo informal.

En materia de derecho laboral, los autores consideran que las necesidades de inclusión, la delimitación legal de los sujetos que se considera legítimos incluir, y las formas de hacerlo tienen gran incidencia en la producción de la informalidad y la ilegalidad laboral (Freier & Zubrzycki, 2021; Newman, 2022; Ojeda et al., 2020). Según su perspectiva, es el Estado quien produce y reproduce, para el conjunto de las personas, los estatutos de la legalidad, pero las consideraciones que se tienen sobre los fenómenos que atraviesan los migrantes, mujeres y obreros, les permiten a las corporaciones que conforman a este ente, formular las leyes en materia laboral y a partir de ellas producir nuevas realidades en los mercados laborales informales e ilegales (Dewey, 2018; Fernandes, 2021; Thayer Correa & Tijoux Merino, 2022).

Finalmente, en el marco de la política pública, los autores consideran que el Estado es el que produce el ordenamiento territorial y frente a él, los actores que son vulnerados reaccionan en favor de garantizar sus derechos. Este ejemplo de coproducción de ilegalidad-legalidad-informalidad, es estudiado en relación con las actividades informales e ilegales dentro de los barrios y favelas, como el abastecimiento de servicios públicos y el saneamiento de vivienda.

Inicialmente, estas actividades deberían ser producto de una política y una acción estatal que reconoce los derechos de los habitantes a la vivienda dotada de servicios públicos (Dias, 2020; Oosterbaan, 2021); pero en el momento en el que se incumplen las garantías de ellos, los actores en el territorio generan una oferta de servicios alterna. El mantenimiento de estos servicios informales e ilegales se alimenta de la tensión entre derechos humanos y regulaciones comerciales y habitacionales. En este contexto, la ilegalidad y la informalidad se coproducen a partir del accionar del Estado frente a la demanda y a la oferta extraestatal de servicios (Stiphany et al., 2022; Torres & Ruiz-Tagle, 2018).

Lo ilegal, legal e informal como categorías que pueden ser movilizadas por los actores sociales

No todas las investigaciones sobre ilegalidad, legalidad e informalidad en Latinoamérica comparten la perspectiva normativa y estadocéntrica que afirma que la ley es la primera encargada de producir el orden y establecer fronteras entre lo legal y sus “contrapartes” (Rabossi, 2021). Algunos autores piensan que las relaciones entre estos fenómenos se configuran gracias a que lo que se considera ilegal o informal puede ser movilizadopor parte de los actores, con mayor o menor éxito, hacia la legalidad (Perelman, 2022). Si bien estos autores no niegan el papel del Estado en la producción de la legalidad, afirman que tal producción, contraria a depender de una imposición de “arriba hacia abajo”, ocurre de “abajo hacia arriba”. Desde su perspectiva, son los actores y la sociedad en general los que tienen un papel más visible en la producción y resignificación de la legalidad, la informalidad y la ilegalidad (Benites, 2022; Brombacher et al., 2021; Camargo, 2020; Dombroski, 2020; Fromm, 2019; Jonkman, 2019; le Billon et al., 2020; Leal, 2018; Lugo, 2020; O’Brien et al., 2021; Ojeda & Pino, 2019b; Perelman, 2022; Prouse, 2019; Rabossi, 2021; Salas Carreño & Hurtado, 2018; Sanjurjo, 2021; Santo et al., 2018; Saporì, 2020; Thayer Correa & Tijoux Merino, 2022; Torres & Ruiz-Tagle, 2018; Wesche, 2022; Wigle, 2020).

Conforme a la postura de estos autores, la construcción de la ilegalidad y la legalidad no emana de los actos o de las cosas, sino de los contextos en los que ellas circulan, porque los actores sociales —el Estado, entre ellos— movilizan sus entendimientos sobre lo ilegal, legal e informal para construir, con mayor

o menor éxito, el sentido que les permitirá ordenar sus formas colectivas de hacer (Perelman, 2022; Wesche, 2022). En esta movilización también tienen un papel las políticas públicas y las agendas estatales, pero su hegemonía no se concibe como indiscutible, porque el Estado se enfrenta a la demanda y a la movilización contrahegemónica (Benites, 2022; Lugo, 2020; Salas Carreño & Hurtado, 2018). En medio de este enfrentamiento, que pone el centro de atención en los contextos sociales en los que surgen aquellas demandas, la construcción de la legalidad, la informalidad y la ilegalidad, es vista como el resultado de la forma en la que se resuelven los problemas sociales (Jonkman, 2019).

Desde esta perspectiva, la delimitación de la informalidad, la legalidad y la ilegalidad es considerada un ejercicio de cogobernanza donde los actores sociales, lejos de ser excluidos de la producción de una ley que se les impone y a la que resisten (Camargo, 2020), desempeñan un papel primario en el proceso legislativo (Jonkman, 2019). Ellos construyen el deber ser de la norma, desde sus propias prácticas, antes que la ley les sea impuesta por parte del Estado. Aunque se reconoce que el Estado puede movilizar “desde arriba” formas alienantes de formalización, criminalización e industrialización, las comunidades locales se perciben como empoderadas para participar en la construcción y remediación de lo legal (le Billon et al., 2020). Por lo tanto, también se considera que las soluciones al problema de la interacción comunitaria con la legalidad y la formalidad estatal están en las bases comunitarias (Torres & Ruiz-Tagle, 2018).

La perspectiva “desde abajo” que toman estos autores asume también que el Estado, la empresa y la sociedad, como agentes del desarrollo, tienen diversos fines y, por ende, se articulan de diversas formas al enfrentarse a los retos que impone la legislación. Al hacerlo, estos agentes crean y reproducen sistemas de inclusión-exclusión que llevan a las poblaciones vulnerables a ubicarse en órdenes y lugares que otros considerarían informales o ilegales, con el objetivo de garantizar sus necesidades básicas (Wigle, 2020). En medio de la consolidación de la trama social del desarrollo, los flujos de personas tejen entramados entre lo ilegal/legal (Santo et al., 2018), las cuales se manifiestan principalmente en las dinámicas del mercado y la economía.

Un ejemplo de la configuración del orden por parte de la población que se enfrenta a las dinámicas del desarrollo en Latinoamérica ocurre en la

competencia por el suelo capitalizable. En este escenario, los agentes que no pueden ingresar en las instituciones crean nuevas organizaciones sociales, las cuales, en medio de las disputas por el espacio público, se vuelven una amenaza para el orden (Prouse, 2019). Estos agentes, constituidos de manera orgánica, adquieren un papel predominante en la definición de políticas a nivel metropolitano (Dombroski, 2020; Thayer Correa & Tijoux Merino, 2022). Los grupos de interés moldean la agenda legislativa hacia un escenario que los favorece, también porque señala a su competencia como ilegal o informal (Sanjurjo, 2021). De forma similar ocurre, con otros actores que, en el marco del mercado, buscan acceder a posibilidades de éxito. El acceso privilegiado a los recursos genera competencia entre ellos (Leal, 2018; Ojeda & Pino, 2019b) y motiva la intervención de organizaciones e instituciones ilegales y legales. El mercado consolida, en medio de todos estos juegos del poder, la legalidad, ilegalidad e informalidad de las acciones (Fromm, 2019; Rabossi, 2021). Algunos de estos juegos involucran violencia, y esta se agrava por la inseguridad, la criminalización y la marginación. Cuando ello ocurre, las instituciones estatales tienen un papel discutible en el establecimiento del orden (Brombacher et al., 2021; Lugo, 2020; Saporì, 2020; Wesche, 2022) que deja de ser materia estrictamente legislativa, para consolidarse mediante acuerdos temporales informales.

Lo que muestra esta perspectiva, que enfatiza el papel de los actores sociales en la definición de lo legal, es que tal definición es inestable. No conformes con una realidad que los excluye, aquellos actores crean el orden —lo hacen también como un mecanismo de resistencia— (Prouse, 2019). El enfrentamiento que ello suscita moviliza continuamente el ámbito de la legalidad, que tiende a ser asumido como propio del Estado. Sin embargo, este ente, con el objetivo de conservar su hegemonía recurre a la coerción y la formalización como un mecanismo para estabilizar estas propuestas sociales que parecen frágiles (Benites, 2022; Fromm, 2019; Lugo, 2020; O'Brien et al., 2021; Wesche, 2022).

La frontera porosa entre la ilegalidad, la informalidad y la legalidad

Las dos perspectivas anteriores comparten una postura similar: la relación entre la ilegalidad, legalidad e informalidad puede estudiarse a partir de la definición

del orden. El orden, bien sea el que se produce “desde arriba” o el que se produce “desde abajo”, tiende a ser el parámetro para entender como frente a este, el Estado y la sociedad producen resistencias y sinergias en las que se definen también los ámbitos de la informalidad y la ilegalidad en los países latinoamericanos. Sin embargo, otro conjunto de autores señala que la relación entre la legalidad, la ilegalidad y la informalidad no se da en términos opuestos, pues, a pesar de que estos fenómenos ideológicamente han sido contrarios entre sí, en la realidad y en la práctica, ellos se desdibujan en medio de una frontera porosa (Cano & Kunz, 2022; Feltran & Maldonado, 2022; Grillo, 2019; Lara-Rodríguez, 2021; Martens et al., 2022; Minhoto, 2020; Santo et al., 2018; Zoettl, 2021). El juego económico neoliberal (Minhoto, 2020) y el ejercicio de la violencia estatal son los ejemplos a los que los autores recurren para mostrar los escenarios donde esta porosidad se manifiesta con mayor fuerza.

En el primer caso, la frontera porosa entre la ilegalidad, la legalidad y la informalidad se construye en el medio del flujo del mercado (Minhoto, 2020; Santo et al., 2018). En especial cuando el desarrollo económico es una aspiración de sectores fronterizos y marginales impone la necesidad de una coexistencia entre actividades ilegales, informales y delictivas (Feltran & Maldonado, 2022), en la cual se borra la frontera entre estas (Feltran & Maldonado, 2022). En el mercado, la porosidad se visibiliza en algunos aspectos ininteligibles de la economía como la pérdida o el robo de dineros legales en mercados ilegales (Feltran & Maldonado, 2022), la circulación de dinero ilegal por medio de actividades legales y el intercambio de bienes políticos en mercados ilegales e informales (Minhoto, 2020).

Cuando se analizan entornos donde predomina la violencia, en especial la estatal (Feltran & Maldonado, 2022; Grillo, 2019; Zoettl, 2021), también se desdibuja la frontera entre lo ilegal, lo legal y lo informal. La porosidad se visibiliza cuando el Estado, a través de un uso desmedido de su fuerza, se enfrenta a la tensión entre formalizar o erradicar algunas actividades como la minería en pequeña escala y el narcotráfico, las cuales, en territorios en conflicto se dan de forma conexas (Cano & Kunz, 2022). Allí, el Estado interviene como un actor violento que decide qué castigar y qué tolerar (Martens et al., 2022) y con ello, marca el tejido social a partir de relaciones de poder y de fuerza ilegítimas (Zoettl, 2021; Minhoto, 2020; Santo et al., 2018; Martens et al., 2022).

La ilegalidad, informalidad y legalidad fluyen en medio de las relaciones de intercambio de bienes y servicios

Sobre análisis empíricos que se centran en el funcionamiento del mercado en las ciudades, algunos de los autores consultados en este balance proponen que la ilegalidad, la informalidad y la legalidad fluyen como continuos en medio de los intercambios de bienes y servicios (do Espírito Santo & Voks, 2021; Nogueira, 2019; Pinheiro-Machado, 2018; Rolnik et al., 2021; Sánchez, 2022). En el escenario del mercado, aquellas categorías son concebidas como mediadas por la dinámica económica, que es, en última instancia, la que moldea la flexibilidad y el flujo (Pinheiro-Machado, 2018) con los que los intercambios son definidos como informales, ilegales o legales. Esta dinámica no está exenta de los juegos del poder y de la fuerza; sin embargo, al centrar su mirada en el mercado, los investigadores asumen a este escenario, antes que como una imposición, como un punto de encuentro en el que confluyen todo tipo de sociabilidades y experiencias comunitarias y donde los órdenes son resultado de la hibridación de lo legal-informal-ilícito (do Espírito Santo & Voks, 2021).

Desde este enfoque, en un solo bien, por ejemplo, en una falsificación de algún producto, existen varias combinaciones posibles de estados legales a lo largo de su cadena de producción y distribución; y otras combinaciones que no tienen una definición legal *a priori*. También una serie de estados ilegales e informales se le incorporan (Pinheiro-Machado, 2018). En el mercado inmobiliario ocurre algo similar cuando la vivienda se transforma, a través del mecanismo de arriendo, en un servicio, porque las actividades económicas alrededor de este mercado comienzan a conectarse con sectores financieros e informales para generar intercambios capaces de alcanzar el mundo popular, instrumentalizando y generando ilegalismos (Rolnik et al., 2021). Estos ejemplos muestran cómo en el mercado, el intercambio de bienes permite evidenciar el continuo entre lo legal-informal-ilegal. El dinero que es, en mayor medida el centro de este intercambio, fluye en redes complejas de agentes, relaciones, transacciones y traza aquel continuo. Por lo tanto, para los autores que defienden esta perspectiva, seguir el flujo del dinero es una buena manera de entender cómo se conectan diversos circuitos y agentes, financieros y comerciales en escalas heterogéneas (Sánchez, 2022). Por lo tanto, el flujo y el intercambio

no son más que alianzas que hacen posible el vivir en comunidad (Ivancheva & Krastev, 2019).

Tal cual como la presentan los autores, esta perspectiva no contempla fronteras entre la legalidad, la informalidad y la ilegalidad, porque en el intercambio se anula la diferencia entre la ley y su transgresión. Una mirada empírica sobre el mercado no encuentra en las relaciones que en él se tejen, ni porosidades ni incertidumbres frente a lo legal y presta más atención a las conexiones que se dan en las urbes (Nogueira, 2019).

El carácter moral de la relación

Algunos autores ven las relaciones entre legalidad, informalidad e ilegalidad como marcadas por vínculos morales (Moriconi & Peris, 2019; Parra, 2020; Perelman, 2018; Sandoval-Hernández, 2022). Esta perspectiva, a la que recurren las investigaciones para referirse a organizaciones sociales o sindicales, asume que estas organizaciones se configuran a partir de una serie de lazos de carácter moral donde la interacción entre los diversos actores sucede a través de una constante negociación (Parra, 2020). Si bien esta postura asume, de manera negativa, que los vínculos que en estas organizaciones se producen, se forman a partir de prácticas clientelares, de cooptación o de corrupción (Parra, 2020); otros autores defienden que en estas interacciones el carácter legal e ilegal de las acciones se desdibuja y el entramado de relaciones resultantes podría caracterizarse como informal (Sandoval-Hernández, 2022).

En este orden híbrido (Moriconi & Peris, 2019), que Sandoval-Hernández (2022) considera informal, es el sistema de lazos de carácter moral el que hace que los individuos cataloguen una acción como buena, válida y legítima (Sandoval-Hernández, 2022). El orden social es resultado de las prácticas, las pautas de comportamiento, los valores sociales (Moriconi & Peris, 2019) y de las costumbres, entendidas como precedentes sociales validadas dentro de las comunidades en las que se ejercen y se transfieren (Perelman, 2022). Por lo que las prácticas consideradas punibles se entienden como el resultado de una sana convivencia donde las consideraciones de los actores cuentan para definir las y donde el modo de percibir la actividad se activa en función de juegos, discursos y evaluaciones morales que determinan lo que es lícito o no hacer

(Perelman, 2018). Según este enfoque, dentro de las organizaciones, los actores no suelen apreciar sus acciones como legales o ilegales porque hacen parte de una construcción de sus formas de vida.

Por esta razón, desde esta perspectiva que considera el carácter moral de las relaciones entre los fenómenos legales, ilegales e informales, puede afirmarse que las relaciones están en las prácticas y se juzgan tanto la legalidad como la ilegalidad y la informalidad como valores.

Conclusión

Las relaciones entre informalidad, legalidad e ilegalidad se acrecientan y actualizan. Esto se debe, en parte, al surgimiento de nuevas tecnologías que cambian las dinámicas de la vida social, económica y política; pero, de fondo, es la misma complejidad de las relaciones sociales la que constantemente cuestiona y resignifica los campos de la legalidad y de la legitimidad, la ilegalidad y la ilegitimidad y de la informalidad y su tolerancia. Así lo asumen los artículos consultados en este balance, que si bien entienden que es necesario tratar de delimitar en qué consisten cada uno de estos campos, para los estudios empíricos resulta más útil, rastrear cómo se conectan.

Frente al estudio de las relaciones entre ilegalidad, legalidad e informalidad, en el ámbito empírico, las visiones que pretenden separar y demarcar los conceptos se tornan insuficientes; mientras que tácitamente parece aceptarse que en la práctica, múltiples formas de asociaciones legales, ilegales e informales se involucran para hacer posible la vida en comunidad, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento de la legitimidad estatal en los países latinoamericanos. Incluso, la legalidad, que en la cotidianidad se asume como un concepto bien demarcado, en las investigaciones consultadas es comprendida a través del análisis de las tensiones con la informalidad y la ilegalidad. En Latinoamérica, así vista, la legalidad es entendida como el espacio para el ejercicio de la actividad estatal que configura, cocrea y posibilita lo ilegal y lo informal. Los autores consideran que tanto las leyes como los agentes del Estado y las finanzas, aunque no lo hacen de manera exclusiva, tienen un papel activo en configurar y en delimitar la ilegalidad y la informalidad, a partir de

mecanismos como la presión política, el sistema carcelario, la financiarización, las organizaciones sociales, los agentes de seguridad y las leyes.

De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que los autores consultados aceptan que en medio de las interacciones sociales se crea legalidad, informalidad e ilegalidad de forma simultánea. Según cómo se desarrollan y con las finalidades que persiguen los agentes, estas interacciones son las que le permiten a los autores definir, para cada contexto latinoamericano, la legalidad, la informalidad o la ilegalidad de los fenómenos que allí se investigan. Conforme con lo que plantean las investigaciones, para ampliar el estudio y la comprensión de las relaciones entre estos fenómenos, puede ser una buena alternativa metodológica el recurrir al camino que han trazado los estudios sociológicos, los cuales se preocupan de rastrear las conexiones y asociaciones entre agentes, instituciones, capitales, entre otros, y que imbrican a la legalidad, la informalidad y la ilegalidad.

Referencias

- Assis, M. P., & Erdman, J. N. (2021). In the name of public health: Misoprostol and the new criminalization of abortion in Brazil. *Journal of Law and the Biosciences*, 8(1), 1-20. <https://doi.org/10.1093/jlb/lsab009>
- Basile, P., & Ehlenz, M. M. (2020). Examining responses to informality in the Global South: A framework for community land trusts and informal settlements. *Habitat International*, 96, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.102108>
- Benites, G. V. (2022). Natures of concern: The criminalization of artisanal and small-scale mining in Colombia and Peru. *Extractive Industries and Society*, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101105>
- Bittencourt, L. N., Corbisier Matheus, T., & Miniguine Tavanti, R. (2018). Cultural actions and youths in M'Boi Mirim region: Debating public policies and local vulnerabilities. *Athenea Digital*, 18(3). <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1975>
- Brombacher, D., Garzón, J. C., & Vélez, M. A. (2021). Introduction special issue: Environmental impacts of illicit economies. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), 1-9. <https://doi.org/10.31389/jied.107>

- Camargo, C. M. (2020). Minha Casa Minha Vida - Entities: Novos arranjos para a operação da política habitacional no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102). <https://doi.org/10.1590/3510219/2020>
- Cano, Á., & Kunz, N. C. (2022). Large-scale and small-scale mining in Peru: Exploring the interface. *Resources Policy*, 76, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102530>
- Chiodelli, F., Hall, T., & Hudson, R. (2018). Grey governance and the development of cities and regions: the variable relationship between (il)legal and (il)licit. En *The illicit and illegal in the development and governance of cities and regions: Corrupt places*. Routledge.
- Cisneros, P. (2021). Policy designs for interorganizational coordination: Lessons from failures in governing the mining sector in Colombia and Ecuador. *Latin American Policy*, 12(1), 6-34. <https://doi.org/10.1111/lamp.12211>
- Criqui, L. (2020). Sociotechnical alternatives and controversies in extending water and sanitation networks in Lima, Peru. *Water Alternatives*, 13(1), 160-181.
- Damonte, G. (2021). Limited state governance and institutional hybridization in alluvial ASM in Peru. *Resources Policy*, 72, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102118>
- Dewey, M. (2018). Domestic obstacles to labor standards: Law enforcement and informal institutions in Argentina's garment industry. *Socio-Economic Review*, 16(3), 567-586. <https://doi.org/10.1093/SER/MWX028>
- Dias, A. (2020). A crítica ao mundo cívico e os novos bens futuros. *Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 13(1), 31-55.
- do Espírito Santo, A. L., & Voks, D. J. (2021). Configuration of a public experience: The case of fairs at the Brazil-Bolivia border. *Análise Social*, 56(241), 668-691. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021241.03>
- Dombroski, L. J. (2020). The settlement territories on the metropolitan fringes of Buenos Aires, from 1980 to the present day. *Urbano*, 23(41), 84-101. <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.41.05>
- Duff, P. M., & Downs, T. J. (2019). Frontline narratives on sustainable development challenges/opportunities in the “illegal” gold mining region of Madre de Dios, Peru: Informing an integrative collaborative response. *Extractive Industries and Society*, 6(2), 552-561. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.01.005>
- Espin, J., & Perz, S. (2021). Environmental crimes in extractive activities: Explanations for low enforcement effectiveness in the case of illegal gold mining in

- Madre de Dios, Peru. *Extractive Industries and Society*, 8(1), 331-339. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.12.009>
- Feltrán, G., & Maldonado, J. (2022). La economía de autos robados en São Paulo: Mirada etnográfica sobre la reproducción de desigualdades y violencia en América Latina. *Etnográfica*, 26(1), 125-148. <https://doi.org/10.4000/etnografica.11311>
- Fernandes, C. (2021). “Taking care of” homes and public daycare centers: care relationships and interdependence among peripheries and state. *Revista de Antropologia*, 64(3), e189648. <https://doi.org/10.11606/1678-9857.ra.2020.189648>
- Franco, G. (2022, 22 de mayo). Maraña de normas e ilegalidad en la vivienda turística. *La República*. <https://www.larepublica.co/analisis/guillermo-franco-2773812/marana-de-normas-e-ilegalidad-en-la-vivienda-turistica-3360356>
- Freier, L. F., & Zubrzycki, B. (2021). How do immigrant legalization programs play out in informal labor markets? The case of Senegalese street hawkers in Argentina. *Migration Studies*, 9(3), 1292-1321. <https://doi.org/10.1093/migration/mnz044>
- Froese, R., Pinzón, C., Aceitón, L., Argentim, T., Arteaga, M., Navas-Guzmán, J. S., Pismel, G., Scherer, S. F., Reutter, J., Schilling, J., & Schönenberg, R. (2022). Conflicts over land as a risk for social-ecological resilience: A transnational comparative analysis in the Southwestern Amazon. *Sustainability (Switzerland)*, 14(11), 1-20. <https://doi.org/10.3390/su14116520>
- Fromm, D. (2019). Creating (il)legal markets: An ethnography of the insurance market in Brazil. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(2), 155-163. <https://doi.org/10.31389/jied.29>
- Grillo, C. C. (2019). From urban violence to war: Rethinking violent sociability. *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 12(1), 62-92.
- Guerrero-C, J., & Martin, C. (2021). Ephemeral infrastructures of drug smuggling mobilities. *Contemporary Drug Problems*, 48(2), 372-388. <https://doi.org/10.1177/00914509211045598>
- Ivancheva, M., & Krastev, S. (2019). Eyes wide shut: Il/legality and solidarity in housing struggles in (post)socialist Sofia and Caracas. *FOCAAL*, 84.
- Jonkman, J. (2019). A different kind of formal: Bottom-up state-making in small-scale gold mining regions in Chocó, Colombia. *Extractive Industries and Society*, 6(4), 1184-1194. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.10.014>

- Kaufmann, C., & Côte, M. (2021). Frames of extractivism: Small-scale goldmining formalization and state violence in Colombia. *Political Geography*, 91, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102496>
- Kleemans, E., & van de Bunt, H. (1999). The social embeddedness of organized crime. *Transnational Organized Crime*, 5(1), 19-36.
- Lara-Rodríguez, J. S. (2021). How institutions foster the informal side of the economy: Gold and platinum mining in Chocó, Colombia. *Resources Policy*, 74, 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101582>
- le Billon, P., Roa-García, M. C., & López-Granada, A. R. (2020). Territorial peace and gold mining in Colombia: Local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories. *Conflict, Security and Development*, 20(3), 303-333. <https://doi.org/10.1080/14678802.2020.1741937>
- Leal, J. (2018). War against drugs and youth criminalization: The illegality dullness, the functionality of anesthetization. *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, 11(2), 191-211.
- Lugo, D. A. (2020). Differentiated impacts of environmental policies on the Colombian Frontier: Coercive conservation and containment of illicit activities in the Pacific and the Ariari region. *Journal of Land Use Science*, 15(2-3), 343-367. <https://doi.org/10.1080/1747423X.2019.1699612>
- Lupsha, P. (1981). Individual choice, material culture, and organized crime. *Criminology*, 19(1), 3-24.
- Lupsha, P. (1983). Steps toward a strategic analysis of organized crime. *International Criminal Police Review*, 368, 133-137.
- Martens, J., Orrego, R. A., Villalba, E., Veloso, R., Gonzalez, L., & Delgado, F. (2022). Terror and the social accumulation of fear: Criminal governance in three Paraguayan border cities with Argentina and Brazil. *Dilemas*, 15(4), 205-232. <https://doi.org/10.4322/DILEMAS.V15NESP4.46429>
- Minhoto, L. D. (2020). Mass incarceration, state racketeering and neoliberal rationality. *Lua Nova*, 109, 161-191. <https://doi.org/10.1590/0102-161191/109>
- Monge, E. R. (2021). On dignity, vulnerability, indigenous peoples and fisherfolks: Chilean subsistence fishing according to international human rights. *Revista Direito GV*, 17(1). <https://doi.org/10.1590/2317-6172202111>
- Monsalve Parra, D. (2006). Sembrando con gobiernito a la vuelta de ano: La organización social de la economía campesina en el Valle de Tenza / Dora Monsalve Parra. *Revista Colombiana de Sociología*, 27, 99-126.

- Moriconi, M., & Peris, C. A. (2019). Merging legality with illegality in Paraguay: The cluster of order in Pedro Juan Caballero. *Third World Quarterly*, 40(12), 2210-2227. <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1636225>
- Newman, S. J. (2022). The emergence of de facto bureaucratic priorities: Extending urban citizenship in fin-de-millénaire Lima, Peru. *Sociological Quarterly*, 63(2), 266-295. <https://doi.org/10.1080/00380253.2020.1816863>
- Nogueira, M. (2019). Displacing informality: Rights and legitimacy in Belo Horizonte, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(3), 517-534. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12808>
- O'Brien, R. M., Smits, K. M., Smith, N. M., Schwartz, M. R., Crouse, D. R., & Phelan, T. J. (2021). Integrating scientific and local knowledge into pollution remediation planning: An iterative conceptual site model framework. *Environmental Development*, 40, 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2021.100675>
- OCDE. (2022). *Combatiendo la informalidad en Colombia con la economía social y solidaria*. <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/combatiendo-la-informalidad-en-colombia-con-la-economia-social-y-solidaria.htm>
- Ojeda, L., & Pino, A. (2019a). Valparaíso and street vending: Sporadic spatiality and/or saturated spatiality? *AUS*, 25(2019), 11-19. <https://doi.org/10.4206/aus.2019.n25-03>
- Ojeda, L., & Pino, A. (2019b). Spatiality of street vendors and sociospatial disputes over public space: The case of Valparaíso, Chile. *Cities*, 95, 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.02.005>
- Ojeda, L., Rodríguez, J. C., Quiñones, P. M., & Vásquez, A. P. (2020). The access to water in informal settlements. The case of Valparaíso, Chile. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 151-165. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.72205>
- Oosterbaan, M. (2021). "All is Normal": Sports mega events, favela territory, and the afterlives of public security interventions in Rio de Janeiro. *City and Society*, 33(2), 382-402. <https://doi.org/10.1111/ciso.12405>
- Parra, J. (2020). An individual experience in the social figuration of business. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(4), 893-918.
- Perelman, M. D. (2018). Struggles over the use of public space in Buenos Aires. *Caderno CRH*, 31(82), 87-98. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000100006>
- Perelman, M. D. (2022). La venta ambulante en Buenos Aires: Economía(s) (i) legales, estética y circulación de objetos. *Etnográfica*, 26(1), 109-123. <https://doi.org/10.4000/etnografica.11275>

- Pinheiro-Machado, R. (2018). *Rethinking the informal and criminal economy from a global commodity chain perspective: China-Paraguay-Brazil*. Wiley.
- Prouse, C. (2019). Subversive formalization: Efforts to (re)form land, labor, and behavior in a carioca favela. *Urban Geography*, 40(10), 1548-1567. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1631108>
- Rabossi, F. (2021). Tourists, shoppers, and smugglers: Brazilian re-configurations of circuits of imported good. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(2), 261-274. <https://doi.org/10.31389/jied.135>
- Rolnik, R., Guerreiro, I. de A., & Marín-Toro, A. (2021). Rental housing-formal and informal-as a new frontier of housing financialization in Latin America. *Revista INVI*, 36(103), 19-53. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300019>
- Saavedra, S., & Romero, M. (2021). Local incentives and national tax evasion: The response of illegal mining to a tax reform in Colombia. *European Economic Review*, 138, 1-35. <https://doi.org/10.7910/DVN/NML0MG>
- Salas Carreño, G., & Hurtado, A. D. (2018). The State, mining concessions and local communities. The many conflicts about mining in the environs of the Qoyllurit'i Shrine (Cusco, Peru). *Colombia Internacional*, 93, 65-91. <https://doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.03>
- Sánchez, M. S. (2022). Siguiendo a los cheques: Prácticas financieras entre lo legal y lo ilegal en las financieras de la Ciudad de Buenos Aires. *Etnográfica*, 26(1), 149-164. <https://doi.org/10.4000/etnografica.11371>
- Sandoval-Hernández, E. (2022). Winning over 'clients' and managing favors: Union Delegates in Monterrey Tianguis. *Estudios Sociológicos*, 40(118), 187-211. <https://doi.org/10.24201/es.2022v40n118.1994>
- Sanjurjo, D. (2021). Why are Brazilians so interested in gun control? Putting the multiple streams framework to the test. *Opinio Publica*, 27(3), 730-756. <https://doi.org/10.1590/1807-01912021273730>
- Santo, A. L. E., da Costa, E. A., & Benedetti, A. G. (2018). Trama territoriais na marketing of agricultural products in fronteiriços territórios. *Mundo Agrario*, 19(42), 1-19. <https://doi.org/10.24215/15155994e097>
- Sapori, L. F. (2020). The market for illicit drugs and homicide in Brazil: A comparative study of the cities of Belo Horizonte (MG) and Maceió (AL). *Dados*, 63(4), 1-36. <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.223>
- Schneider, F., & Enste, D. (2002). *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea*. Fondo Monetario Internacional.

- Schneider, F., & Enste, D. (2013). *The shadow economy: An international survey* (2.^a ed.). Cambridge University Press.
- Soto, H. (2019). *El misterio del capital*. Planeta.
- Stefanus, A. A., & Vervaele, J. A. E. (2021). Fishy business: Regulatory and enforcement challenges of transnational organised IUU fishing crimes. *Trends in Organized Crime*, 24(4), 581-604. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09425-y>
- Stiphany, K., Ward, P. M., & Perez, L. P. (2022). Informal settlement upgrading and the rise of rental housing in São Paulo, Brazil. *Journal of Planning Education and Research*, 1-19. <https://doi.org/10.1177/0739456X211065495>
- Thayer Correa, L. E., & Tijoux Merino, M. E. (2022). Trajectories of the migrant subject in Chile: Elements for an analysis of racism and precarious status. *Papers*, 107(2), 1-32. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2998>
- Torres, D., & Ruiz-Tagle, J. (2018). ¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015). *EURE*, 45(136), 5-29.
- Vargas, A. M. (2021). Organising everyday resistance: An ethnographic study of rickshaw drivers in Bogotá. *Bulletin of Latin American Research*, 40(3), 369-384.
- Veiga, M. M., & Marshall, B. G. (2019). The Colombian artisanal mining sector: Formalization is a heavy burden. *Extractive Industries and Society*, 6(1), 223-228. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.11.001>
- Wesche, P. (2022). Post-war violence against human rights defenders and state protection in Colombia. *Journal of Human Rights Practice*, 13(2), 317-338. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huab018>
- Wigle, J. (2020). Fast-track redevelopment and slow-track regularization: The uneven geographies of spatial regulation in Mexico City. *Latin American Perspectives*, 47(6), 56-76. <https://doi.org/10.1177/0094582X19898199>
- Zoetl, P. A. (2021). It's wrong, but that's the way it is: Youth, violence and justice in North-Eastern Brazil. *Social and Legal Studies*, 30(2), 272-290. <https://doi.org/10.1177/0964663920915967>

Capítulo 4

La informalidad como la no adopción sostenida de reglas institucionales

*Angy Tatiana Salgar Vesga
Iván Darío Hernández Umaña*



Resumen

El capítulo aborda la pertinencia de las instituciones entendidas como reglas establecidas de comportamiento deseable y la economía informal a la luz de diferentes escuelas de pensamiento. También se analiza la relación entre la economía formal y la perspectiva institucional y la economía informal, entendida como agentes sociales que no internalizan reglas deseables del comportamiento. Como resultado, se propuso una taxonomía de políticas para la formalización sostenible basada en la teoría de integración orgánica y se clasificaron los estados y procesos para la formalización sostenible.

Palabras clave: internalización, reglas sociales, formalización sostenible, comportamiento deseable.

¿Por qué son pertinentes las instituciones según diversas escuelas de pensamiento en las que son reglas establecidas de comportamiento deseable socialmente?

La corriente de pensamiento del nuevo institucionalismo ha centrado su interés en el desarrollo humano y las relaciones que giran en torno a las instituciones, es decir, al conjunto de reglas que limitan la actividad humana dentro del proceso de desarrollo económico, puesto que los vínculos existentes entre las instituciones y las dinámicas económicas se convierten en determinantes de las reglas para los procesos de intercambio. Las instituciones y el desarrollo humano son, entonces, factores determinantes para el planteamiento de la política pública, pues resulta vital conocer *a priori* las relaciones en torno a ello como determinante en la evolución de la formalidad y la informalidad (Feige, 1990).

Con base en lo anterior, tenemos que en la medida en que existen múltiples conjuntos de normas o reglas prosociales que buscan moldear y regular a los

agentes económicos, existen múltiples instituciones que, de forma simultánea, dan origen a sectores informales con propias características dadas las reglas que los agentes evaden. Un ejemplo de instituciones son las de orden formal que establecen estructuras con fines regulatorios y sancionatorios, otorgan derechos y privilegios y son las encargadas de ordenar reglas con el fin de promover la adhesión por parte de la sociedad a las normas, aunque, ejercen sobre la economía un efecto incremento en lo que respecta a los costos de transacción y transformación. Por otra parte, los agentes económicos pueden hacer parte del sector formal cuando han logrado adherir sus acciones a las reglas establecidas institucionalmente; o hacer parte del sector informal al realizar acciones no protegidas por el conjunto de reglas institucionales que muestran comportamientos no adheridos a estas normas, lo que se constituye como economía informal (Feige, 1990).

De acuerdo con Dequech (2009), las instituciones no deben verse de forma única como un medio disciplinario generador de incentivos o sanciones; más bien, deben entenderse como una profunda influencia que pretende ejercer un cambio en el comportamiento de los individuos. Desde esta perspectiva, las instituciones son entendidas como guías de comportamiento denominadas *reglas o normas* que deben ser socialmente compartidas por los individuos. Estas reglas sociales de comportamiento se asocian al mismo tiempo con la posibilidad de sanciones o castigos; sin embargo, algunos de los individuos logran internalizar las normas haciendo lo institucionalmente correcto sin tener en cuenta las sanciones sociales a que conlleva el incumplimiento.

De este modo, las instituciones moldean preferencias, obligaciones, percepción e identidad de los individuos y se convierten en patrones de estructuras de pensamiento como normas sociales compartidas. Las instituciones tienen diferentes características que pueden dar lugar por una parte, a la aceptación y conformismo o, por otra, a la tergiversación de los individuos y las normas sociales —estas entendidas como un conjuntos de estándares de comportamiento y pensamiento que establecen la ruta socialmente deseable de acciones es decir lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer dadas diferentes circunstancias—, las cuales se pueden imponer a través de la internalización, como ya se habló anteriormente o de las sanciones externas. Las normas sociales entonces pueden promover intereses egoístas o el bienestar común,

y es posible que sean interiorizadas aún por individuos que de forma inicial se adherían a las reglas solo por no ser objeto de sanciones sociales. Existen normas sociales formales (conocidas como las reglas en el cumplimiento de legal) y normas sociales informales que resultan de la aprobación o desaprobación de la sociedad (Dequech, 2009).

En “Modes of Informal Urban Development: A Global Phenomenon”, Harris (2018) cita a Feige (1990, p. 990), para describir la informalidad como las acciones que desarrollan agentes económicos que no se adhieren al conjunto de normas institucionales que se establecen a fin de brindar protección (cfr. Portes & Haller 2010, p. 404). A partir de este concepto vinculante de las instituciones y la informalidad se ha establecido la existente relación entre el Estado y la sociedad; mientras que se presentan actividades que se rigen por reglas, es decir, distintos tipos de regulación, sin embargo, algunas otras no.

En lo referente a las instituciones, se han realizado aportes significativos a través del tiempo y desde distintas corrientes de pensamiento. Estas han mostrado la importancia del término *instituciones* a partir de análisis a la luz de distintas disciplinas; lo anterior ha dejado al descubierto la pertinencia e importancia que tienen las instituciones desde la perspectiva de distintas ciencias. Con base en lo anterior, es vital comprender de forma muy general y desde lo conceptual las instituciones que están en el centro de estudio de la economía institucional y cuyo fin, desde esta perspectiva, es incluir en el estudio de la economía las instituciones. Este y otro tipo de discusiones se han dado a través de la historia enriqueciendo y dando reconocimiento a la importancia de las instituciones y a la pertinencia que tienen en la sociedad.

El prólogo de Laila Porrás en el libro de la *Economía institucional*, de Chavance (2018), plantea cómo las escuelas de pensamiento institucionalista y el estudio de las instituciones en la economía comprenden un periodo superior a los cien años. De hecho, desde inicios del siglo xx, autores como John R. Commons y Thorstein Veblen realizaban su análisis institucional sin estar conscientes del hecho de que el estudio de las instituciones se desmarcaba de la visión más convencional, por lo menos hasta 1930. Así mismo, la escuela neoclásica, para 1940, retomó el estudio de las instituciones en el análisis económico como un factor externo de este y, finalmente, para las décadas de 1980 y 1990, dada su relevancia, en el interior de las escuelas de pensamiento

económico se retoma el estudio de las instituciones. Lo anterior evidencia el bagaje del tema de las instituciones a través del tiempo y la importancia del tema trascendental para los países y las sociedades.

Un ejemplo de lo anterior son los aportes al establecimiento y reconocimiento de las instituciones, los cuales han llegado a determinar las instituciones como reglas de comportamiento deseable al nivel colectivo o social, la cual es la perspectiva que se ha dado a este capítulo. Así, entonces, la denominada *Escuela Austriaca*, según Chavance (2018), resaltó la necesidad con evidencias, de dar importancia a las instituciones en los estudios que desde la economía se realizan; por otra parte, Carl Menger estableció los tipos de instituciones que pueden ser pragmáticas según su fin (es la forma en la que se conformaron las instituciones contemporáneas en su mayoría) y orgánicas (en este caso el aporte de estas instituciones resulta ser relevante para la conformación de la teoría económica) ampliando el estudio de las principales instituciones según su naturaleza pragmática u orgánica (citado en Fernández & Tamaro, 2004).

Los aportes de Menger han revelado la importancia y necesidad de estudiar las instituciones dentro de disciplinas como la economía y las ciencias sociales, proponiendo que a través de estas se puede comprender el servicio que estas brindan al bienestar de las sociedades (citado en Fernández & Tamaro, 2004). Incluso han afirmado en su desarrollo que este tema es muy relevante. Para Menger el progreso orgánico de las instituciones sociales es simplemente la consecuencia no prevista de acciones no planeadas e individuales con intereses particulares, ya que para los austriacos las instituciones se consolidan por medio del éxito que buscan los individuos a partir del éxito que otros han obtenido.

Chavance (2018) habla sobre cómo las acciones de las personas en su diario vivir tienen como objetivo mejorar su estado, lo que puede dar origen a las instituciones que buscan dar respuesta a distintas necesidades en las sociedades. Un ejemplo de lo anterior es la moneda, que se ha convertido en una institución, la cual, por su aporte a la teoría económica, se le considera de origen orgánico y el resultado no premeditado de acciones individuales que contribuyen a una mejor situación para los individuos, al permitir el intercambio de bienes que, aun cuando no representen mayor utilidad, son de gran intercambiabilidad, ya que la consolidan como una gran institución al servicio común. De igual forma, las instituciones de origen orgánico desempeñan un papel importante

en el interior de las estructuras sociales, pues, desde el individualismo metodológico según Shumpeter (citado en Chavance, 2018), ocasionan acciones individuales de forma inconsciente con beneficios comunes.

Otro claro ejemplo dado por Menger de instituciones de origen pragmático son las costumbres que suelen adoptarse en las sociedades como normas que pueden ser fatídicas para el bienestar común; por lo tanto, se requiere la intervención de leyes naturales, es decir, de instituciones orgánicas. Chavance (2018) habla del concepto imperante en la actualidad establecido por Hayek, donde se conocen las instituciones como un conjunto de principios y reglas establecidas, desarrolladas a partir de los postulados de disciplinas como la filosofía, el derecho, la economía y la sociología. Dichas instituciones pueden surgir como el resultado de un orden concreto, es decir, ordenado, con objetivos definidos, directrices claras y reglas que son coordinadas y donde todo está directamente relacionado; en este caso, se habla de organizaciones o de un orden espontáneo y abstracto donde se presenta lo opuesto al orden, sin un fin claro y sin un organizador, aunque sobre todo basado en reglas de conducta justa. Estos dos tipos de orden convergen en que se apoyan en reglas o instituciones, aunque con una clara diferenciación.

El rol del Estado en lo referente a las instituciones está en una dualidad funcional a partir del llamado estado de derecho y el derecho público. Por una parte, es el encargado de juzgar las reglas de conducta justa, es decir, las instituciones y, al mismo tiempo, perfeccionarlas. El Estado tiene un carácter abstracto y un orden espontáneo donde debe ser garante del *nomos*. Así mismo, se conoce como una institución con un orden organizado donde este es un proveedor de bienes y servicios. Lo anterior argumenta la pertinencia del Estado al ser reconocido como una institución primordial (Chavance, 2018). Es importante reconocer que la mayor institución de la sociedad es el Estado que, al ser superior al individuo, debe encargarse de la justicia social, debe ser el medio para que las sociedades consigan dicha justicia. De esta manera, se concibe al Estado como una institución encargada de mantener un equilibrio entre los grupos que forman parte de una sociedad y sus respectivos intereses (Noejovich, 1996).

El análisis institucional fue escrito por primera vez a principios del siglo XX por John R. Commons y Thorstein Veblen. En la escuela neoclásica, hacia 1940,

la empresa y el análisis económico cobraron importancia. Hoy en día, la economía heterodoxa entiende que el concepto de personalidad e instituciones es necesario para comprender el institucionalismo.

La nueva escuela histórica alemana llamada *Institucionalismo Americano* veía la institución como una “relación colectiva que regula, libera y amplía las actividades de todos” (Chavance, 2018). El comportamiento, junto con otros aspectos de la sociedad como la cultura, las actitudes, los valores y las leyes, debía establecerse como eje de la economía. Veblen, Mitchell y Commons entendieron que los factores sociológicos son los precursores de los fenómenos económicos.

Para la economía heterodoxa actual, entender el institucionalismo implica tener en cuenta el concepto de *personalidad e instituciones*. Desde la economía y la corriente de pensamiento de la Nueva Economía Institucional, las instituciones y la importancia de su análisis pueden comprenderse desde el sistema económico. Para Veblen (1924, citado en Eslava, 2012):

- La industria se equiparaba con las costumbres incuestionables y esenciales de la práctica y la aceptación general, y la empresa se equiparaba como un principio de pensamiento.
- Veía el comportamiento como autoexpresivo pero con beneficios sociales, y argumentaba que depende de los intereses de los trabajadores en el sistema económico.

En resumen:

- Ciertos comportamientos son aceptados e incluso imitados.
- Los comportamientos que no se oponen dejan de existir.
- El institucionalismo es “economía evolutiva”, según Hodgson (2001).
- El institucionalismo se adapta a la sociedad y a sus necesidades, no al mercado.
- Habla de las instituciones de la naturaleza humana, la política y la cultura que dan forma a la economía.
- La economía es un sistema que resulta de la relación entre las personas y el medio ambiente.

- El principal objetivo de la economía es proporcionar recursos para cubrir las necesidades humanas.
- Las economías precapitalistas tenían medios de producción vinculados a instituciones como la familia y la comunidad.
- En el capitalismo moderno, la economía incluye los residuos y conduce a una separación entre riqueza y entidades no económicas.
- Esta separación no es lógica si se tiene en cuenta la relación económica con el entorno social y cultural.

Finalmente, Robert Boyer, economista francés, habla de la realidad de países en vías de desarrollo y de países capitalistas industrializados, para reconocer que la intervención de las instituciones ayuda a entender mejor el camino del capitalismo, las consecuencias de sus crisis. Este mismo autor nombra cinco formas institucionales de regulación: el régimen monetario, las formas de competencia, la inserción en la división internacional del trabajo, el Estado y la relación salarial. Estas se articulan, se complementan y se ordenan jerárquicamente en la función de los cambios científicos, tecnológicos y políticos, dando lugar al modo de regulación que, a lo largo de su desarrollo, da pie al nacimiento de distintas crisis y recuperaciones, siendo que esas formas institucionales no evolucionan con la misma cronicidad, predominando la irreversibilidad.

La relevancia de las instituciones para el capitalismo está en que este puede sobrevivir y reinventarse por medio de las distintas instituciones democráticas en los esquemas, ya sea nacionales e internacionales, los cuales cuentan con una óptima regulación y favorecen la gestión nuevas tecnologías. Estas formas institucionales evolucionan según el espacio territorial y el tiempo, lugar donde se manifiestan los entes económicos racionales y donde observan los factores cualitativos, además de cuantitativos. Aquí a las instituciones les compete la responsabilidad de regulación del desarrollo; lo anterior de acuerdo con la Escuela de la Regulación francesa.

¿De qué forma se concibe la economía informal a partir de distintas corrientes de pensamiento?

De acuerdo con los diferentes intentos por definir la economía informal, la literatura se ha dividido en tres partes: 1) lo que concierne a lo conceptual (es decir, una definición o conceptualización), 2) lo referente a la medición y 3) la explicación teórica de la informalidad, donde se analizan causas y consecuencias, además las relaciones existentes con la formalidad. Los primeros intentos por conceptualizar este fenómeno dieron lugar, primero, a definir el sector informal como una etapa que aparece de forma natural y que es transitoria en los procesos en pro del desarrollo económico. Este, a su vez, se caracteriza por ser demasiado grande, constante en algunos países, dependiendo de sus características propias y procíclicas (Hart, 1973; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 1972).

El sector informal está conformado por las unidades dedicadas a la producción, ya sea de bienes o servicios, cuyo fin es la generación de empleo y, por tanto, de ingresos para los individuos, aun cuando estas unidades operen con poco nivel de organización y de división del trabajo y además su producción sea de pequeña escala (Internacional Labour Organization, 1993, párr. 5). Por otra parte, el sector informal y el empleo informal difieren conceptualmente, dado que las características de este último término son referentes al trabajo; mientras que el sector informal habla de las unidades productivas en particular. Sin embargo, es importante resaltar que estos dos conceptos “no son componentes mutuamente excluyentes de la fuerza laboral” (Internacional Labour Organization, 2013), debido a que tanto los empleos como las actividades informales se ubican en distintos sectores institucionales. Finalmente, el sector y empleo informales aportan al empleo dentro de la economía informal.

Con base en lo anterior, la informalidad definida por Roxana (2021) se entiende como el conjunto de actividades productivas desarrolladas por las personas y las unidades económicas que, dentro de su ejercicio práctico o de acuerdo con la ley, operan bajo acuerdos no formales, es decir, este concepto incluye actividades productivas que se realizan bajo acuerdos informales, actividades desarrolladas por los individuos —ya sean con un empleo— y unidades económicas —ya sean de tipo formal o informal—. A partir de la complejidad

del fenómeno de la economía informal y, por tanto, de la informalidad se han desarrollado distintos enfoques y postulados teóricos sobre el tema que permiten abordar la complejidad y heterogeneidad del concepto, el cual puede ser diferente a partir de los determinantes y consecuencias resultado, primero, de las unidades productivas o económicas; segundo, de las instituciones, o, finalmente, de los factores macroeconómicos que operan en las economías.

De acuerdo con Chen et al. (2004, citados en Dell'Anno, 2021), la Escuela Estructuralista declara que las actividades informales son dependientes de las unidades económicas, es decir, de las microempresas, las cuales reducen los costos de los insumos utilizando mayor mano de obra barata e incrementando, de esa forma, la competitividad de las empresas. Para los estructuralistas, el sector informal está estrechamente conectado con la economía formal, pues existe una relación de interdependencia entre ellos. Por este motivo, es posible afirmar que el sector informal está integrado a la economía formal. Sin embargo, el incremento de este primer sector se origina en el desarrollo capitalista, más que en la falta de crecimiento de los países (Chen et al., 2004, p. 17, citados en Dell'Anno, 2021).

Así es como, desde el punto de vista de los estructuralistas, la economía informal es un “subproducto directo del advenimiento de una economía mundial abierta desregulada” (Williams, 2015, p. 336, citado en Dell'Anno, 2021) y las empresas informales son el resultado de la poca intervención del Estado en los sistemas seguridad social, en la economía y en lo social. Por lo tanto, el sistema económico utiliza, por medio del trabajo informal, a aquellos trabajadores que son excluidos de beneficios sociales y de trabajos formales. Con base en lo anterior, la informalidad se convierte en el recurso posterior al que recurren los trabajadores (Williams & Kedir, 2018, p. 158, citados en Dell'Anno, 2021). Desde el punto de vista de la participación política, el Estado tiene poca mediación en lo referente a la protección que debe brindarse a los trabajadores y, por eso, se explican los cambios y diferencias entre países en el tema de la informalidad. La economía informal es una particularidad del desarrollo capitalista moderno y las empresas que operan dentro de este sistema buscan aprovechar a los trabajadores informales desamparados por el Estado disminuyendo sus salarios e invalidando las normas mínimas de seguridad social (Williams & Kedir, 2018, citados en Dell'Anno, 2021).

La economía informal es una característica generalizada en los países subdesarrollados o en desarrollo, pero no significa que haga parte de una etapa de transición de sociedades tradicionales a modernas. Respecto a la economía formal, existe una relación recíproca, pues ambas se enmarcan en un mismo sistema económico que alberga modos de producción formales e informales. Los distintos tipos de actividades dentro de la informalidad pueden ser llevados a cabo por trabajadores vulnerables que hacen parte o están dentro de empresas formales. Por ejemplo, estos pueden ser trabajadores menos cualificados, mujeres, poblaciones migrantes, entre otros, y la decisión de los trabajadores de pertenecer a esta no es intencional y autónoma (Chen et al., 2004, citados en Dell'Anno, 2021). De acuerdo con los estructuralistas, la política pública debe encaminarse hacia el seguimiento y regulación de las relaciones laborales y comerciales de la economía formal y de la economía informal, con miras a disminuir las desigualdades entre empresas grandes y los productores dependientes de estas.

Castells y Portes (1989, citados en Portes et al., 2004) establecieron, a través de un diagrama, que la economía formal e informal no guardan relación en lo referente a los productos finales y sus características, sino en lo que respecta a las formas de producción y de intercambio que se pueden dar en la formalidad y la informalidad. Con base en lo anterior, es posible decir que existen productos completamente legales que se originan en dos medios de producción diferentes: en primera medida, la existencia de un sistema de producción regulado y que opera bajo las leyes establecidas por la formalidad y, en segunda medida, un sistema productivo que opera bajo la omisión de las leyes, sin ningún tipo de regulación y que es informal.

De acuerdo con Portes et al. (1989), citados en Portes et al. (2004), las actividades de naturaleza informal, definidas como aquellas que se dan fuera del entorno regulatorio propio del Estado, pueden clasificarse según su objetivo en 1) economía informal de supervivencia, de la cual hacen parte las actividades que se realizan para la supervivencia propia o de su núcleo familiar, donde la producción es de forma inmediata y su fin es la venta directa en el mercado; 2) economía informal de explotación dependiente y de crecimiento, cuyo objetivo es la disminución de los costos laborales en los que incurren las empresas formales por medio de la contratación y subcontratación de

personal informal, y 3) economía informal de crecimiento, cuyo objetivo es la acumulación de capital y la disminución de costos.

En el orden de ideas expuesto, la informalidad en este documento es entendida como una etapa, que puede ser transitoria, de las actividades económicas donde los agentes sociales no han adoptado ni mucho menos internalizado las reglas institucionales para un comportamiento deseable. Lo opuesto a lo anterior es la formalidad, la cual es entendida como un estado, que puede ser transitorio, donde los agentes sociales adoptan e incluso pueden llegar a internalizar las reglas para el cumplimiento de un comportamiento socialmente deseable desde el punto de vista institucional.

De acuerdo con Portes (2006) existe una gran confusión en la definición del término *instituciones*; sin embargo, es posible afirmar que las instituciones ejercen una influencia o guían (regulación externa) el comportamiento de los individuos o actores sociales. En pocas palabras, las instituciones son el conjunto de reglas que buscan influir o guiar los comportamientos sociales de los individuos. Por otra parte, Roland (2004, citado en Portes, 2006) determinó la existencia de distintos tipos de instituciones como la cultura, las normas legales y las organizaciones, que, como planos institucionales o como un conjunto de reglas, pueden no lograr el objetivo con los cuales son fundados, al presentarse el choque entre las normas institucionales y las estructuras de poder establecidas en un país.

De esta forma, las instituciones, con base en Portes (2006), se entienden como el conjunto de reglas, ya sea formales e informales, que regulan las interacciones y el relacionamiento de áreas como la política, la economía, el mercado y la cultura. Requieren estructuras organizacionales para guiar a los individuos en sus roles para así obtener un comportamiento deseable socialmente. Sin embargo, en este intento de que las reglas guíen comportamientos sociales, las instituciones pueden diferir de la realidad de la vida social (*i. e.*, el deber ser), por ejemplo, desde la realidad colectiva lo culturalmente deseable (*i. e.*, valores profundos), y puede ser disímil del deber ser institucional. Se genera así una resistencia desde los valores culturales al cambio institucional. Más adelante se abordará el tema de la regulación externa e introyecta, que puede constituirse en un ejemplo de injerto institucional que genera resistencia al cambio.

¿Cuál es la relación entre la economía formal y la perspectiva institucional?

Respecto a esto, Feige (1990) aclara que el estudio del sector informal incluye en su análisis todas aquellas acciones llevadas a cabo por los individuos que no permiten que se consoliden y adhieran. Así mismo, las reglas institucionales determinadas niegan la protección requerida a las reglas institucionales, las cuales no llegan a la internalización ni al acatamiento de las instituciones. Según las reglas institucionales que se omiten en el desarrollo de determinadas actividades económicas, se origina la economía informal, la cual es la evidencia de la omisión de reglas en lo concerniente a los costos en los que se incurre por dar cumplimiento a los estatutos y legislaciones de la formalidad.

La economía informal como un agente social que no internaliza reglas deseables del comportamiento

De acuerdo con Portes (2006), en lo que se refiere al injerto institucional, este se desarrolla en lo superfluo de las cosas y se caracteriza por desafiar las fuerzas que se basan en los valores y en el poder. De forma conjunta, dichas fuerzas están arraigadas en las sociedades. El injerto institucional tiene objetivos como fortalecer algunas áreas del Estado, actuar en la asignación eficiente de recursos y convertir a los países en atractivos para la inversión extranjera que, aunque son objetivos importantes, colisionan de forma constante con los intereses de quienes están en el poder. A su vez, quienes tienen este poder no están interesados en renunciar a estas posiciones o a los recursos que les brindan poder. De Janvry y Garramon (1977), Centeno (1994) y Evans (1989, 1995), citados en Portes (2006, p. 27), mencionan que existen cargos de poder que otorgan ventajas a quienes los tienen, lo que a su vez ocasiona disputas; de ahí la dificultad ante la implementación de las políticas públicas que se pueden formular, pues los privilegiados con el poder pueden resultar oponentes de ello.

Hoff y Stiglitz (2001, pp. 418-420, citados en Portes, 2006, p. 27) han investigado lo anterior y han determinado la relevancia que tiene el poder; por ejemplo, en la implementación de nuevas reglas formales que pueden

llegar a ser poco exitosas sin que exista al mismo tiempo una redistribución de este, que permita o favorezca el cambio y la adaptación de estas reglas. Por su parte, Roland (2004, p. 115, citado en Portes, 2006, p. 27) reconoce que el poder es usado para beneficios propios por cualquier persona o grupo que lo tenga; además, determina dos características clave en las estructuras sociales sobre este: la primera es que el poder, para ser poseído, requiere el control de recursos como: la violencia, el capital, medios de producción los cuales pueden depender de las características propias de los países. La segunda es la existencia de una estructura de clases en la sociedad que hace que las élites sean legitimadas a través de los sistemas de valores, por lo que no solo las élites se oponen o resisten a los cambios, sino también las clases de la mayoría de la población, quienes insisten en defender el orden existente de estas clases. Esto es un factor que dificulta aún más el despojo del poder de las élites en los países, pues son las masas de la población quienes cumplen un rol determinante sobre esta clase de poder (Lerner, 1958; Levy, 1966; Bellah, 1958, citados en Portes, 2006, p. 28).

Relacionado con el anterior apartado, y teniendo en cuenta que esos conjuntos de normas sociales que intentan ser plantados e interiorizados en los países son instituciones con un rol bastante importante, aparece lo que Granovetter (1985, 1992, citado en Portes, 2006, p. 25) ha denominado *encaje social*. Este se entiende como la afectación de las instituciones cuando intentan guiar o cambiar algunos comportamientos humanos; por ello, las relaciones formales y las categorías organizativas determinadas difieren de la tarea real de las estructuras u organizaciones. Se requiere, además, la comprensión de que el surgimiento de las instituciones y organizaciones proviene del fondo de la vida social.

Un ejemplo de lo anterior es la práctica que resulta del intento por trasplantar distintas formas de institucionalismo de países a desarrollados a países con menor desarrollo, pues lo que se conoce como instituciones en estos grandes países difiere en funciones, roles y relaciones en los países con menor desarrollo, dadas las características propias de las sociedades. A este tipo de prácticas de trasplante se les conoce como *monocultivo institucional*, ya que se espera que estos conjuntos de reglas determinados por el tiempo, los errores y otros factores más sean simplemente injertados en sociedades o países con características distintas, pero con resultados similares (Evans 2004a, citado en Portes, 2006, p. 26).

¿Por qué las reglas institucionales pueden llegar a ser internalizadas por los agentes informales?

Es importante comprender que la regulación identificada responde al tipo de internalización entre la regulación introyecta e integrada. Se trata de la aprobación de forma consciente de los valores y normas sociales a partir de la identificación con estos; es decir, la importancia que le otorga el individuo al comportamiento lo hace ser algo trascendental personalmente. Este proceso de identificación le permite al individuo tener una experiencia de mayor autonomía, ya que se tiene mayor conciencia, se comprende y acepta de forma personal el valor de las conductas o comportamientos y, por tanto, la voluntad interviene más en los actos que realizan los individuos.

Con base en lo anterior, la identificación tiene como características comportamientos más autónomos y voluntarios que los dos tipos de regulación anteriores; en otras palabras, los individuos dejan de actuar por demandas totalmente externas para ejecutar demandas propias a partir del valor personal que se le da a un tipo de actividad, aunque no exista una autocompatibilidad por completo o se haya logrado a cabalidad el proceso de integración, lo que en últimas evita la generación del conflicto y la resistencia a ciertas normas o valores sociales por parte de los individuos (Kazén et al., 2003, citados en Ryan & Deci, 2017).

De acuerdo con Ryan y Deci (2017), en la teoría de integración orgásmica el elemento dinamizador es la relación existente entre el individuo y las normas o valores sociales y la coherencia de sus comportamientos en relación con sus necesidades individuales o valores. Así, la regulación integrada se caracteriza por ser el completo tipo de internalización donde se tiene como base este tipo de regulaciones. La autonomía también es un proceso dinámico que se logra cuando se modifica el introyecto por medio de la autorreflexión y la asimilación recíproca. Lo anterior implica que el individuo otorgue valor a las regulaciones que imponen las normas sociales de las instituciones y, a su vez, que esto genere coherencia con aspectos personales del mismo individuo de este modo llegar a conductas o comportamientos totalmente auténticos (Ryan & Deci, 2004a, 2006, citados en Ryan & Deci, 2017).

Al mismo tiempo, la integración permite que las normas o valores sociales sean adaptados de una forma reflexiva luego de que compatibilizan estos con aspectos propios, y aunque estas regulaciones son impuestas externamente, los individuos son capaces de llevar a cabo estas conductas totalmente de forma voluntaria. Como resultado de la integración, esta regulación es completamente estable, autorregulada a través de la cual se orientan de forma maleable las acciones de los individuos, es decir, existe por completo la autonomía en la medida en que más se integren los valores o normas sociales de las instituciones. Es importante resaltar que la integración será mayor cuando se tiene acceso a la información y a las normas o valores que se relacionan con el individuo directamente.

¿Por qué las reglas institucionales no pueden llegar a ser internalizadas por los agentes informales?

De acuerdo con Ryan y Deci (2017), el fundamento de las reglas institucionales que no llegan a ser internalizadas por los agentes formales radica en los conceptos de internalización e integración, los cuales dan lugar a cuatro tipos de regulación motivacional: externa, introyecta, identificada e integrada, los cuales tienen un grado de variación que depende de la autonomía, la experiencia y el comportamiento de las personas. La OIT aborda los tipos de motivaciones que deben adquirir las personas para comprometerse —en este caso con la sociedad— a adoptar comportamientos o normas sociales que no son intrínsecamente agradables; es decir, motivaciones extrínsecas con las cuales las personas se involucran de forma autónoma por el valor que tienen.

Existe una inherencia entre las normas sociales y los agentes socializadores que los llevan a tener la necesidad de *internalizar* ciertos comportamientos; esto, entendido como el proceso de adoptar los valores, las creencias o las normas ajenas, es decir, que provienen de fuentes externas como propias sin necesidad de que exista algún tipo de supervisión. La internalización se trata entonces de la asimilación y desarrollo de comportamientos por sí mismos sin algún tipo de inspección, que hacen parte de un proceso de aprendizaje, desarrollo de la personalidad y autoextensión, donde los individuos apropian los valores, normas y reglas dentro de sus contextos sociales y donde los individuos coordinan y

armonizan los valores y las normas de comportamiento dentro de sí mismos, lo que lleva al crecimiento, adaptación, cooperación y cohesión cultural y civil (Boehm, 2012; Ryan & Hawley, 2016, citados en Ryan & Deci, 2017).

En este proceso de internalización, la implicación del ego es bastante importante, ya que este se convierte en una especie de motivación interna que ejerce presión sobre los individuos para comportarse de acuerdo con las normas sociales o reglas, pues sus sentimientos de apreciación dependen de ello. De hecho, los individuos pueden promover algunas reglas o valores que son inducidos por las instituciones de forma obligada, por factores como el qué dirán, el miedo o la desaprobación social, ya que estos buscan aprobación e inclusión dentro de las relaciones sociales. En este sentido, los comportamientos que un individuo puede llevar a cabo por miedo o por el qué dirán son los mismos que otros individuos pueden accionar por un sentido de valor o un significado interno (Ryan & Deci, 2017).

De acuerdo con Ryan y Deci (2017), los procesos que giran en torno a la internalización de los valores o normas sociales pueden variar, siendo más o menos eficaces dependiendo de cada individuo, por lo que es acertado decir que existen ciertos grados de internalización fundamentales para cada uno de los tipos de regulación. Finalmente, asimilar la regulación externa significa integrar las normas sociales o valores a elementos fundamentales de la personalidad, como los comportamientos, las emociones o las actitudes de los individuos, y crear una completa armonía que lleva a prácticas sociales basadas en la autonomía, resultado de la satisfacción de necesidades psicológicas como la aceptación y la aprobación social.

En cuanto a la estabilidad de las estructuras regulatorias en los comportamientos de los individuos, es posible decir —según Ryan y Deci (2017)— que depende de las diferentes formas de internalización y su rol como satisfactores de la autonomía, el relacionamiento y la competencia, que actúan de manera distinta en cada individuo. Lo anterior explica la conservación y el sostenimiento de dichas estructuras regulatorias de los comportamientos individuales.

Con base en lo anterior, se tiene que la regulación externa se caracteriza por ser dependiente de eventualidades externas donde los individuos son recompensados o castigados; es decir, la conducta está regulada externamente y motivada por algún tipo de sanción o, en caso contrario, por alguna

distinción. Ello crea una dependencia que a su vez hace que la conducta se realice de forma más fiable; también es importante desplegar algunos tipos de refuerzos a esta conducta. De esta forma, se conducirá al individuo a mantener una respuesta más de larga duración, antes de que el efecto de este tipo de regulación externa se pueda extinguir. Este tipo de regulaciones son responsables de que aparezcan ciertas conductas que no se habrían realizado de forma independiente a las contingencias externas, por lo que se puede afirmar que la internalización, en sí misma, no es un medio para esa autonomía.

La percepción o los hábitos del individuo respecto a su conducta, ya sea por un castigo o por una distinción, lo lleva a definir para sí la regulación externa; por lo tanto, la conducta se realizará únicamente cuando exista una expectativa, ya sea implícita o explícita, de que la regulación es relevante y de que existen algún tipo de consecuencias inevitables. La regulación de este tipo se caracteriza por la dependencia directa de las contingencias y la incapacidad de modificar de forma definitiva una conducta, a no ser por una recompensa o un castigo, ya que sin la expectativa que se crea es imposible mantener estos tipos de conducta en el tiempo.

Con base en lo anterior, es claro que el comportamiento de los individuos—incluso cuando se reciben recompensas— está controlado y hasta este punto no se ha interiorizado, por lo que la regulación externa tiene poco o nulo poder en la transferencia de conductas, al no constituirse como un valor personal y las conductas se emplean con menor calidad y esfuerzo (Deci & Ryan, 1985b; Ryan y Deci, 2008b, citados en Ryan & Deci, 2017).

Por otra parte, la regulación introyecta hace referencia a un proceso mediante el cual se apropian en un grado mínimo las normas, reglas o valores sociales externos, los cuales se interiorizan parcialmente como resultado de la adopción de la regulación, aunque de forma incompleta. Este tipo de regulación es experimentada por los individuos como un impulso estricto y verificador internamente que ocasiona un sentido de lo que se debe hacer o lo que se tiene que hacer con el fin de no afrontar la descalificación de sí mismo. Este tipo de regulación también apoya el cumplimiento interno de las exigencias como algo positivo que genera orgullo, satisfacción personal y aumenta la autoestima.

Esta regulación es de tipo intrapersonal, lo que hace que sea más duradera en el tiempo que la regulación externa. La mayor durabilidad de la introyección

se debe a que las contingencias dejan de ser externas y hacen parte del individuo, es decir, ahora son parte del control propio. Para esto son importantes los juicios o reconocimientos que el individuo ejerce sobre sí. La proyección de los individuos, ya sea de aprobación o desaprobación para sí mismo, y ante los demás incorporando los juicios (ya sea de aprobación o desaprobación) de otros individuos respecto a su comportamiento, el sentimiento de vergüenza, tiene gran relevancia en este tipo de regulación; también el reconocimiento o reputación y la aprobación social.

La introyección en los individuos puede ser causada por distintos factores, especialmente los relacionados con ego, orgullo, autoevaluación y autoconciencia; otros factores como las capacidades y las igualaciones interpersonales son muy importantes en este tipo de regulación. En otras palabras, los grupos sociales de los cuales suelen hacer parte los individuos o las personas significativas transmiten a este sentimientos de valía a partir de la imagen o logros del individuo y las posesiones u otros atributos propios del individuo.

De acuerdo con Nix et al. (1999) y Ryan y Deci (2008b), citados en Ryan y Deci (2017), esta regulación no evidencia una total integración, y aunque los individuos ejercen autocontrol, no necesariamente esto incorpora autonomía, es decir, las conductas no nacen directamente de la voluntad, debido a la experiencia de obligación y control hacia ciertos comportamientos, por lo que requiere mayor vitalidad para mantenerse en el tiempo.

De acuerdo con Portes et al. (2004), crece el consenso de la investigación relacionada con el campo de aplicación del sector informal, donde se incluyen “las acciones de los agentes económicos que no incorporan y a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección” (Feige, 1990, p. 990).

Regulación identificada e integrada para una formalización sostenible

Para el caso de estudio, la formalización laboral y empresarial internalizada se regula a través de formas más autónomas o integradas de internalización, y logran una mayor persistencia conductual en las actividades, una mayor calidad de la conducta y un desempeño más eficaz, especialmente en las

actividades más difíciles o complejas de la economía. “En la medida en que el comportamiento de las personas se regule a través de formas más integradas de internalización, tendrán más experiencias positivas y mayor salud y bienestar psicológico” (Ryan & Deci, 2017, p. 208). Una limitación para la capacidad de internalización de reglas se encuentra en contextos que no apoyan la autonomía. En ausencia de este tipo de contextos, la interiorización de los valores sociales es más difícil. “Los entornos más enriquecedores permiten satisfacer las necesidades psicológicas básicas de relación, competencia y autonomía, lo que constituye la base de la integración” (p. 208). Sin estas condiciones contextuales ideales, a menudo no se consigue la plena integración de las reglas. Además, cuando los agentes socializadores son relativamente controladores, la internalización no funciona de manera adecuada, y los valores y las normas nunca se asimilan del todo.

Propuesta de una taxonomía de políticas para la formalización sostenible basados en la teoría de la integración orgánica

La taxonomía presentada a continuación, en la misma línea de Williams (2021), examina las nuevas opciones normativas de políticas basadas en la teoría de la integración orgánica para la formalización sostenible. Las medidas de política para formalizar —por ejemplo, al empresariado informal— evalúan el abanico de medidas políticas que pueden utilizar las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (autoridades fiscales, inspecciones de trabajo e instituciones de seguridad social), quienes son responsables de abordar el emprendimiento informal. El objetivo es adquirir una mejor comprensión de la gama de iniciativas de políticas a las que podrían acceder las autoridades y los gobiernos que pretenden la formalización sostenida, no solo de las iniciativas empresariales, sino de los trabajadores.

Propuesta taxonómica: diversidad de tipos de políticas para la formalización sostenible.

Analogía con el cuento del nuevo traje del emperador

¿Por qué la gente sigue o acata reglas de comportamiento prosocial? Según la teoría de la elección racional estándar con preferencias egoístas, la adhesión a cualquier norma solo debería producirse cuando su violación implica consecuencias negativas (castigo o descoordinación) que superan los beneficios de esta violación. De hecho, muchas reglas prosociales de conducta, como el pago de impuestos, se encuentran codificadas como leyes y su violación se sanciona (Gross & Vostroknutov, 2022).

Pero, entonces, surge la pregunta, ¿por qué las personas no acatan o siguen las reglas de comportamiento prosocial a pesar de que pueden ser sancionados por ley? ¿Qué tipo de políticas pueden diseñarse en este contexto? El cuento denominado “El nuevo traje del rey”, de Hans Christian Andersen, nos sirve como ilustración para distinguir la diversidad y el contexto del no acatamiento o no seguimiento de reglas prosociales, pero que son castigadas socialmente. Así, se construye el marco para proponer una taxonomía de políticas para la formalización sostenible.

En pocas palabras, las decisiones de los aldeanos entre *alabar* o *reír* están determinadas por el castigo o sanción que se presentan al *no coincidir* con lo que decida hacer el resto de la aldea. Es decir, el o la aldeana decide *alabar* si supone que la gran mayoría no son incompetentes ni estúpidos (pues verían a ver al rey vestido) y decide *reír* si supone que la gran mayoría son incompetentes o estúpidos (pues verían al rey desnudo). En el cuento, las personas comienzan por *alabar* y terminan *riendo* cuando el niño evidencia la desnudez.

El papel del niño es fundamental, pues representa a la población que aún no ha sido culturizada en la adherencia o acatamiento de normas sociales (Gavrilets & Richerson, 2017). En efecto, se entiende que una persona ha sido *culturizada* (también calificada como “civilizada”) cuando se comporta como otros de un grupo social determinado esperan que se comporte y, viceversa, la persona espera que el resto del grupo también se comporte como lo esperado. Los seres humanos pueden aprender las normas sociales por la educación en casa, pero también a través de las prácticas educativas y religiosas, de los

amigos y conocidos, los libros y los medios de comunicación. En la literatura convencional, se enfatiza que la adhesión a las normas se refuerza socialmente mediante la aprobación o recompensas a los individuos que las siguen y el castigo o sanción a los infractores. Siguiendo a Ryan y Deci (2017), esta convencionalidad se distinguirá en esta propuesta como *regulación extrínseca o introyecta*, la cual es una forma de culturización en el estudio de la economía (Bénabou & Tirole, 2006).

Desde el punto de vista, y basado en el contexto cultural de países como Colombia, estas normas sociales son usualmente denominadas en el argot popular y estudiadas como el decimoprimer mandamiento “No dar papaya”, y el decimosegundo, “No desaprovecharla” (Gómez Albarello, 2014). De esta manera, al “no dar papaya”, consciente o inconscientemente, los agentes económicos bajo informalidad pasan inadvertidos o desapercibidos por las autoridades tributarias; mientras que los agentes económicos bajo la irregularidad “no desaprovechan papaya”, al salir y entrar a conveniencia del sistema formal. Bajo estas dos normas sociales, ¿cuáles serían las presunciones similares al cuento (alabar o reírse en el desfile) de Andersen? En el cuento, la decisión se basaba en suponer, o no, algo de la mayoría de la población: son, o no, incapaces o estúpidos; mientras que bajo el contexto de la cultura tributaria está basada en una suposición sobre el uso o destino de la gran mayoría de los recaudos: se destinan en su gran mayoría, o no, a actos de corrupción (tabla 4.1).

Tabla 4.1. **Normas sociales basadas en el contexto cultural de Colombia**

	No dar papaya (informalidad)	No desaprovecharla (irregularidad)
Suponer que hay un buen uso de la gran mayoría de los recaudos	Susplicacia y prejuicio	Oportunismo y egoísmo
Suponer que hay un abuso de la gran mayoría de los recaudos	Precaución y cautela	Sensatez y realismo

Fuente: elaboración propia.

Por los patrones culturales, existe una norma social dominante (en el sentido de la teoría de juegos) que es asumir, sin prueba ni fundamento, que hay un abuso de la gran mayoría de los recaudos. En efecto, si la norma social de asumir que hay un buen uso de la gran mayoría de los recaudos las personas pueden ser tildadas de suspicaces o paranoicos si se mantienen en la informalidad o, incluso, tildados de oportunistas y egoístas si se mantienen en la irregularidad. En cambio, si se *supone* que la gran mayoría de los recursos recaudados por impuestos se destinan a actos de corrupción, sin prueba ni fundamento, se les puede considerar precavidos y cautelosos (informalidad) e, incluso, sensatos y realistas (irregularidad). De esta forma, la inercia de las normas sociales subyugan al sistema con nuestras actitudes y comportamientos, y el de las personas que nos rodean (Tafurt, 2019).

La siguiente taxonomía o clasificación se obtiene de la sistematización y análisis de las entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios de la Defensoría del Pueblo. Con este tipo de metodología de estudio se ha demostrado que es posible analizar las instituciones desde el nivel del análisis empírico concreto. “Ese conocimiento es necesario para orientar las políticas futuras encaminadas a mejorar el desarrollo y desempeño de estas organizaciones, previniendo los repetidos fracasos del pasado” (Portes & Smith, 2010).

Las políticas más convencionales tratan sobre (des)incentivos en relación con los pagos, como ya fue mencionado, para la *culturización* de los agentes económicos. El comportamiento que debe cambiar la legislación y las autoridades fiscales es, convencionalmente, centrado en contrarrestar, en el caso de la informalidad voluntaria, las medidas preventivas de los agentes para mantenerse fuera del radar de las autoridades. En el caso de la informalidad involuntaria, se centran en generar conciencia acerca de los beneficios, para sus asuntos y los de su comunidad, de la formalidad y los deberes cívicos. Estas las denominaremos *políticas de regulación extrínseca e introyecta para la formalización sostenible* (figura 4.1).

Basado en Ryan y Deci (2017), las políticas institucionales o de *regulación identificada* consistirán en promoción y socialización de las actividades y funciones de la autoridad o institución fiscal bajo los principios de trazabilidad, el buen uso de los recursos recaudados y las medidas preventivas respectivas. El tercer y último tipo de políticas para la formalización sostenible son

de *regulación integrada*, las cuales consisten en maneras de contrarrestar las normas sociales basadas en la desconfianza. Estas políticas tienen distintos niveles de influencia sobre las preferencias de los agentes económicos, unas más profundas que otras (Porat, 2021). Las primeras, las de regulación extrínseca o introyecta, pueden influir sobre los gustos o tendencias personales. En segundo lugar, las políticas de regulación identificada pueden influir sobre las actitudes hacia otras personas, organizaciones, formas de vida. Y las más profundas, las de regulación integrada, pueden influir sobre la internalización de normas sociales y valores culturales.

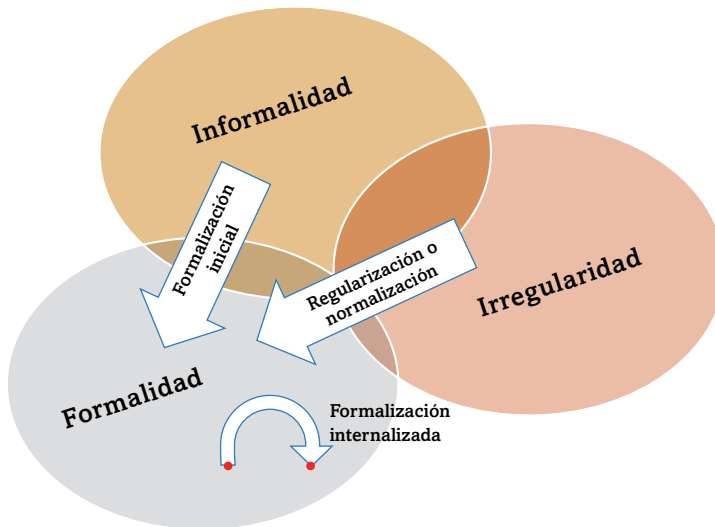


Figura 4.1. Clasificación de los estados y los procesos para la formalización sostenible

Fuente: elaboración propia basándose en la Ley 2155 de 2021.

Las distinciones conceptuales de los estados (en círculos) en que se encuentran los agentes son los siguientes:

- *Informalidad* (estado, así sea transitorio): se refiere a los ciudadanos que no tienen presencia (*i. e.*, “fantasmas”) en el sistema formal (media por supuesto un proceso de validación de la información en el sistema probatorio, el cual también debe demostrar efectividad).

- *Irregularidad* (estado, así sea transitorio): aquellos ciudadanos que estaban dentro del sistema formal pero por distintos factores —por ejemplo, los efectos adversos de la pandemia— dejaron de cumplir con sus obligaciones. Así es como se quedan rezagados en el cumplimiento de sus deberes o son irregulares (media por supuesto un proceso de validación de la información en el sistema probatorio, el cual también debe demostrar efectividad).
- *Formalidad* (estado, así sea transitoria): aquellos ciudadanos que se encuentran al día en sus obligaciones dentro del sistema formal.

Existen también unos procesos de transición entre estados (en flechas en bloque) y son los siguientes:

- *Formalización inicial*: es el proceso de tránsito de la informalidad hacia la formalidad de los sectores de la sociedad que no cumplen ni han cumplido con obligaciones formales por desconocimiento de dichas obligaciones o, entre otras razones, porque no confían en el uso o destinación adecuados de los recursos recaudados.
- *Formalización internalizada*: procesos sostenidos y reforzados dentro del esfuerzo de mantenerse en la formalidad, con reglas extrínsecas cada vez más internalizadas o arraigadas en las relaciones laborales y empresariales. Así, la formalización laboral y empresarial internalizada se regula a través de formas más autónomas o integradas de internalización, y logran una mayor persistencia conductual en las actividades, una mayor calidad de la conducta y un desempeño más eficaz, especialmente para las actividades más difíciles o complejas de la economía.
- *Regularización*: consiste en el proceso de requerir a los ciudadanos que retornen a la formalidad.
- *Normalización*: consiste en el proceso mediante el cual los ciudadanos dejan de ser irregulares dentro del sistema formal.

Las actividades y funciones para la formalización sostenible se han sistematizado en la tabla 4.2.

Tabla 4.2. **Taxonomía de las políticas para la formalización sostenible**

Tipos de políticas	Políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales y regulación integrada (valores culturales)
Políticas institucionales con regulación identificada (preferencias, actitudes hacia otras personas-formas de vida y valores hacia otras personas)	Políticas de incentivos con regulación introyecta y externa (preferencias gustos-tendencias personales)

Fuente: elaboración propia.

¿Quiénes deberían ser los actores reguladores para la adopción sostenida de reglas institucionales en la sociedad?

Economía informal y su entendimiento resulta ser un tema simple y, al mismo tiempo, complejo, trivial y capaz con la capacidad de cambiar el orden económico y político de un país. La economía informal resulta hacer parte de la cotidianidad en las formas menos pensadas; las relaciones diarias pueden tener un factor de informalidad. Por ejemplo, sectores como la industria de confección para el desarrollo de sus operaciones utilizan gran mano de obra en la informalidad. Es el caso también del sector informático, a través de la subcontratación ilegal, las compras en la calle o compras en las cuales no se genera una factura, las labores de aseo o labores domésticas, entre otras que denotan la informalidad implícita en diferentes acciones que anualmente generan millones de ingresos a quienes desarrollan actividades informales que, al mismo tiempo, no son declarados al fisco y, por lo tanto, son ignoradas por las formas de contabilización nacionales.

Paradojas de la economía informal

La economía informal surgió en el tercer mundo por medio del economista Cris Hard. Es una forma de autoempleo en la cual se presentan dinámicas diferentes y una gran diversidad que favorecen este tipo de actividades. Así mismo, el término es considerado sinónimo de pobreza, caracterizada por la facilidad de acceso, como resultado de los bajos requisitos o barreras de entrada existentes

en cuanto a habilidades, capital y producción. Las actividades desarrolladas en el marco de la informalidad hacen parte de un mercado que no es regulado, debido a que no se tiene medido con exactitud; por otra parte, la informalidad también puede ser denominada *subempleo*, como resultado del hecho de no poder acceder a la economía moderna. Otra de las características de este tipo de fenómenos es que se da en economías menos desarrolladas.

También es visto este fenómeno como un signo del dinamismo empresarial popular que retomaba las riendas de una parte del poder económico. Por su parte, De Soto (s. f.) define la informalidad desde otra perspectiva, como una respuesta popular a los estados mercantilistas que permanecen porque garantizan a una parte pequeña el privilegio de participar legalmente en la economía. La empresa informal, por una parte, es considerada entonces un mecanismo de supervivencia como respuesta al escaso empleo moderno; por otra, la informalidad, desde el punto de vista de Soto, era la irrupción de las fuerzas reales del mercado en una economía guiada por la regulación estatal.

El consenso en general del sector informal a partir de las dos anteriores definiciones comprende la informalidad como las acciones de los agentes económicos que no se consolidan con las normativas que rigen los países. También es posible decir que es una actividad no regulada por el Estado que produce ingresos en un entorno social donde otras actividades sociales sí están reguladas. Con base en lo anterior, es importante establecer que tiene que haber economía formal para que exista economía informal, y esta se convierte en el punto diferenciable entre las actividades que son protegidas y reguladas por el Estado y las que no lo son.

El factor diferencial a partir de lo conceptual está en que las actividades que desarrolla la empresa ilegal suponen la creación y comercialización de bienes que están considerados ilícitos en un lugar y tiempo determinados (que aunque puede ser ilegal en un contexto puede ser legal bajo distintos contextos); sin embargo, la empresa informal opera bienes lícitos. Con base en lo anterior, la economía informal no es productora de bienes considerados ilícitos; más bien, produce bienes lícitos que se canalizan a través de canales que no son regulados por el Estado.

La informalidad, según la clasificación funcional y según sus objetivos, puede estar encaminada a la supervivencia humana, a incrementar la flexibilidad

empresarial y a reducir costos empresariales de mano de obra, como pequeñas empresas que se reúnen para movilizar capital social. Se tiene que los tres tipos de economía formal, informal y criminal se denominan economías de supervivencia, de explotación dependiente y de crecimiento:

- Primera paradoja de ausencia de regulación estatal: se caracteriza por que prevalecen las fuerzas auténticas del mercado, las cuales a su vez dependen de los *vínculos sociales* para ser eficaces, aunque tienen como problema el hecho de que la ausencia de regulación hace que se ocasionen infracciones de las normativas y se llegue al fraude en algunas operaciones. Para ello existe una diferencia entre las prácticas ilegales o criminales, las pueden tener agentes que obligan a cumplir el contrato y las que carecen de la protección legal. Para ello la dinámica del encaje social es el único recurso contra la transgresión, en otras palabras, es la confianza que resulta de las relaciones sociales, identidades y sentimientos que pueden dejar fuera a los transgresores de dichas redes sociales. En este punto se identifica que el contexto social influye en el éxito de las empresas.
- Segunda paradoja de control estatal: en este caso, los esfuerzos de las instituciones por regular las actividades irregulares mediante distintas normativas crean o dan lugar justamente a esas actividades irregulares; para ello se puede dar la eliminación de la intervención del Estado en los mercados (relacionado con la corriente del neoliberalismo), dejar el funcionamiento libre y lógico del mercado, aunque cuando el Estado desaparece, se elimina el marco legal estable y la inversión productiva en el largo plazo desaparece. Tiene que haber alguien que asegure el cumplimiento de la norma y contratos.

Cuanto más se organiza la sociedad, más resistente se vuelve a la organización; es decir, las actividades informales eluden las normativas y controles estatales cuando más controles existen. Entonces, más posibilidades habrá de eludir las normas. En este caso, es posible decir que el orden crea desorden; la economía formal por su parte, crea su propia economía informal. Sin regulación estatal no había

economía formal y, por lo tanto, habría economía informal. Se tiene que el desarrollo de la regulación estatal incrementa las oportunidades de dedicarse a actividades irregulares, pero no puede determinar la magnitud ni forma de estas actividades; esto va a depender de la capacidad reguladora del Estado con dichas normas, la estructura social y los recursos culturales de la sociedad.

- Tercera paradoja de la calidad de la sociedad civil: aquí, las diferencias entre el alcance de las normas y la capacidad del Estado para controlar interactúan con las características de la población a la cual afecta directamente dicha regulación. A partir de ello, la capacidad de receptividad o resistencia de la sociedad varía dependiendo de esta, por ejemplo, puede que para algunos Estados la informalidad haga parte de la normalidad.
- Cuarta paradoja de la economía informal: con consecuencias positivas para el Estado, que es la misma institución encargada de combatir la informalidad (perseguidor que busca eliminar o formalizar la informalidad). Dependiendo de contextos nacionales distintos, la empresa informalidad en los países subdesarrollados tiene un doble papel: provee empleo e ingresos a un sector de la población que carece de medios de subsistencia, y los bienes y servicios de los productores informales reducen los costos de consumo de los trabajadores formales y, por tanto, a las empresas. Estos bajos ingresos se compensan por un mayor poder adquisitivo y así la economía informal contribuye a la economía de los países más pobres. En países más desarrollados, cuando escasean subsidios, compensan la escasez con trabajo informal; la informalidad da lugar a la creación de nuevas innovaciones.

Conclusiones

Los diferentes conjuntos de normas, es decir, las instituciones pueden llegar a fracasar en las masas de población cuando quienes están en el poder no permiten

que estas nuevas normas permeen los países y se posicionen. En este caso, la internalización, entendida como ese proceso donde se deberían apropiarse esos conjuntos de normas o instituciones de fuentes externas, no se llegan a convertir en propios para las masas de población.

El denominado *encaje social* puede favorecer la adherencia de las instituciones en el comportamiento social. Claro está, si no se ignora que el surgimiento de las propias instituciones debe emerger de la misma vida social, no como injertos. Por tanto, deberían abordarse los conjuntos de valores y normas sociales desde los comportamientos autónomos y la personalidad de los individuos.

Si se quiere que haya una adopción masiva de un conjunto de normas o valores sociales en el comportamiento de los individuos, el poder de las élites o quienes estén en él, deberían favorecer la visión del encaje social en procesos de adopción de valores y normas por parte de las masas de población.

Para modelar comportamientos guiados por las instituciones se requiere tener intrínsecamente un interés por ese tipo de valores, normas o reglas sociales que, a su vez, deberán representar para los individuos una impresión de desafío por apropiarse dichas instituciones y producir efectos positivos y similares a los guiados con las normas sociales. Lo anterior es posiblemente una de las causas del fracaso del injerto institucional, visto desde el proceso de internalización de la OIT, donde no se logra llegar a la autonomía en el comportamiento de los individuos que perciben algunas prácticas ajenas a ellos por provenir de otros países con características distintas a la sociedad donde se pretenden injertar.

Los individuos pueden llegar a presentar una tendencia a interiorizar los valores, normas o reglas sociales de las grandes élites, debido a un potencial sentimiento de deliberación, participación y pertenencia. En otras palabras, existe la tendencia de las masas poblacionales a tener una mayor conexión e internalización con la institución social, así sea proveniente de grupos o individuos de poder. En cambio, el injerto institucional se convierte en un sinónimo de fracaso para algunas sociedades, porque las normas, los valores o las reglas sociales que pretendían ser adoptadas en el comportamiento de los individuos permanecen en lo superfluo de las sociedades, sin llegar a interiorizarse, incluso llegar a rechazarse.

Se entiende la introyección como un tipo de internalización parcial dentro de la cual el individuo da lugar al autocontrol mediante el cumplimiento de normas o valores sociales dictados por una o varias instituciones, sin que exista autorregulación y sin diferenciar cómo estas normas se adaptan a sus necesidades (comprobación de la autocompatibilidad).

Es posible decir que los individuos en la regulación introyectada se ven motivados por sentimientos de aprobación social dentro de sus contextos y de aprobación propia en lo que respecta al ego o autodesprecio; todo esto en el marco del cumplimiento de las normas y valores sociales o, en este caso, institucionales que son aprobadas por otros individuos.

Referencias

- Bénabou, R., & Tirole, J. (2006). Incentives and prosocial behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652-1678. <https://doi.org/10.1257/aer.96.5.1652>
- Bustelo, P. (1994). El enfoque de la regulación en economía: Una propuesta renovadora. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 4, 149. <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9494120149A>
- Chavance, B. (2018). *La economía institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- De Soto, H. (s. f.). *La economía informal*. Centro de Divulgación del Conocimiento Económico. <https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2019/06/Monografia-7-La-Economia-informal.pdf>
- Dell'Anno, R. (2021). Theories and definitions of the informal economy: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 36. <https://doi.org/10.1111/joes.12487>
- Dequech, D. (2009). Institutions, social norms, and decision-theoretic norms. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72, 70-78. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2009.05.001>
- Eslava, A. (2012). Racionalidades en el institucionalismo: Ideas desde Thorstein Veblen y Pierre Bourdieu. *Sociedad y Economía*, 22, 289-302.
- Fernández, T., & Tamaro, E. (2004). Biografía de Carl Menger. En *Biografías y vidas: La enciclopedia biográfica en línea*. <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/menger.htm>

- Feige, E. L. (1990). Defining and estimating underground and informal economies: The new institutional economics approach. *World Development*, 18, 989-1002.
- Gajst, N. (2010). La Escuela Francesa de la Regulación: Una revisión crítica. *Visión de Futuro*, 13(1), 31-45. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=7408094>
- Gavrillets, S., & Richerson, P. J. (2017). Collective action and the evolution of social norm internalization. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(23), 6068-6073. <https://doi.org/10.1073/pnas.1703857114>
- Gómez Albarello, J. G. (2014). The puzzle of interpersonal trust [Dar o no dar papaya: El rompecabezas de la confianza interpersonal]. *Análisis Político*, 27(80), 147-164. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n80.45618>
- Gross, J., & Vostroknutov, A. (2022). Why do people follow social norms? *Current Opinion in Psychology*, 44, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.copsy.2021.08.016>
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(1), 61-89.
- Harris, R. (2018). Modes of informal urban development: A global phenomenon. *Journal of Planning Literature*, 33(3), 267-286. <https://doi.org/10.1177/0885412217737340>
- Hodgson, G. (2001). El enfoque de la economía institucional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(181), 15-62.
- Internacional Labour Organization (ILO). (1993). *Fifteenth International Conference of Labour Statisticians* (Report of the Conference No 15; p. 117). https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93B09_65_engl.pdf
- Internacional Labour Organization (ILO). (2013). *19th International Conference of Labour Statisticians* (Report of the Conference III). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234124.pdf
- Lozano, A. (2014). *El pensamiento de Thorstein Veblen y el institucionalismo norteamericano* [tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, México].
- Mourão, P. (2007). El institucionalismo norteamericano: Orígenes y presente. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 315-325.
- Noejovich, H. (1996). Historia económica e institucionalismo: Lecciones del historicismo alemán. *Economía*, 19(37-38), 9-62.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).

- Porat, A. (2021). Changing people's preferences by the state and the law. *Theoretical Inquiries in Law*, 22(2), 215-246. <https://doi.org/10.1515/til-2021-0022>
- Portes, A. (2006). Institutions and development: A conceptual reanalysis. *Population and Development Review*, 32(2), 233-262. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00117.x>
- Portes, A., & Haller, W. (2010). The informal economy. En *The handbook of economic sociology* (pp. 403-425). Princeton University Press.
- Portes, A., Haller, W., Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, & División de Desarrollo Social. (2004). *La economía informal*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Portes, A., & Smith, L. D. (2010). Institutions and national development in Latin America: A comparative study. *Socio-Economic Review*, 8(4), 585-621. <https://doi.org/10.1093/ser/mwq018>
- Pistonesi, H. (2003). Elementos de teoría económica de la regulación: Aplicación a las industrias energéticas. *Ensayos de Economía*, 13(23). <https://doaj.org/article/5fc26c7385ee41f3b61e87ee6569c03c>
- Roxana, M. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: Una recuperación insuficiente y desigual*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. Guilford.
- Tafur, J. M. (2019). *Los colombianos somos (des)honestos*. Ariel.
- Valenzuela, I. (2016). Karl Polanyi y la teoría social en América Latina: Avances, desarrollos y desafíos actuales. *Polis (Santiago)*, 15(45), 249-269.
- Williams, C. C. (2021). Policy approaches toward informal sector entrepreneurship: An overview. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 26(02), 2150013. <https://doi.org/10.1142/S1084946721500138>
- Zapata, J., & Chávez, M. (2018). Las corrientes ortodoxa y heterodoxa del desarrollo algunas nociones conceptuales. *Revista Ópera*, 22, 163-183.

Capítulo 5

Análisis de casos institucionales

*Iván Darío Hernández Umaña
Sandra Carolina Patiño-Ospina
Angy Tatiana Salgar Vesga
Ángel David Gil Torres*

Iván Darío Hernández Umaña

Universidad de Ibagué

ivan.hernandez@unibague.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-5853-5652>

Sandra Carolina Patiño-Ospina

Universidad de Ibagué

sandra.patino@unibague.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-6115-1978>

Angy Tatiana Salgar Vesga

Universidad de Ibagué

angysalgar@gmail.com

Ángel David Gil Torres

Universidad de Ibagué

angel.gil@unibague.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-2370-4425>

Resumen

En este capítulo se abordan tres casos institucionales: Defensoría del Contribuyente de la DIAN, Asociación de Mujeres Empoderadas y Emprendedoras del Cañón del Combeima y la Ley de Cine, que representan diferentes tipos de organización tanto de orden público como privado. Se tratan tipos de regulación (externa, introyecta, identificada e integrada) de forma directa e indirecta para la internalización de las reglas sociales según la apropiación de estas por parte de los individuos, todo ello bajo el tema principal de este capítulo: un análisis práctico a la luz de la teoría de integración organísmica para la formalización sostenible en Colombia.

Palabras clave: reglas sociales, internalización, ley de cine, tipos de regulación.

Introducción

Existe un gran reto de la formalización sostenible, en especial en países como Colombia, donde, de acuerdo con los datos de la Misión de Empleo de 2020-1, seis de cada diez ocupados urbanos están en la informalidad y ocho de cada diez trabajadores en el sector rural son informales (Espinosa-Fenwarth, 2022; “Con el mercado laboral de ahora, mayoría de trabajadores”, 2022). Un informe de 2018 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 2018) mostró que 2000 millones de personas trabajan de manera informal, la mayoría de ellas en países emergentes y en desarrollo. Durante la pandemia por covid-19 este tema retomó importancia, pues desnudó que la gran mayoría de la población carece de protección social, derechos en el trabajo y condiciones laborales decentes. Por estos motivos, aunque es fácil encontrar declaraciones sobre la importancia de la formalización para el diseño y la aplicación de los impuestos, es muy difícil encontrar definiciones claras de lo que es exactamente.

Kanbur y Keen (2014) reconocen las variedades de la informalidad y cómo responde cada una de ellas a los instrumentos de política. En esta misma vía, diversos esfuerzos en estudios de taxonomía de la economía informal se enfocan en comprender cuáles son los sectores o grupos sociales y económicos que, por diversas razones, no pueden estratégicamente cumplir con la legislación y normas de las instituciones sociales y políticas. Por ejemplo, algunas distinciones que desarrollan Fernández et al. (2017) en su respectiva taxonomía están basadas en los motivos o razones para no cumplir con dicha legislación. Las dividen en dos: 1) la óptica disciplinar convencional, bajo la cual la informalidad es voluntaria, pues está basada en una elección racional de sopesar beneficios y costos de la formalidad; mientras que 2) la razón de la informalidad por supervivencia o inducida es básicamente un tema de segmentación, segregación o exclusión (Perry et al., 2007; Hernández, 2008). La primera distinción reconoce la necesidad del diseño de estrategias y mecanismos en el Programa de Formalización Empresarial del Banco Mundial, conocido como “Doing Business”. La segunda distinción es un reconocimiento que gran parte, si no la mayoría, de las personas se encuentran o entran en la economía informal no por elección, sino como consecuencia de la falta de condiciones y oportunidades en la economía formal y a falta de otros medios de subsistencia.

Fernández et al. (2017) resaltan la informalidad “inducida”, debido a las barreras al mercado formal que pueden tomar la forma de los impuestos a la nómina y otros mecanismos de protección “excesiva” al trabajador¹ que puede llevar a la precariedad laboral, como lo exponen Pécot et al. (2018). Así, formas locales de arreglos laborales podrían entenderse mejor como trabajo precario que como auténticas alternativas a un entorno laboral estandarizado:

“[L]a precariedad laboral crea una crisis no solo de calidad del empleo, sino también de reproducción social; el empleo precario es a menudo parte integrante de las estrategias de desarrollo de los Estados y de las instituciones financieras internacionales, más que la respuesta empresarial natural a la competencia del mercado global. (Pécot et al., 2018, p. 10)

¹ Ellos mismos indican que la gran limitación en este punto es determinar qué es una protección excesiva.

Así es como Fernández et al. (2017) diferencian las motivaciones o razones de la informalidad; no obstante, dentro de las motivaciones están las preferencias por la (in)formalidad, consideradas determinadas exógenamente. En consecuencia, no se estudia ni el origen ni el cambio en las preferencias ni cómo se moldean culturalmente; por esto, dicha tradición puede verse enriquecida si endogeneizamos las preferencias por medio de la transdisciplinariedad con sociología y psicología económicas, en particular.

Un ejemplo de los frutos de esta transdisciplinariedad se reflejó en el cambio de preferencias de los ciudadanos en ciudades como Bogotá, en cuanto trazó una interesante interfase entre política, arte y pedagogía para entender las amplias posibilidades de cambio de preferencias por medio de la generación de una cultura cívica —incluida la tributaria— (Tognato, 2017). Esta tradición se enfoca en las políticas para armonizar tres formas de regulación del comportamiento: legal, moral y ética. De acuerdo con esta vertiente, es necesaria dicha armonización, pues aunque las leyes necesitan ser cumplidas, la obediencia legal es difícil de lograr o mantener cuando las normas sociales y morales van en direcciones diferentes (Mackie, 2017).

No obstante estos importantes avances en ciudades como Bogotá, Ramos (2018) cuestiona su marco conceptual, pues el derecho, la moral y la cultura se entienden como esferas separadas, sin tener en cuenta el arraigo cultural de las normas sociales, tal como se explica con la sociología económica (Portes, 2006, 2007, y Portes & Smith, 2010, citados en Hernández, 2022). Basado en Kobayashi, Gibbons y el sistema basado en retos expuesto anteriormente, la estrategia de investigación en este ensayo es trabajar basándose en esta vertiente de la sociología económica, así como en la teoría psicológica de la motivación intrínseca y la autodeterminación (Ryan & Deci, 2017), para comprender mejor la internalización individual de las reglas culturalmente arraigadas para moldear un comportamiento deseable en relación con los valores y normas culturales más profundos. Esta estrategia se desmarca de la tradición de la teoría económica más tradicional, que considera que la formación y el cambio de comportamiento y preferencias son asunto de otras disciplinas.

La idea es que, para el cumplimiento sostenido en el tiempo de los contratos sociales, el diseño de incentivos o regulación extrínsecas bien diseñadas debe combinarse de manera congruente con las regulaciones y motivaciones

más intrínsecas de los ciudadanos en general: “El objetivo es [...] fomentar la acción cívica apelando tanto a los intereses materiales como a los sentimientos morales, enmarcados de manera que los dos trabajen sinérgicamente en lugar de con propósitos contradictorios” (Bowles, 2016, p. 220, citado en Hernández, 2022, s. p.).

Caso de la Defensoría del Contribuyente

El primer caso de este ensayo es un análisis institucional basado en Portes (2006, 2007) y Portes y Smith (2010), citados en Hernández (2022), en el contexto de las funciones y actividades de la Defensoría del Contribuyente de Colombia (DC).² La DC, como cualquier otra organización, cuenta con su respectivo conjunto de reglas, escritas o informales, que gobierna las relaciones entre los ocupantes de los roles dentro de dichas organizaciones sociales, así como lo hacen en la familia, las escuelas y otras áreas importantes de la vida organizativa estructuradas institucionalmente.³ La institución o regla de comportamiento que enmarca el análisis tiene dos caras de una misma moneda: por un lado, se trata del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos de una nación; por otro, en cuanto a los entes reguladores, se trata de mitigar la evasión y hacer cumplir el pago de las contribuciones por parte de aquellos que están legalmente obligados. Esta regla de comportamiento deseable por parte de los ciudadanos es beneficiosa para la sociedad, dado que los ingresos del Gobierno aumentan a través de impuestos, lo cual incrementa la capacidad pública de inversión en proyectos de infraestructura, bienestar social y seguridad pública, entre otras cuestiones. Además, el cumplimiento de estas obligaciones incrementa la capacidad del Gobierno para proporcionar bienes públicos que, por principio, no serían proporcionados por agentes privados (Fuentes-Contreras et al., 2020, citados en Hernández, 2022).

² Este análisis de resultados es preliminar y basado en la recolección de información primaria. Se implementaron, para ello, entrevistas semiestructuradas a diversos funcionarios.

³ Las funciones de Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero se estructuraron en el artículo 31 del Decreto 1071 del 26 de junio de 1999 (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, 2021).

Para el caso, la DC es un órgano especial mediador y veedor de los derechos entre contribuyentes y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para promover mejores relaciones con la autoridad tributaria, en cuanto a los inconvenientes que puedan presentarse. Por ejemplo, es muy común el desconocimiento de las normas tributarias, aduaneras y cambiarias por parte de los contribuyentes (a veces incluso de parte los propios funcionarios), debido a que la regulación tributaria está en constante actualización y modificación. Aunque la DC no sanciona, sí genera un documento público con recomendaciones (no vinculantes) para la DIAN.

De acuerdo con este análisis preliminar, la mayoría de los potenciales contribuyentes se omiten (*i. e.*, omisos) de la base tributaria y son relativamente pocos los contribuyentes visibles. Esto genera una gran masa de ciudadanos en la informalidad e incluso en la irregularidad, lo cual constituye un impago de las contribuciones que están legalmente obligados a pagar. Este comportamiento es perjudicial, como se expuso anteriormente, para los ingresos del Gobierno y, por tanto, deteriora la capacidad pública de inversión y de provisión de bienes públicos. Los valores culturales y normas sociales no son protributarios; por el contrario, son premodernos. En efecto, Thoumi (2017) lo ejemplifica con creencias como: “la sociedad siempre es altamente estratificada y desigual, y yo debería esforzarme por estar en la cima” (hay jerarquías incluso en el cielo); “la riqueza se basa en los recursos naturales y en el privilegio” (la conquista de Colombia no ha terminado) y “las leyes estatales se utilizan para discriminar a los pobres y a los que no tienen poder”. Se trata de una actitud arraigada que genera una creencia colectiva de inequidad en el proceso de recaudos tributarios, debido a la evasión y elusión de las obligaciones tributarias, así como, en especial, a manera de sesgos y prebendas a favor de los segmentos más privilegiados de la población (Garay & Espitia, 2020).

Este fenómeno se expresa en acciones que son informales (e incluso ilegales) pero que son aprobadas moral y culturalmente (Hernández, 2022). Por ejemplo, Williams y Horodnic (2015, citados en Hernández, 2022) han utilizado el análisis de regresión logística para estudiar las consecuencias de la incongruencia entre las reglas institucionales formales e informales y las normas, valores y creencias morales y culturales. Sus resultados muestran que, cuanto mayor es el grado de incongruencia institucional, mayor es la

propensión a prácticas económicas informales, como el pago de salarios en sobres, las cuales son fraudulentas en términos de las reglas formales escritas, pero que están incrustadas o arraigadas en profundas normas socialmente compartidas (Horodnic et al., 2017, citados en Hernández, 2022).

En términos de la sociología económica (Portes, 2006, 2007; Portes & Smith, 2012, citados en Rodríguez Garavito y Portes, 2012; Hernández, 2012), esto traduce en que son “injertos institucionales” que se constituyen en estructuras legales que NO están arraigadas en las normas sociales más profundas. Estas reglas institucionales no logran, por ende, que las obligaciones tributarias moldeen o den forma al comportamiento humano hacia uno deseable y moderno a nivel social. Así es como las acciones informales perduran en el tiempo, porque no se desapruueban ni cultural ni moralmente; por el contrario, son juzgadas como aceptables y las acciones proformalidad son reprochables moral y culturalmente. “Las obligaciones legales [...] no son reconocidas como obligaciones morales o que en ciertos medios sociales no son incorporadas como obligaciones culturalmente aceptadas” (Mockus, 2021, p. 8, citado en Hernández, 2022, s. p.).

Dentro de este contexto de desaprobación, la DC asume, así sea de manera parcial, moral y cultural, unas funciones y actividades muy interesantes de veeduría, mediación y capacitación, entre otras, para la incorporación o internalización por parte de los contribuyentes de las reglas para un comportamiento deseable en relación con la legislación tributaria. En consecuencia, para reducir la prevalencia de la economía informal y facilitar la transición hacia la formalidad, como han argumentado Williams y Horodnic (2015), se requieren este tipo de instituciones para un cambio de política que se aleje de los controles directos que detectan y castigan la informalidad y van hacia la obtención de una cultura de alta confianza y alto compromiso, donde los valores culturales de los ciudadanos estén alineados con las instituciones formales sobre los beneficios del cumplimiento tributario.

Esto requiere cambios no solo en las instituciones informales, con educación tributaria, campañas de concientización y apelaciones normativas, sino también en modificaciones y sistemas de realimentación de las instituciones formales, a fin de aumentar la confianza en el gobierno. Se debe buscar, en primer lugar, una mayor equidad procesal, justicia procesal y justicia redistributiva

y, en segundo lugar, tasas impositivas más progresivas, mayores gastos en protección social y más intervención en los mercados laborales para proteger a los grupos vulnerables. A continuación, se proporciona una taxonomía sobre medidas de política para la internalización de reglas y obligaciones formales que apoyan una mayor congruencia con valores y normas culturales profundos para el gran reto de la formalización sostenible en países como Colombia.

Hacia una taxonomía integrativa de la política para la formalización tributaria sostenible

Para facilitar una transición sostenible de trabajadores, y de unidades e iniciativas económicas en la economía informal, hacia la economía formal (*i. e.*, formalización sostenible), se han identificado convencionalmente las diversas características que diferencian poblaciones con el fin de plantear, en el mejor de los casos, políticas apropiadas o a la medida (Fernández & Villar, 2017, citados en Hernández, 2022). Este tipo de importantes esfuerzos se denominan, como veremos más adelante, basados en la morfodiversidad de sujetos y de políticas. La OIT (2015) recomienda precisamente que los países miembro diseñen “estrategias teniendo en cuenta la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, y la necesidad de abordar dicha diversidad con enfoques a la medida” (punto 7a). Así también recomienda garantizar la creación de capacidades para los actores relevantes (punto 28).

El aporte que se realiza desde este capítulo es reevaluar la taxonomía que solo se basa en la “forma” (*i. e.*, morfo-) de los sujetos en la informalidad de subsistencia, inducida, voluntaria o mixta (Fernández & Villar, 2017, citados en Hernández, 2022), la cual se centra en los costos de formalización empresarial y laboral y sus preferencias (exógenas). Es decir, se concentran en el rol de los agentes económicos y consideran sus preferencias como dadas. Es importante trascender esta perspectiva de los agentes económicos (trabajadores y unidades económicas) hacia una taxonomía que incluya la formación de capacidades de los sujetos como ciudadanos, no solo como agentes económicos y sus respectivas políticas para apropiarse o internalizar (e incluso del ejercicio político para poder realimentar y generar cambios) la legislación

y marco regulatorio. Este paso muestra que no deberían mantenerse separados los roles de las personas en la organización social, tal como lo plantea la teoría convencional. Las diversas funciones de los ciudadanos, desde los empresarios hasta los trabajadores, son dos caras de la misma moneda que no pueden separarse entre sí. Se denomina *principio de inseparabilidad entre roles o funciones* (por ejemplo, empresario-ciudadano o trabajador-ciudadano, etc.). Por esta inseparabilidad entre roles, ni los individuos ni las organizaciones son islas, sino que tienen en cuenta a otros individuos y otras organizaciones (Bowles, 2016, citado en Hernández, 2022).

Por tanto, se reconoce la visión de las capacidades como fundamental para entender e influir sobre la conciencia y el comportamiento de los agentes y el desarrollo social y económico (Utria, 2015; Nussbaum, 2015a, 2015b). Con la teoría de integración organísmica (TIO) se abordan los procesos de internalización, identificación e integración de reglas establecidas para el comportamiento deseable. En pocas palabras, para que haya una transición sostenible de lo informal a lo formal (*i. e.*, formalización sostenible), se esperaría que estuviera asociada también a una mayor capacidad de internalización de reglas extrínsecas, introyectas, identificadas e integradas de los diversos agentes (Mockus 2001, 2012; Bowles, 2016,⁴ citados en Hernández, 2022).

De acuerdo con la TIO (Ryan & Deci, 2017), la apropiación o internalización de regulación o reglas de comportamiento se refiere a problemas dentro de la socialización de individuos. Así, un problema es aceptar y regular la motivación para realizar actividades que no son intrínsecamente agradables y, por tanto, no están intrínsecamente motivadas. Unos ejemplos los encontramos en las tareas domésticas del hogar, las tareas en el trabajo, los rituales culturales, la obediencia a las leyes y muchos otros tipos de comportamiento que requieren internalización. Estos son ejemplos de ciertas actividades que la gente probablemente no haría por interés intrínseco; sin embargo, las personas estarán

⁴ Por supuesto que nos basamos en el marco institucional de un Estado social de derecho, pues se trata, ni mucho menos, de técnicas de adoctrinamiento de normas culturales ni de prácticas religiosas sino principalmente de la legislación desarrollada y relacionada con temas laborales y empresariales.

motivadas para realizar estas actividades, pues les permite a las personas sentirse más eficaces y conectadas con su grupo social (Ryan & Deci, 2017).

Esta TIO se asocia con la formalización empresarial y laboral, en cuanto a la capacidad de internalización de reglas de este comportamiento formal, por lo cual merece mucha más atención de la que se le ha suministrado. Literatura y política previa sobre este tema (Mockus 2001; Mockus et al., 2012; Tognato, 2017) señala la comunicación e interacción social como una forma de cerrar la incoherencia entre distintos modos de regulación de comportamiento: legal, moral y cultural. Sin embargo, esta literatura no aborda el tema de la internalización de reglas institucionales como comportamiento deseable ni arraigado en los valores y normas culturales, ni en la dinámica propia de la internalización en cada uno de estos modos y sus respectivas reglas.

¿Cuál es el rol de la internalización de reglas, valores cívicos y de comportamiento deseable para la formalización laboral y empresarial, basados en la TIO (Ryan & Deci, 2017)? La TIO está relacionada con la internalización y diferenciación de la motivación extrínseca y con otras teorías psicológicas y del comportamiento humano, pues intentan explicar la autodeterminación. Así, el concepto de *internalización* es definido como el proceso en que los individuos pueden incorporar o internalizar valores, creencias o regulaciones de comportamiento de fuentes externas y transformarlas en propias. Los conceptos centrales de la TIO son esencialmente: internalización e integración que, a su vez, pueden ser entendidos como una composición de cuatro categorías —regulación externa, regulación introyectada, regulación mediante identificación y regulación integrada— (tabla 5.1). Los integrantes de un grupo social pueden adoptar comportamientos derivados de la regulación externa y cuyo resultado último puede ser la adopción de dicha regulación como un comportamiento propio o internalización, es decir, sin generar algún conflicto interno. Dicha internalización satisface sus necesidades psicológicas de relacionarse con otros, competencia y autonomía, a lo largo de sus vidas (Hernández, 2022).

Tabla 5.1. **Funciones y actividades de acuerdo con los tipos de regulación para el caso de la Defensoría del Contribuyente**

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	Regulación extrínseca e introyecta	Regulación identificada e integrada
Formalización inicial	Campaña de concientización "El mejor cliente es quien paga sus impuestos" sobre razones de ganancia mutuas entre contribuyente y autoridades	Regulación identificada e integrada
	Cambio de la imagen de la DIAN a través de la implementación de programas de educación y formación para los funcionarios y contribuyentes en forma masiva presencial y virtual	La herramienta o sistema Muisca favorece la identificación consistente con los deberes tributarios y sus respectivas responsabilidades
	Socialización de los deberes tributarios en etapas tempranas	Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos para la apropiación y cumplimiento de los deberes tributarios
	Desarrollo de herramientas digitales: facturación y nómina electrónica. Contribuye a ambas partes	Habilitación de un buzón de sugerencias para escuchar las opiniones de los contribuyentes y sus comentarios
	Acompañamiento en el cumplimiento de los deberes tributarios a través del envío de la declaración sugerida	Cruces de información con aliados externos a la DIAN y uso de herramientas de <i>big data</i> para acceder a información de los contribuyentes
	Implementación de procesos de fiscalización	Divulgación de información pertinente a través de múltiples medios y canales de comunicación permanentes
	Comunicaciones a contribuyentes con un llamado al cumplimiento de deberes tributarios con fechas límites respectivas	Activación de diversos medios de comunicación como correo electrónico, línea telefónica, redes sociales, atención presencial, etc. para la orientación en procesos o vulneraciones de derechos de los contribuyentes
	Creación de perfiles de riesgo de los contribuyentes para hacer seguimiento y apoyo	Programas de formación, alertas y apoyo que permiten el reconocimiento por parte del contribuyente de sus deberes tributarios y favorecen el acompañamiento de la DC

Funciones y actividades de regulación para la formalización sostenible	Regulación extrínseca e introyecta	Regulación identificada e integrada
<p>Formalización internalizada</p>	<p>La herramienta o sistema Muisca permite una mayor familiaridad y actualización constante del flujo de información de los contribuyentes</p>	<p>Regulación identificada e integrada</p>
	<p>Los reportes de nómina electrónica de las empresas le generan información útil a la DIAN sobre los potenciales contribuyentes entre sus trabajadores</p>	<p>Actualización y socialización de las normas a través de guías y folletos que son compartidos de forma constante por distintos medios</p>
	<p>Acceso a servicios informáticos de saldos a favor determinados en las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas (IVA) y otros beneficios</p>	
	<p>El contribuyente, al entrar a la plataforma, encuentra la información reportada por terceros como empresas a la DIAN para dimensionar sus obligaciones tributarias que deberá cumplir</p>	
	<p>De acuerdo con el documento de identidad del contribuyente se establecen fechas límites para cumplimiento de los deberes tributarios y evitar sanciones por incumplimiento</p>	
	<p>Divulgación de información a través de múltiples medios de comunicación ayudan al contribuyente a estar actualizado y enterado de todos los asuntos relacionados con este</p>	

Nota. Los colores empleados en la tabla representan los tipos de políticas para la formalización sostenible. Las políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales de regulación integrada (valores culturales) se identifican con color verde; las políticas institucionales con regulación identificada (preferencias, actitudes hacia otras persona-formas de vida y valores hacia otras personas) se identifican con color amarillo, y, finalmente, se encuentran las políticas de incentivos con regulación introyecta y externa (preferencias, gustos-tendencias personales) identificadas con color azul.

Fuente: elaboración propia.

El siguiente ejemplo es ilustrativo en la explicación de por qué la regulación externa es necesaria pero insuficiente para la cooperación y coordinación entre individuos de una sociedad. Para el uso adecuado de la malla vehicular por parte de usuarios privados y públicos, al nivel local, regional o nacional, no basta con un código de tránsito y unos mecanismos de sanción para los infractores. Se requiere una apropiación o internalización de normas de tránsito; de lo contrario, los costos por el uso de la malla vial y del mecanismo sancionatorio serían prohibitivos. Por eso existen escuelas de conducción y requisitos como obtención de licencias de conducción, revisión tecnomecánica y otras exigencias relacionadas con medidas de aseguramiento. Todas estas son medidas preventivas para asegurar el buen uso de la malla vial y una mejor coordinación y cooperación entre usuarios y autoridades viales. Un sistema adecuado de apropiación o internalización de reglas de tránsito conlleva, por tanto, un menor nivel de sanciones, por ejemplo, menores niveles de comparendos vehiculares (*ceteris paribus*, las presiones fiscales). Estos menores niveles de sanciones entonces se asocian con una mayor capacidad de coordinación y cooperación en masa y flexible en el uso de la malla vial al nivel local, regional o nacional. Por ejemplo, la variable de comparendos es una medida *proxy* de la mayor o menor capacidad de cooperación de una ciudad, región o país, debido a la mayor o menor internalización de reglas de comportamiento deseable al nivel social (Hernández, 2022).

Caso de la Ley de Cine

Si estamos de acuerdo en que “El cine, al igual que todas las expresiones que conforman la cultura, es una herramienta social y un mecanismo para el entendimiento y el acercamiento de las personas; al igual que una industria fácilmente rentable y sostenible si cuenta con el apoyo de varios sectores” (Cinemazul, s. f., párr. 4), en pro de gestionar dicha colaboración el Ministerio de Cultura de Colombia, a partir de la promulgación de la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, ha consolidado una serie de regulaciones para que el sector cinematográfico se desarrolle, de manera que la normativa vigente facilite el acceso de sus miembros al fomento y apoyo disponible por parte del Estado. Para ello, ha gestado tres principales leyes.

Primero, creó la Ley 814 de 2003, conocida como la Ley de Cine, la cual contiene las normas que rigen el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia. Segundo, gestionó la aprobación de la Ley 1262 de 2008, para normativizar el Protocolo de Enmienda al Acuerdo Latinoamericano de Coproducción Cinematográfica, y, tercero, gestó la Ley 1556 de 2012, Ley Filmación Colombia, para fomentar y reglamentar el uso del territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas.

Todo lo anterior se ha logrado crear y gestionar quizá porque el país se está dando cuenta de que el cine es un buen negocio. Adicionalmente, pese a la irrupción de recesiones y crisis económicas como la desatada el 11 de septiembre de 2001, la industria cinematográfica logró mantener un crecimiento constante (Rodríguez, 2013). Es comprensible y sensato que por medio de la normatividad y regulación del cine se desee establecer una industria económicamente viable y productiva, toda vez que en nuestro país el proceso de hacer una película puede brindar entre 100 y 300 puestos de trabajo. Adicionalmente, las industrias relacionadas, como transporte, hotelería y alimentos, entre otras, se ven favorecidas con cada filmación (Rodríguez, 2013). Es decir, si “En una película de largometraje trabajan al menos 100 personas en forma directa y se hacen hoy en día 44 películas en el país, son 5 mil empleos” (Figuroa Alcázar, 2021, párr. 13). Además, en este tipo de producciones “Por cada película se benefician indirectamente otras 1.000 personas, eso es 50 mil personas más” (párr. 13).

Para profundizar en el proceso de formalización de este sector, el cinematográfico, este apartado se centra en la Ley 814 o Ley de Cine, la cual, según el sitio web del Ministerio de Cultura, busca facilitar y aumentar la producción de películas colombianas y contribuir a convertirla gradualmente en una industria sostenible, por medio de unos incentivos y mecanismos que ideó para promover de manera integral la cadena de producción cinematográfica colombiana que involucra desde productores, distribuidores y exhibidores hasta la preservación del patrimonio audiovisual, la formación y el desarrollo tecnológico, entre otros (Mincultura, s. f.).

Todo el trabajo requerido para la creación, legislación y puesta en marcha de esta ley y de las otras normativas mencionadas para el fomento del cine en Colombia se ha liderado desde el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica (Proimágenes Colombia), una corporación civil sin ánimo de lucro creada bajo

la Ley 397 de 1997-Ley General de Cultura, junto con el trabajo colaborativo del Ministerio de Cultura y la DIAN, las cuales "... son las entidades que desde el Estado y el sector cinematográfico trabajan por poner en marcha todos los mecanismos que promulga la Ley 814 de 2003" (Cinemazul, s. f., párr. 3).

Proimágenes Colombia como institución, desde la expedición de la Ley de Cine, por un lado, administra el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC), que es una cuenta bancaria que recibe los dineros recaudados a través de la cuota parafiscal que pagan exhibidores, distribuidores y productores como resultado de la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia (Convocatoria FDC, 2022, párr. 4). Por otro, es el administrador de un proyecto en asocio con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, denominado: Fondo Fílmico Colombia, creado bajo la Ley 1556 de 2012, a través del cual se da una contraprestación del 40% del valor de los gastos realizados en el país por concepto de servicios cinematográficos y del 20% del valor de los gastos en hotelería, alimentación y transporte a las empresas que realicen las producciones en el territorio colombiano (Téllez, 2018).

En ese sentido, Proimágenes Colombia, de la misma forma que como administrador del Fondo Fílmico Colombia, pretende fomentar la producción audiovisual internacional en el territorio colombiano. También como administrador del FDC, busca consolidar y solidificar el sector cinematográfico colombiano, convirtiéndolo en un escenario privilegiado para la concertación de políticas públicas y sectoriales que articulen reglas del juego que impulsen la industria cinematográfica del país. Esto, destinando mínimo el 70% a la producción cinematográfica y, el porcentaje restante, para apoyar líneas de acción complementarias y encaminadas a promover el cine colombiano, como formación, promoción, fortalecimiento del patrimonio fílmico, investigación, divulgación, acceso y protección al derecho de autor (Convocatoria FDC, 2022, párr. 7).

Cabe aclarar que, para asumir el rol de recaudador, administrador y ejecutor de recursos financieros, Proimágenes Colombia, en primer lugar, trabaja mancomunadamente con otra dependencia denominada desde su creación como: Dirección de Cinematografía, la cual durante el gobierno del presidente Iván Duque se renombró como Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos (DACMI). En segundo lugar, sigue los lineamientos del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía. Esto, toda vez que es

el ente encargado de dirigir el destino de dichos recursos, y por lo cual sus miembros se esmeran en apoyar la promoción y distribución de largometrajes en salas de cine, así como la participación de películas y proyectos en desarrollo en festivales, encuentros, mercados, talleres y premios cinematográficos (Proimágenes Colombia, s. f.a, párr. 1).

Si el desarrollo de la industria cinematográfica en Colombia es impulsado principalmente por la Ley 814 de 2003, ¿qué estímulos ofrece esta Ley de Cine para que se realicen películas colombianas?

Según la productora audiovisual María Claudia Sandoval (comunicación personal, 2022), están los beneficios tributarios que se desprenden de esta, es decir, los incentivos por inversiones o donaciones y la cuota para el desarrollo cinematográfico. Ciertamente, los estímulos de esta ley se operan a través de dos mecanismos: 1) estímulos tributarios para aquellos contribuyentes que inviertan en proyectos cinematográficos nacionales y 2) el FDC. Este segundo estímulo, es decir, el FDC y su cuota respectiva para su sostenimiento, según la cartilla para el contribuyente publicada en la página web de Proimágenes Colombia, recibe estímulos de dinero recaudados a través de una cuota para-fiscal obligatoria denominada *cuota para el desarrollo cinematográfico* (CDC), que deben pagar los exhibidores, distribuidores y productores por la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia, por lo cual un porcentaje del valor de todas las boletas que pagan en la taquilla los espectadores que acuden a ver películas en las salas de cine en el país se destinan al FDC (Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano, 2020).

El 8,5% está a cargo tanto de los distribuidores como de los exhibidores cinematográficos (*i. e.*, Royal Films, Cine Colombia, Cinemark, Procinal y Cinépolis). En el caso de los distribuidores (*i. e.*, Cine Colombia, Cineplex, Babilla Films, Diamond Films, etc.), el aporte de esta cuota se calcula sobre el monto neto de sus ingresos obtenidos por la venta o negociación de los derechos de exhibición de películas no colombianas y contenidos alternativos. En el caso de los exhibidores, se siguen los mismos lineamientos, pero con base en la exhibición cinematográfica que se realiza en salas de cine o salas de exhibición (Krieger, 2005). Sin embargo, para este último sector, este porcentaje puede reducirse.

Ciertamente, “los exhibidores valoran el beneficio del 6,25% en la cuota que deben pagar para el desarrollo cinematográfico, si exhiben cortometrajes

nacionales antes de cada proyección en sus salas” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 2022). Al parecer: “Que los exhibidores tengan beneficios por proyectar cortos nacionales, los beneficia a ellos y a los productores y realizadores” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022). Esto, “porque estimula la producción de buena calidad, establece un formato estándar de 7 minutos, abre una buena ventana de exhibición para los cortos y al final también el espectador se beneficia de esto” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022).

En el caso de los productores cinematográficos, su obligación parafiscal de la CDC es del 5% sobre los ingresos que le correspondan por la exhibición de películas colombianas en salas de cine. Sin embargo, en ningún caso dicha cuota podrá ser inferior al 30% de los ingresos en la taquilla que genere la película que realizó por concepto de su exhibición a espectadores en salas de cine en Colombia (Krieger, 2005). Esto quiere decir que después de que un productor cumple con este beneficio tributario, en promedio recibe 2000 pesos por cada boleta que compra un espectador de una película colombiana.

Teniendo en cuenta que el rodaje de una cinta en el país cuesta alrededor de 800 millones de pesos y van a verlas aproximadamente entre 30 000 y 40 000 personas, quizá es pertinente considerar que es necesario formar al sector para financiar la realización de estos productos cinematográficos con recursos adicionales a los mecanismos de la Ley de Cine. Esto, toda vez que siguiendo el ejemplo anterior si 80 000 espectadores asisten a una película, su productor estaría recuperando solo 80 millones de pesos, es decir, solo el 10% de su costo (Arbeláez, 2018).

Sin embargo, cabe resaltar que la DIAN, en términos generales, apoya a los contribuyentes que siempre cumplen con esta este primer mecanismo tributario de la CDC del FDC, puesto que “las entradas de cine no están gravadas” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022) y no se incluye el pago “... al Impuesto de Industria y Comercio (ICA) por tratarse de empresas de dedicadas a la cultura” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022).

Retomando el primer mecanismo o estímulo que se mencionó sobre los incentivos por inversiones o donaciones. “El artículo 16 de la Ley del Cine establece beneficios tributarios a empresas y personas que inviertan en películas que sean proyecto nacional. De esta forma, deducen de sus impuestos

los recursos que invierten en dichos proyectos” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 2022). Parece ser que esto “es muy atractivo para los inversionistas, pues deducen de impuestos una suma considerable y es realmente un beneficio importante” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 2022).

“Definitivamente invertir en un proyecto nacional, para obtener el beneficio del 165 % del capital invertido es una actividad muy valorada por los contribuyentes” (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 2022). Esto, toda vez que “por cada 100 pesos donados o invertidos en proyectos cinematográficos, los contribuyentes del impuesto de renta pueden deducir en la declaración de renta del año gravable en que realicen la inversión o donación, la suma de 165 pesos en la sección denominada ‘deducciones’” (Krieger, 2005).

Esto quiere decir que se pueden deducir de su base gravable el 165 % del valor invertido o donado. “Para que sea efectivo este mecanismo, la inversión y/o donación de dinero se debe hacer por medio de un encargo fiduciario o patrimonio autónomo constituido a nombre del proyecto cinematográfico de largometraje o cortometraje que se desea apoyar” (*Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano*, 2020, p. 39). Así, este mecanismo de la Ley 814 de 2003 permitió que entre el 2004 y el 2020 se entregaran 1191 certificados de inversión y donación (p. 42).

En resumen, cabe destacar que estos estímulos tributarios, buscan “fomentar la donación e inversión en cine de personas y empresas privadas a través de una disminución en los impuestos para los inversores y donantes que sean contribuyentes del impuesto a la renta” (*Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano*, 2020, p. 39). Gracias a ese propósito, entre el 2009 y el 2020, este mecanismo de financiación ha permitido entregar al sector 327 324 millones de pesos, esto en términos constantes. En lo que respecta a términos corrientes, cabe resaltar que el 2019 fue el año en que se certificaron una mayor cantidad de inversiones y donaciones en cine con 49 593 millones de pesos, seguido por el 2018, con 34 413 millones (p. 42).

Acorde con la realizadora y productora audiovisual María Claudia Sandoval, estos incentivos ayudan “a construir un adecuado ecosistema de producción cinematográfica cuya cadena de valor se fortalezca con el mismo ejercicio de la ley de parte de las partes implicadas en ella”. Ciertamente, está segura

de que esto “genera pertenencia, identidad e integración dentro de la industria” (comunicación personal, 14 de julio de 2022).

Cabe resaltar que estos proyectos cinematográficos o películas deben ser avalados previamente por una resolución de reconocimiento como proyecto nacional que expide la DACMI del Ministerio de Cultura, de manera que los inversionistas y los donantes puedan hacer efectiva la deducción de su renta a través del certificado de inversión o donación que posteriormente otorga (Téllez, 2018).

Si bien por la existencia de este mecanismo entre el 2004 y el 2020 se reconocieron 583 obras como proyecto nacional y, de hecho, el 2014 continúa siendo el año en el que más proyectos se han reconocido con un total de 53 (*Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano*, 2020, p. 39), al parecer no todos los productores tienen la garantía de que su película obtenga dicho reconocimiento, toda vez que

... no cualquier proyecto cinematográfico es susceptible de convertirse en proyecto nacional pues no siempre conceden este estatus a todas las obras que se presentan para este trámite, aunque se ha hecho más fácil ahora que es en línea, no es siempre algo seguro... (P. Pedraza, comunicación personal, 13 de julio de 2022)

En ese sentido, por un lado, valdría la pena revisar cómo lograr que un mayor número de productores obtengan este certificado de reconocimiento y, por otro, responder con otro tipo de mecanismos quizá de una manera más incluyente a las demandas de algunos de estos incipientes empresarios que se apoyan en su experiencia para afirmar que existe cierta desigualdad y falta de oportunidades para estas comunidades artísticas en crecimiento, porque estas no se han visto beneficiadas con las normas, toda vez que “Este marco tributario tiene más en cuenta a las grandes empresas cinematográficas como grandes productoras, distribuidoras y exhibidores que son personas jurídicas con todo el músculo financiero para ejercer su labor y establecer su negocio” (M. Sandoval, comunicación personal, 14 de julio de 2022).

Lo anterior lleva a preguntarse ¿cómo funciona esto en las regiones? “Pensando en que es allí donde debemos fortalecer el sistema cinematográfico y dejar

de pensar en que la producción se centre en las 4 grandes capitales del país” (M. Sandoval, comunicación personal, 14 de julio de 2022). Adicionalmente, porque “Aunque esta ley ya cumple el año entrante 20 años de promulgada, hay algunas regiones cuyo sector privado no se encuentra muy enterado de estos beneficios, esto en lo que tiene que ver con las donaciones” (M. Quiceno, comunicación personal, 11 de julio de 2022).

Sin embargo, dado que en términos generales los beneficios expuestos son mayores a los retos anteriores y a otros adicionales que surgen frente a estos, para impulsar mucho más el cine nacional con la búsqueda de otro tipo de recursos que no dependan exclusivamente de la Ley de Cine para su financiación, se entiende por qué “productores, exhibidores y distribuidores están claros que deben cumplir la ley para que esta siga generando empleo y ganancias para el cine” (R. Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022). Es sensato que lo hagan porque al parecer eso “...es hacer industria cinematográfica nacional” (Ariza, comunicación personal, 14 de julio de 2022).

Con base en lo anterior, surgen cuestionamientos cómo: ¿qué iniciativas ha liderado Proimágenes Colombia con los recursos del FDC, por medio del apoyo del DACMI y los lineamientos del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía para fomentar e incrementar la actividad y producción cinematográfica de los involucrados en el sector y la donación e inversión en cine colombiano de personas y empresas privadas que desean disminuir sus impuestos por ser inversores o donantes del mismo?

Se puede decir que lo primero que ha hecho al respecto el Ministerio de Cultura para que se socialice la normatividad del cine colombiano por medio de Proimágenes Colombia es capacitar a los involucrados y beneficiarios del sector cinematográfico por medio de eventos presenciales y en sus sitios web, a través del contenido de diversos catálogos y cartillas tanto impresas como digitales, de manera que estos tengan la oportunidad de apropiarse de los pilares que rigen la Ley de Cine y de los recursos financieros estatales disponibles por estímulos automáticos y por convocatorias, siguiendo el cumplimiento de ciertas normas y regulaciones.

En ese sentido, Proimágenes Colombia diseñó la cartilla *Normas del cine en Colombia*, que dispone de doce capítulos entre los que se destacan: “Obra cinematográfica colombiana; otras definiciones”; “Fondo para el Desarrollo

Cinematográfico (FDC): cuota para el desarrollo cinematográfico (CDC)”; “Consejo Nacional de las Artes y la Cultura en Cinematografía: consejos departamentales y distritales; dirección del FDC”; “Deducción tributaria por inversión o donación a películas colombianas”; “Otros beneficios tributarios y aduaneros de la cinematografía”, y “Cuota de pantalla” (Ministerio de Cultura, 2016).

De igual forma, esta dependencia publica anualmente una cartilla o catálogo denominado *Convocatorias FDC*, con toda la información requerida para que los realizadores audiovisuales del país puedan participar, primero, en los estímulos financieros automáticos a los que tienen acceso todos aquellos largometrajes colombianos que se estrenen en el territorio nacional y, segundo, en los estímulos financieros por concurso que también se ofertan cada año, para realizar películas y productos audiovisuales con los dineros que se asignan a los ganadores de las diversas modalidades que ofrece esta convocatoria en las áreas de animación, documental, ficción, circulación, formación, entre otros.

Adicionalmente, por medio del boletín en línea *Cine en Cifras*, Proimágenes Colombia socializa los datos cuantitativos del sector. Por ejemplo, en su emisión de abril del 2022, con relación al dinero que se recauda en taquilla para reinvertir en la producción de más películas colombianas por medio de concurso en la Convocatoria Anual del FDC, según los porcentajes estipulados al respecto en la Ley de Cine 813 del 2003, se evidenció que luego de la crisis sanitaria global generada por la situación de pandemia:

Durante 2021 la asistencia a salas de cine se recuperó y registró 27,81 millones de espectadores en comparación con los 12,61 millones de espectadores de 2020, un año marcado por el cierre total de salas de cine durante varios meses y restricciones de aforo que significó una caída en la asistencia del 62% al comparar 2020 y 2019. (Proimágenes Colombia, 2022)

También publica semanalmente en línea el boletín *Pantalla Colombia*, en el cual se emiten todas las noticias del cine nacional y todo lo que acontezca en el movimiento del cine y el audiovisual colombiano. Esto se ha hecho desde el 31 de julio del 2001 hasta la fecha y ya tiene 1090 emisiones.

En la edición de este boletín del 8 al 15 de julio del 2022, el tema central fue el Bogotá Audiovisual Market. Este, que llegó a su versión número 13, se ha

consolidado como el mercado más apeteído por los realizadores audiovisuales colombianos que realizan largometrajes de ficción, documental y animación, para atender capacitaciones académicas y reuniones empresariales con casas o empresas productoras nacionales e internacionales interesadas mutuamente en hacer negocios para intentar incrementar la difusión, distribución y venta de productos audiovisuales de productores colombianos fuera del país (Pantalla Colombia, 2022).

Por otro lado, en cuanto a las iniciativas del Ministerio de Cultura por medio de la DACMI (antigua Dirección de Cinematografía), para dar a conocer los beneficios de producción y tributarios derivados de apoyar la realización de cine colombiano, vale citar su más reciente cartilla: *Guías DACMI*, cuyo contenido incorpora orientaciones prácticas, conceptuales y metodológicas, para explicar el paso a paso y la manera en que los realizadores y gestores audiovisuales podrían decidirse potencialmente a crear y desarrollar iniciativas y proyectos relacionados con la producción, circulación y gestión audiovisual y cinematográfica en el país (Ministerio de Cultura, 2022).

No solo su contenido es visual y didáctico. Sus títulos también lo son y se plantean en forma de pregunta para separar cada capítulo temático cómo se evidencia a continuación: ¿Cómo gestionar festivales y muestras de cine audiovisual? ¿Cómo gestionar cinematecas? ¿Cómo gestionar comisiones filmicas? ¿Cómo obtener el reconocimiento de proyecto cinematográfico nacional? ¿Cómo acceder al beneficio tributario a la donación o inversión en proyectos cinematográficos? Y, finalmente: ¿cómo obtener el reconocimiento de producto cinematográfico nacional?

De manera similar a Proimágenes Colombia, la DACMI también cuenta con un boletín digital que publica en línea semanalmente con todas las noticias que atañen al sector audiovisual, cinematográfico, sonoro y de medios interactivos del país, denominado *Claqueta*. Este llegó a su número 998 el 29 de octubre del 2021 (Mincultura, 2021). Los boletines posteriores publicados semanalmente desde el 13 de mayo hasta el 8 de julio del 2022 no tienen numeración, pero conservan algunas de sus principales secciones: “Acción”, “Nos están viendo” y “Pizarrón” (Mincultura, 2022).

Retomando todo lo anterior, y en virtud de todos los pormenores expuestos sobre la Ley de Cine, desde su creación y diseño hasta sus esquemas de

socialización para su puesta en marcha, es pertinente encontrar respuestas a preguntas esenciales que evidencien si se ha fortalecido y formalizado el sector cinematográfico, por ejemplo: ¿se han internalizado las reglas deseables, por un lado, para atraer inversores y donantes con los incentivos de beneficios tributarios estipulados y, por otro, que se cumpla el recaudo de la cuota parafiscal obligatoria (CDC) para productores, distribuidores y exhibidores, que garanticen la financiación y producción de cine nacional?

En respuesta a estos cuestionamientos, cabe señalar que, en el 2020, con los recursos del FDC derivados de la CDC, se premiaron 128 proyectos cinematográficos a través de estímulos por concurso por un valor de 9108 millones de pesos y 161 proyectos a través de estímulos automáticos por un valor de 5257 millones (*Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano*, 2020).

Al respecto, el experto en cine Jerónimo Rivera considera que la cantidad de películas producidas en los últimos años, entre el 2003 y el 2020, es mayor al que se hizo entre 1915 y el 2003. En su opinión “Esto quiere decir que más del 50% de las películas colombianas se han producido en lo que va del siglo” (“Cine colombiano: crece el número de películas”, 2021). En cifras:

Tan evidente ha sido el aumento que en tan solo en el año 2019 se registra el estreno de 48 películas colombianas. En términos generales se tiene un total de 366 películas producidas y exhibidas en Colombia después de la Ley 814 de 2003, una cifra superior a la producción total e histórica de películas colombianas, cuya cifra está en 170 películas. (Betancourt, 2021, p. 129)

El reconocido director de cine Felipe Aljure, al parecer, concuerda con lo anterior y con el Ministerio de Cultura, por cuanto los recursos del FDC y los de los certificados han permitido que se produzcan más películas, porque gracias a ello comenta que la industria del cine en Colombia pasó de producir dos películas y media al año a producir 44, y en términos de ventanas de exhibición, también “se pasó de dos festivales de cine (el de Cartagena y Bogotá) a tener más de 70 festivales” (Figueroa Alcázar, 2021).

En resumen, no solo “se puede decir que la ley 814 de 2003 fue un avance legislativo importante y un instrumento fundamental para la consolidación de una política pública que acciona a favor de la industria cinematográfica

colombiana” (Betancourt, 2021, p. 130), sino también que por su buen funcionamiento se han logrado internalizar las reglas deseables para garantizar la producción anual de cine nacional.

Sin embargo, han surgido retos que para algunos sugieren “En todo caso, la necesidad de actualización y transformación...” (Betancourt, 2021, p. 130). Quizá porque “Se necesita una Ley que permita pensar los cuellos de botella por los que pasa la industria del cine colombiano, que se encuentran sin duda alguna en el plano de la distribución y la exhibición” (p. 130). Al parecer ha surgido

La necesidad de generar capacidades entre los distribuidores y otros agentes del sistema de valor que permitan implementar estrategias de distribución más efectivas y permitir esquemas sostenibles en lo financiero y lo cultural. Asimismo, la creación de un circuito de salas de exhibición alternas o alternativas permitirían no solo exhibir por más tiempo el cine nacional —con más posibilidades de recuperar la inversión sino promover espacios que se salen de los circuitos netamente comerciales —reglas del mercado— para emprender una estrategia sólida en formación de públicos que permitan apreciar y valorar el cine colombiano. (Betancourt, 2021, p. 130)

Esto último quizá es un reto de mayor envergadura, toda vez que si bien en el 2019 se registró la mayor asistencia a salas de cine del país, con 73,1 millones de espectadores, de ellos solo 2,52 millones fueron a ver películas colombianas, es decir, apenas el 3,4 % del total de espectadores (“Cine colombiano: crece el número de películas”, 2021). Ello implicaría retomar los estudios que se han hecho en torno a la formación de públicos en el país, sobre todo en los centros educativos, donde está la población de niños y jóvenes, potenciales espectadores y audiencias a formar en pro del cine colombiano que se produce en Colombia.

Caso de la Asociación de Mujeres Empoderadas y Emprendedoras del Cañón del Combeima

La Asociación de Mujeres Empoderadas y Emprendedoras del Cañón del Combeima (AMEECC) es una organización de mujeres habitantes de esta zona de la

ciudad de Ibagué. La mayoría de sus integrantes se reconocen como mujeres campesinas, quienes, además de esta característica, comparten el hecho de haber sido afectadas por las dinámicas históricas del conflicto colombiano, registrando en sus relatos de vida hechos asociados con amenazas, asesinatos, presiones y desplazamientos. Dicha situación agrava la ya de por sí difícil realidad de varias de ellas, que siendo madres cabeza de hogar, son responsables de la crianza y manutención de sus hijos (47% de ellas comparte esta situación). Sin embargo, es preciso anotar que lo anterior no significa que se asuman como sujetos pasivos, incapaces de transformar su realidad social, “somos mujeres que tenemos muchas capacidades, varias de ellas sin explotar, las cuales pueden beneficiar a nuestras familias y comunidades” (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022).

En sintonía con lo anterior, la AMEECC tiene como propósito favorecer el empoderamiento de sus asociadas, al cual se apunta desde diferentes frentes, actividades y estrategias. Un proceso que no solo se agota en la consecución de un beneficio netamente económico, sino que trasciende a partir de procesos de gestión, acompañamiento, formación y relacionamiento de las mujeres que la constituyen.

La AMEECC busca, por medio de la creación y la gestión de fuentes de trabajo, mejorar las condiciones de vida de las asociadas; un propósito que se vincula a la necesidad de impulsar el desarrollo de la región, a fin de propiciar una participación real en las diferentes instancias de decisión a las cuales se tenga lugar, un propósito que desde la asociación se logra gracias a la generación de una relación directa con sus asociadas donde se fomente y se exige la solidaridad y la ayuda mutua.

Para la AMEECC, aspectos como el bienestar, la calidad de vida, la participación y el desarrollo regional se encuentran estrechamente relacionados y pueden ser potenciados a partir de la realización de actividades con fines lucrativos; para este caso en específico, bajo cinco líneas de acción, la primera de ellas es la relacionada con la hotelería y el turismo ambiental, con un enfoque que busca posicionar estos servicios desde una perspectiva respetuosa de la naturaleza y la salvaguarda de los ecosistemas que constituyen el cañón del Combeima. En esta línea de trabajo, los aspectos más importantes están asociados con la necesidad de preservar la flora y fauna de la zona, la promoción

y preservación de las fuentes hídricas y la conformación de redes de apoyo que permitan darles a los desechos plásticos generados por los turistas diversas utilidades como insumo para la producción de objetos decorativos.

La gastronomía y la repostería se constituyen como las líneas de acción segunda y tercera. Buscan posicionar los sabores regionales, apuntando a su vez a generar un proceso donde los saberes adquiridos, ya sea en capacitaciones y cursos efectuados o los procedentes de la tradición culinaria de la zona, se constituyan en un poderoso atractivo turístico.

La producción artesanal reviste para las asociadas una importancia fundamental, ya que buena parte de los procesos y productos elaborados para la consecución de ingresos para su subsistencia provienen de esta actividad. Para la AMEECC es fundamental que su cuarta línea de acción esté vinculada con esta actividad, ya que el trabajo manual posibilita la realización de productos como cuadros, pinturas, toallas decorativas, bolsos, accesorios, entre otros.

Finalmente, y en coherencia con los propósitos de la organización, la línea destinada al café busca “beneficiar no solo a las mujeres que pertenecen a la asociación, sino también a sus familias, a la comunidad en general y a futuro poder generar fuentes de empleabilidad en la región” (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022). Este producto para la AMEECC favorecerá no solo la oferta de productos derivados del café, sino la posibilidad de generar una experiencia más allá del consumo, donde lo sensorial y el disfrute permita un proceso educativo sobre la producción del café y sus derivados.

Las actividades descritas encuentran mayor sentido en su planeación y puesta en marcha a partir de lo que significa el territorio para las mujeres pertenecientes a esta asociación: “el cañón de Combeima para nosotras es la vida misma, inclusive desde nuestra misma concepción, todo lo que signifique vida está en este lugar. Es vida tanto a nivel personal, como familiar y para nuestra ciudad” (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022).

Esta zona de Ibagué, ubicada en la vertiente oriental de la Cordillera Central, es atravesada por el río Combeima, la fuente hídrica más importante de la ciudad (Universidad del Tolima; CERE, Alcaldía de Ibagué, 2021, p. 10), y con ello favorece la constitución de un territorio diverso, caracterizado por la presencia de valles, variados ecosistemas y senderos apropiados para actividades ecoturísticas.

No obstante, la importancia de este territorio no solo está dada por los recursos y su ubicación estratégica; para las comunidades que habitan este lugar el valor del campo, lo comunal y lo natural son aspectos esenciales de su vida. Sin embargo, lo anterior no significa que en este espacio no existan problemáticas acuciantes y complejas, una de ellas refiere a la disputa entre quienes ven a este espacio como posibilidad de lo vecinal y lo armónico en relación con la naturaleza, en contraste con aquellos que ven solamente al cañón bajo una óptica de aprovechamiento y rentabilidad economía (Hernández López, 2017, p. 22), lo que lleva también a que los encadenamientos productivos de la zona sean débiles. Ello se evidencia en el bajo porcentaje de establecimientos comerciales que tienen como proveedores a productores del cañón e impiden que se generen economías de escala y que sea mayor el impacto económico de las industrias en esta zona.

A lo anterior se le suman problemas asociados con una infraestructura deficiente, particularmente en temas viales, donde la inversión en su adecuación y mantenimiento resulta ser precario. Esto imposibilita consolidar espacios comunitarios donde sean ofertados servicios sociales básicos y la prestación de servicios como el acceso al internet, pues tales limitaciones son difíciles de sortear en el momento de conectar este territorio con otras zonas de Ibagué.

Indiscutiblemente, estas problemáticas que presenta el cañón del Combeima se ven amplificadas en sus efectos, a raíz de la presencia y vinculación de otros desafíos que enfrenta la capital tolimense, una ciudad que cuenta con una población cercana a los 541 101 habitantes, siendo su grupo poblacional mayoritario los niños y jóvenes de los 10 a los 29 años, y donde problemas como la corrupción, el mal estado en las vías, la precariedad en la prestación de servicios sociales y los efectos de la pandemia del covid-19 han impactado severamente a los ibaguereños. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para el 2020 se reportó que “la población de Ibagué por debajo de la línea de pobreza aumentó a un 43,2%, lo que indicaría un aumento de 12,3 puntos con respecto al año 2019 [...] siendo así, la sexta ciudad con mayor pobreza monetaria” (*Ibagué cómo vamos*, 2021, p. 20).

Así mismo, Ibagué, por su estratégica ubicación, fue un territorio disputado por diversos actores en sus zonas rurales, organizaciones como las FARC-EP (desmovilizadas después de la firma del acuerdo para la terminación y la

construcción de una paz estable y duradera en el 2016), en especial los frentes 21 y 50 y las milicias bolivarianas buscaron construir un amplio dominio de estas zonas. A ello se le sumó la tensa situación que se vivió en la ciudad con el arribo en la primera década del siglo XXI del Bloque Tolima de las Autodefensas Unidas de Colombia, liderado por Norbey Ortiz Bermúdez (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 176).

Como en otros lugares del país, la principal víctima de esta situación fue la sociedad civil; eventos que se ejemplifican con situaciones como la masacre en la vereda Charco Rico en zona rural de Ibagué, a inicios del 2001, sumado a los más de 52 casos ocurridos entre el 2002 y el 2005, por prácticas sostenidas de control territorial y la realización de las mal llamadas *limpiezas sociales* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Bajo este panorama, la AMEECC se constituye en una posibilidad para la convergencia, donde sus asociadas, por medio de la asociatividad, se encuentran para el diálogo y la realización. En palabras de una de sus asociadas, la organización es una manifestación de resiliencia ante unas dinámicas históricas marcadas por la exclusión, la violencia y la imposibilidad de participar en espacios de decisión efectivos, particularmente en lo que respecta al rol de las mujeres:

La historia del Tolima en general, ha estado marcada la cultura machista en la que el hombre es el que representa, el hombre es el que se destaca, el hombre es el que puede, el que tiene capacidades. Sin embargo, la unión de estas mujeres justamente representa el poder de las mujeres, el poder transformador y, sobre todo, la valentía y el amor con las que se pueden hacer las cosas. (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022)

En camino a la formalización

La AMEECC es una asociación conformada únicamente por mujeres, en la cual varias de ellas han tenido experiencias previas en temas vinculados a la organización y la participación colectiva, particularmente en temas asociados a cooperativas de productores agrícolas. Sin embargo, su participación en estas organizaciones no ha sido fácil y exenta de contradicciones: las dinámicas propias de sus obligaciones y responsabilidades las han hecho desistir de participar

de manera activa. El ser responsables de sus familias reduce los tiempos que pueden invertir en otros espacios diferentes a sus hogares. Así mismo, los temores de experiencias previas las conducen a desconfiar de las bondades de la formalización. Varias de ellas han sido beneficiarias de programas gubernamentales que buscaron en su momento incentivar la asociatividad, pero estas iniciativas no tuvieron el desarrollo esperado y con el pasar del tiempo se convirtieron en pesadas cargas:

Todo había resultado mal, muchas veces la plata se perdía, se generaban muchas disputas y en varias ocasiones tuvieron que devolver los recursos que les había dado, gallinas, plata para cercados, lo que les había dado. Varias de ellas tenían miedo de que pasara lo mismo, pero nuestra experiencia y propósito es diferente, buscamos otras cosas. (L. Peñaloza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022)

Otro aspecto que no es posible obviar tiene que ver con la naturaleza propia de las organizaciones, los diferentes temperamentos, formas de trabajar y perspectivas acerca de lo que es factible realizar puede llegar a constituirse como elementos que rompan la dinámica grupal: “debemos tener un alto nivel de empatía, de sensibilidad que permita que la asociación se mantenga [...] nuestras formas de ser. A veces no es fácil lidiar con nuestras formas, somos muy diferentes” (Asociada, comunicación personal, 30 de mayo del 2022).

Ante este escenario, el camino a la formalización —aunque largo y extenso por los requerimientos exigidos—, junto a una cultura de la disciplina que permea actividades como la planeación y la realización de reuniones semanales, la asignación de tareas precisas con responsables a cargo de su materialización y la asignación democrática de líderes y representantes, ha facilitado la constitución de la AMEECC como un grupo con una dinámica que apunta a su perduración y vigencia.

Formalizarse no ha sido fácil. Para todo este proceso han invertido recursos y tiempos. La designación de las integrantes de la junta directiva requirió seleccionar a las mujeres que, aun teniendo compromisos con sus hogares, pudieran acompañar el proceso y hacerse cargo de actividades fundamentales para la asociación como trámites y generación de alianzas con entidades de la región.

Varias de ellas se dieron a la tarea de estudiar las normas que vigilan y avalan la creación de asociaciones en Colombia, los requerimientos y las posibles sanciones. Este último elemento ha sido un aspecto que consideran muy importante, dadas las apuestas que tienen. Su incursión en los servicios hoteleros, de comidas y recolección de dinero les exige estar al tanto de las regulaciones: “La formalización puede ser una espada de doble filo, en unos sentidos es excelente, pero también es complejo. Si no se tiene un buen manejo, sin la organización y la disciplina esto puede hacerle daño al grupo” (L. Peña-loza, comunicación personal, 25 de mayo del 2022).

Conclusiones

El abordaje de los tres casos expuestos (DC, la Ley de Cine y la AMEECC) presenta diferentes tipos de organización de orden público y privado, a la luz del tema principal de este capítulo: un análisis práctico a la luz de la TIO para la formalización sostenible en Colombia.

El método de verificación subjetiva y objetiva para establecer el grado de internalización de las reglas institucionales deseables en cada caso de estudio fue cualitativo. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, preguntas enfocadas en contextualizar de forma general la formalización desde cada una de estas organizaciones. También se analizaron los tipos de regulación externa e introyecta desde el punto de vista institucional y, finalmente, se preguntó sobre las áreas que evidencian una regulación identificada e integrada para cada caso.

Para la DC se realizaron entrevistas a funcionarios de distintos ordenes jerárquicos; para el caso de la Ley de Cine, el público objetivo fue realizadores y productores audiovisuales colombianos, y, finalmente, para la AMEECC se dieron espacios de conversación con las mujeres asociadas y diversas consultas con sus representantes legales. También se contó con la revisión de información reglamentaria desde lo institucional en Colombia para cada uno de los casos abordados.

En lo que respecta a las estrategias y políticas de internalización a partir de las reglas institucionalmente deseables, es común encontrar para los tres casos que los procesos de formalización sostenible requieren no solo el desarrollo de

políticas de incentivo con regulación introyecta y externa desde lo institucional, sino de las políticas institucionales con regulación identificada y políticas de formalización sostenible basadas en normas sociales y regulación integrada que favorecen la apropiación internamente de estas reglas de comportamiento sociales (véase la tabla 5.1). Así mismo, se encontró que las instituciones abordan distintos tipos de regulación como la externa, introyecta, identificada e integrada, de forma directa e indirecta que llevan a la internalización de las reglas sociales dependiendo de la apropiación por parte de los individuos de estas.

Referencias

- Anuario Estadístico Audiovisual Colombiano*. (2020). Dirección de Audiovisuales, Cine y Medios Interactivos (DACMI) y Dirección de Estrategia, Desarrollo y Emprendimiento, Ministerio de Cultura de Colombia, Bogotá. <https://economianaranja.gov.co/media/strgugjc/anuario-estadistico-audiovisual-colombiano-2020.pdf>
- Arbeláez, C. (2018, 15 de julio). En Bello se habla del cine local y de la importancia de formar un público. *Semana*. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/bello-sus-letras-lo-dicen-todo/articulo/la-importancia-del-cine-y-formacion-del-publico/575545/>
- Betancourt, D. I. (2021). *Ley de Cine en Colombia: Impactos y estado del ecosistema industrial cinematográfico colombiano* [Tesis de especialización, Universidad Nacional de San Martín, Argentina].
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC): Serie sobre el origen y actuación de las agrupaciones paramilitares en las regiones*.
- Cinemazul. (s.f.). *Cine: Ley de Cine*. <http://cinemazul.com/cine/leydecine/leydecine.html>
- Cine colombiano: Crece el número de películas, pero no de espectadores. Entrevista con Jerónimo Rivera. (2021, 8 de abril). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/datos/las-cifras-del-cine-colombiano-numero-de-peliculas-y-de-espectadores-579251>

- “Con el mercado laboral de ahora, mayoría de trabajadores salen perdiendo y empresas, también”: Santiago Levy. (2022, 19 de enero). *Semana*. <https://www.semana.com/economia/empresas/articulo/con-el-mercado-laboral-de-ahora-mayoria-de-trabajadores-salen-perdiendo-y-empresas-tambien-santiago-levy/202249/>
- Convocatoria FDC. (2022). *¿Qué es el FDC?* Proimágenes Colombia, Ministerio de Cultura. <https://convocatoriafd.com/>
- Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero. (2021). *Quiénes somos*. <https://www.defensoriadian.gov.co/nuestra-defensoria/>
- Espinosa-Fenwarth, A. (2022). Misión de Empleo 2022. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/opinion/andres-espinosa-fenwarth/mision-de-empleo-2022-560695>
- Fernández, C., Villar, L., Gómez, N., & Vaca, P. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Fedesarrollo.
- Figuroa Alcázar, H. (2021, 26 de abril). La reforma tributaria amenaza con “bajar el telón”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/cultural/el-impacto-de-la-reforma-tributaria-en-el-cine-colombiano-AD4533893>
- Garay, L. J., & Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia*. Desde Abajo.
- Hernández López, C. D. (2017). *Estrategias para postular al cañón del Combeima como posible eje ecoturístico del municipio de Ibagué, con miras de la inclusión en el corredor central implementado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Hernández, I. (2008). *Empresa, innovación y desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, I. (2012). El análisis institucional de la Aerocivil de Colombia. En C. Rodríguez Garavito & A. Portes (Eds.), *Las instituciones en Colombia: Un análisis sociológico* (pp. 161-181). Universidad de los Andes.
- Hernández, I. D. (2022, abril). *La teoría de integración orgánica para la formalización sostenible* [ensayo inédito]. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Ibagué cómo vamos. (2021). *Informe de calidad de vida Ibagué 2021*.
- Kanbur, R., & Keen, M. (2014). Thresholds, informality, and partitions of compliance. *International Tax and Public Finance*, 21(4), 536-559. <https://doi.org/10.1007/s10797-014-9314-3>

- Krieger, S. (Ed.). (2005). *La ley de cine para inversionistas y donantes*. Ministerio de Cultura, DIAN y Proimágenes Colombia.
- Mackie, G. (2017). Effective rule of law requires construction of a social norm of legal obedience. En C. Tognato (Ed.), *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 313-333). Harvard University Press.
- Mincultura. (2021). *Claqueta. Boletín digital y semanal*. <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Claqueta2022.aspx>
- Mincultura. (2022). *Claqueta. Boletín digital y semanal*. e <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Claqueta2022.aspx>
- Mincultura. (s. f.). *Cinematografía: Ley de Cine*. <https://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Paginas/Ley-de-Cine.aspx#:~:text=La%20Ley%20ide%C3%B3%20unos%20incentivos,audiovisual%2C%20la%20formaci%C3%B3n%20y%20el>
- Ministerio de Cultura. (2016). *Normas del cine en Colombia*. <https://proimagenes-colombia.com/secciones/proimagenes/interna.php?nt=8>
- Ministerio de Cultura. (2022). *Guías DACMI*. https://www.mincultura.gov.co/Documents/2022/Guias_DACMI%2030-06-2022.pdf
- Mockus, A. (2001). *Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. s. d.
- Mockus, A., Murraín, H., & Villa, M. (2012). *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Red de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (ReDeSoc), BID y Corpovisionarios. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=2089>
- Nussbaum, M. C. (2015a). Philosophy and economics in the capabilities approach: An essential dialogue. *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.983890>
- Nussbaum, M. C. (2015b). Political liberalism and global justice. *Journal of Global Ethics*, 11(1), 68-79. <https://doi.org/10.1080/17449626.2015.1015081>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Transition from the informal to the formal economy recommendation (204)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Women and men in the informal economy: A statistical picture (3.ª ed.)*. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm

- Pantalla Colombia. (2022, 15-22 de julio). (1091). *Proimágenes Colombia*. https://www.proimagenescolombia.com/secciones/pantalla_colombia/pantalla_colombia_plantilla.php?id_pantalla=797
- Pécot, M., Gavilanes, J., & Sáenz de Viteri, A. (2018). Tales of informality: Tourism development in four Ecuadorian beaches. *Tourism Planning and Development*, 15(5), 584-599. <https://doi.org/10.1080/21568316.2018.1504319>
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J., & Bosch, M. (2007). *Informalidad: escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Tolima: Análisis de conflictividades y construcción de paz*.
- Proimágenes Colombia. (2022). *Cine en Cifras*, edición 22. https://www.proimagenescolombia.com/secciones/cine_colombiano/cine_en_cifras/CineEnCifras22-1/index.html
- Proimágenes Colombia. (s. f.a). *Convocatorias FDC 2022*. <https://www.proimagenescolombia.com/secciones/proimagenes/interna.php?nt=13>
- Proimágenes Colombia. (s. f.b). *Convocatorias: Estímulos automáticos*. <https://www.proimagenescolombia.com/secciones/convocatorias/convocatorias.php?est=2>
- Ramos, A. M. (2018). The paradoxes of cultural agency: The case of Antanas Mockus. En C. Tognato (Ed.), *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 99-109). Harvard University Press.
- Rodríguez, J. M. (2013). *Industria cultural del cine en Colombia: Un estudio sobre el aporte hecho por el gobierno en este sector y la evolución tenida por este* [Tesis de grado, Universidad Católica de Pereira, Colombia].
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. Guilford.
- Téllez, C. J. (2018). *Tributación del cine como expresión cultural en Colombia* [tesis de grado, Universidad Externado de Colombia].
- Thoumi, F. (2017). Antanas Mockus, insider/outsider. En C. Tognato (Ed.), *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 571-574). Harvard University Press.
- Tognato, C. (Ed.). (2017). *Cultural agents reloaded: The legacy of Antanas Mockus*. Harvard University Press.

- Universidad del Tolima, CERE, Alcaldía de Ibagué. (2021). *Diagnóstico y caracterización: Del potencial artístico, cultural, creativo y gastronómico del caños del Combeima y la factibilidad de la implementación como la zona VIC (Vibra Ibagué Capital)*. Alcaldía de Ibagué.
- Utria, R. (2015). *El desarrollo humano: La liberación de la conciencia y las capacidades humanas*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Williams, C. C., & Horodnic, I. A. (2015). Evaluating the prevalence of the undeclared economy in Central and Eastern Europe: An institutional asymmetry perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 21(4), 389-406.

Capítulo 6

Proyecto Autonomía Económica de las Mujeres en Medellín (2008-2021): un análisis de implementación a través del equilibrio puntuado*

María Camila Echeverri Suescún

Melissa Flórez Barrios

Lida Liney Ramírez González

María Alejandra Puerta Olaya

* Las autoras agradecemos al programa *Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal*, código 60185, que conforma la Alianza EFI, bajo el contrato de recuperación contingente FP44842-220-2018.

María Camila Echeverri Suescún

Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín
maecheverris@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-6536-644X>

Melissa Flórez Barrios

Universidad de Antioquia-Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín
meflorez@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-5768-7892>

Lida Liney Ramírez González

Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín
liramirezgo@unal.edu.co
<https://orcid.org/0009-0002-4224-3097>

María Alejandra Puerta Olaya

Universidad de Antioquia
Grupo de Investigación de Macroeconomía Aplicada
mariaa.puerta@udea.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-5071-7649>

Resumen

El papel relegado de la mujer, a lo largo de la historia, en la vida pública y las problemáticas acentuadas para el género femenino por la pandemia de covid-19 hacen necesario evaluar la ejecución de los proyectos guiados a través de las políticas públicas para mujeres en Medellín (Colombia). Este capítulo expone el análisis de implementación realizado mediante la teoría del equilibrio puntuado al proyecto de Autonomía Económica de Mujeres en la ciudad entre 2008 y 2021. Por medio de una revisión documental de los planes de acción del municipio, un análisis presupuestal, el acercamiento a algunos de los actores y población objetivo, se identificaron las puntuaciones pre y pospandemia, y se encontró como principal falencia que los esfuerzos realizados desde la administración no desarrollan una verdadera autonomía económica. La falta de integración de la población objetivo a la evaluación del proyecto hacen que este no responda adecuadamente al ciclo de las políticas públicas conforme como lo escribe el enfoque del *equilibrio puntuado*.

Palabras clave: autonomía económica, mujeres, políticas públicas, equilibrio puntuado, pandemia.

Introducción

Históricamente, las mujeres alrededor del mundo han sido relegadas al ámbito privado de la sociedad; sus luchas han conllevado grandes manifestaciones para poder adquirir un lugar en la toma de decisiones públicas, en la presentación de sus demandas específicas y en la igualdad en los diversos ámbitos la vida social (Caamaño, 2010; Patiño, 2011). Dentro del ámbito económico, las oportunidades para acceder a trabajos dignos y equitativos en pro del desarrollo de la autonomía económica han sido también una lucha permanente, puesto que fenómenos como la feminización de la pobreza, el techo de cristal, el suelo pegajoso, la brecha salarial, la segregación laboral, entre otros, siguen siendo una constante restrictiva para el progreso económico de las mujeres (Bergallo et al., 2021).

La autonomía económica hace referencia a “la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres” (Observatorio de Igualdad de Género, s. f., párr. 1). Ello hace de esta fundamental para las mujeres, pues les permite tener una mayor libertad de decisión y liberalización de las tareas de cuidado, mayores oportunidades para salir de la pobreza, para desarrollarse profesional y personalmente, y un mayor empoderamiento y dignificación de sí mismas (Bidegain, 2017; Clercq & Brieger, 2021, citados en Medina & Fernández, 2021).

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2021), la pandemia por covid-19, para las mujeres, “representa un retroceso de más de diez años en su participación en el mercado laboral” (p. 2), lo que implica un profundo retroceso en su desarrollo de autonomía económica, comenzando porque la primera línea de respuesta ante el covid-19 estaba principalmente conformada por mujeres, quienes, además de ser más del 70 % de la población empleada en el sector de la salud, enfrentaban una discriminación salarial de casi el 25 % (Batthyány, 2021). Asimismo, durante la cuarentena, incrementaron las cargas de cuidado, trabajo no remunerado, el desempleo y la pobreza femenina, debido a que los sectores más afectados pertenecían a la economía informal, que no tenía posibilidad de teletrabajo y donde se ocupan una gran cantidad de mujeres (Batthyány, 2021) y a que, “Cuando estalla una crisis, las mujeres y las niñas sufren más los efectos económicos” (ONU Mujeres, 2020, párr. 1).

Es fundamental, entonces, centrar el análisis de la respuesta de las instituciones a las necesidades de las mujeres en el campo laboral, antes, durante y después de la pandemia, ya que estas no serán las mismas, porque las solicitudes que emergen de las mujeres sufrieron un cambio drástico y, según la teoría del equilibrio puntuado, son “los cambios que ocurren cuando se quiebra un monopolio de políticas, los que consolidan procesos de participación y cohesión social que derivan en intervenciones políticas y públicas de nuevos actores” (Cifuentes, 2019, p. 109).

Diversos estudios se pueden encontrar sobre la autonomía económica de las mujeres. En Latinoamérica, encontramos el documento de la Cepal (2021), enfocado en el desarrollo de la autonomía económica en medio de la economía

globalizada, la digitalización, la economía del cuidado y el cambio climático, donde resulta necesario la sistematización de la información estadística con enfoque interseccional; mientras que en Bergallo et al. (2021) se usa el Global Gender Response Tracker¹ para monitorear las políticas públicas implementadas por los Estados latinoamericanos a raíz de la pandemia, en cuanto a violencia de género, protección social, medidas fiscales y económicas. Bergallo et al. (2021) argumentan sobre la necesidad de que los diseños de políticas públicas para la reactivación económica de las mujeres sea vista como inversión y no como gasto social. Para el caso colombiano, en el ámbito jurídico, encontramos a Goyes (2018) y también el texto de Goyes et al. (2018), para quienes no existe una herramienta nacional propiamente jurídica que sea realmente capaz de apoyar las reclamaciones de las mujeres en diversos ámbitos; por tanto, la autonomía económica de las mujeres se restringe ante la poca injerencia del Estado para garantizarles las condiciones apropiadas para su desarrollo laboral, libre de discriminaciones y precariedad. Por otro lado, en estudios territorialmente más específicos y con un mayor uso estadístico, encontramos el estudio de González (2019), enfocado en la ciudad de Cali, y el de Cardona y Cortés (2021), desarrollado en Medellín. En tanto la primera autora resalta la importancia de centrarse, dentro de los diseños de políticas públicas, tanto sobre la autonomía económica como sobre la física y política, las segundas se sostienen a través de diferentes índices sobre el desempleo, el trabajo informal y el emprendimiento. Finalmente, para ambos textos, las políticas públicas para mujeres seguirán siendo insuficientes hasta que se entiendan sus capacidades específicas y cómo involucrarlas en los diferentes campos laborales que van desde el trabajo formal hasta los emprendimientos. Al igual que los demás estudios mencionados, para ellas (González, 2019; Cardona & Cortés, 2021) resulta fundamental analizar el papel garante del Estado sobre los derechos de las poblaciones vulnerables.

¹ El Global Gender Response Tracker es una herramienta desarrollada y coordinada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con contribuciones técnicas y liderazgo sustantivo de ONU Mujeres (2020), que mide las políticas desarrolladas por los países para dar respuesta a las problemáticas que surgen por la pandemia y resalta las que cuentan con enfoque de género.

Desde otro punto de vista, el presente capítulo contextualiza y profundiza en los efectos de la pandemia que, en concordancia con el enfoque del equilibrio puntuado —que no ha sido utilizado anteriormente—, representa una irrupción sobre el proyecto de autonomía económica de las mujeres de Medellín, y lo más importante, incorpora al debate, además de cifras estadísticas, el acercamiento y las declaraciones dadas por algunos de los actores participantes del proyecto y, en especial de las mujeres beneficiarias, las cuales no se han tenido en cuenta en otros estudios —como los mencionados—, produciendo un vacío a la hora de evaluar y formular las políticas públicas, puesto que “estas deben ser el resultado de un trabajo en equipo de la ciudadanía y los funcionarios públicos, es decir un proceso participativo, donde no se debe obviar la existencia de poblaciones específicas” (Patiño, 2011, p. 3).

Para tales fines, se comienza con una descripción de la metodología y el enfoque teórico elegido para el análisis; luego, se reseñan los antecedentes del proyecto a fin de centrarse en el tema del capítulo: el análisis sobre los diversos componentes del proyecto (productos, presupuesto, actores y línea base), y, por último, se presentan las respuestas dadas por las mujeres entrevistadas y las conclusiones del análisis de implementación.

Metodología

Para el desarrollo del análisis de implementación se utilizaron herramientas mixtas de investigación, es decir, cualitativas y cuantitativas, entendiendo que el enfoque elegido del equilibrio puntuado hace parte de este tipo de investigaciones. En primer lugar, se llevó a cabo un rastreo y una revisión documental digital del proyecto de Autonomía Económica de las Mujeres a través de los Planes de Acción del Municipio de Medellín y de los documentos de seguimiento de estos para cada año desde el 2008 hasta el 2021 (que son los que se encuentran disponibles digitalmente). Posteriormente, se procedió a extraer de estos los datos más relevantes, como los diferentes presupuestos y productos para la elaboración de gráficas, porcentajes y tablas comparativas.

Para el acercamiento a los actores y población objetivo, se establecieron comunicaciones virtuales con la Secretaría de las Mujeres y con la Corporación

Vamos Mujer, que brindaron los contactos de dos mujeres rurales beneficiarias a quienes se les realizó entrevistas semiestructuradas virtuales. Adicionalmente, mediante la página web de MEData se tuvo acceso al Sistema de Beneficios Únicos, donde se registran y recopilan los datos de las beneficiarias de los proyectos de la Secretaría de las Mujeres de Medellín a través de los años, con los cuales se procedió a hacer un filtrado por año y proyecto para delinear la línea base.

Finalmente, se determinaron las falencias, y aciertos, del proyecto, teniendo en cuenta los presupuestos, los productos, la línea base y las declaraciones obtenidas y en enlace con el marco teórico elegido.

Marco teórico: el equilibrio puntuado

En ciencias sociales, los profesores James True, Bryan Jones y Frank Baumgartner (s. f.) han utilizado la teoría del equilibrio puntuado o interrumpido (cuyo origen se encuentra en la biología) para explicar los cambios o evoluciones en las políticas públicas, las cuales se entienden como dinámicas y en constante movimiento, pues responden a la formulación de las demandas, a la recepción o no de estas y a su implementación que es evaluada por los demandantes, formando así un ciclo de políticas públicas constante, de nuevas demandas y respuestas.

En esta teoría se considera a los gobiernos como aquellos organismos que actúan sobre el flujo de información que generan los demandantes para poder producir políticas públicas. Las olas de actividad dentro del sistema, y la eficiencia que tiene como receptor y formulador un gobierno, dependerán de la satisfacción y utilidad que se generen a partir de la forma en que se ajustaron tales políticas (Jones & Baumgartner, 2005; Wood & Peake, 1998, citados en True et al., 2006), satisfacción y utilidad que deben indicar quienes presentan las demandas y no solo por quienes las formulan o dirigen. Además, para este enfoque, el sistema de formulación de políticas es más propenso a las interrupciones (puntuaciones) cuando es menos capaz de ajustarse a las circunstancias que enfrenta (True et al., 2006), por lo que a pesar de ser una teoría planteada inicialmente para Estados Unidos, se puede utilizar en un contexto colombiano que, en gran medida, es ausente e insuficiente en el

diseño de políticas públicas para las mujeres, tal y como se demuestra en el análisis realizado por Bergallo et al. (2021) a las políticas públicas empleadas en Latinoamérica durante la pandemia por covid-19.

Las discontinuidades (puntuaciones) de las políticas emergen de un cambio en las prioridades (toma de decisiones), lo cual se presenta por las interacciones de las imágenes y de las instituciones, una combinación que se genera cuando las personas comienzan a tener una visión crítica de un tema, que exigen tener participación para involucrarse en su modificación. La participación de la población sobre las políticas públicas viene siendo un elemento principal para la elaboración y evaluación de estas, lo que en el caso del proyecto analizado no se presenta.

Conforme lo afirman los desarrolladores de este enfoque, “el cambio de las políticas se da en episodios abruptos y desarticulados con periodos de estabilidad intermedia” (True et al., 2010, citados en Cifuentes, 2019, p. 22). Así, puede entenderse que la pandemia por covid-19 se considera una puntuación importante para el análisis de este capítulo, ya que las políticas públicas para mujeres, en este episodio o situación inesperada y repentina como la pandemia, profundizó las desigualdades ya existentes (Bergallo et al., 2021) y las mujeres sufrieron más los efectos económicos, por lo que deben verse inscritas a cambios y transformaciones en su agenda, donde ellas se puedan ver involucradas tanto en los procesos de formulación como de evaluación (ONU Mujeres, 2020).

Antecedentes: trayectoria del Proyecto Autonomía Económica de las Mujeres

En el presente apartado se dará una descripción —principalmente normativa— para entender de dónde surge y adónde pertenece el proyecto analizado, lo cual se hace necesario para evidenciar los procesos en que se ha visto inscrito el desarrollo de su formulación.

A través del Acuerdo 22 del 2003 se creó la Política Pública para Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín, a efectos de dar los primeros pasos hacia el mejoramiento de la calidad e igualdad de vida de las mujeres de la ciudad en diversos ámbitos como la salud, la educación, el empleo, la participación y

organización, entre otros. Finalmente, bajo la dirección de la subsecretaría Metro Mujer, esta política sirvió de base para crear la Secretaría de las Mujeres en el 2007 y también para el programa de Seguridad Pública para la Mujeres, establecido en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, pero en el 2016 se comenzó a evidenciar que la formulación quedaba desactualizada a la luz del avance de las nuevas problemáticas de las mujeres; por lo tanto, mediante el Acuerdo 102 del 2018 se actualiza la Política Pública para Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín, la cual profundiza en seis dimensiones: autonomía económica, educación, salud, seguridad, paz y participación social.

Dentro de la dimensión de autonomía económica, se encuentra el programa de Promoción para la Autonomía Económica de las Mujeres, que busca “contribuir al empoderamiento y autonomía económica de las mujeres para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos” (Secretaría de las Mujeres, s.f., párr. 3) y del cual se desprende el proyecto de autonomía económica.

Los registros digitales del proyecto datan del 2008, cuando no era en realidad un proyecto, sino un área dentro de los planes de la Secretaría de las Mujeres, del cual se desprendían dos proyectos: Estímulos para Madres Comunitarias y Desarrollo de la Capacidad Emprendedora de las Mujeres. A partir del 2009, la Autonomía Económica de las Mujeres adquiere un carácter formal de macroproyecto, y desde el 2012, de proyecto en sí.

A través del tiempo y de las diferentes administraciones de la ciudad, el proyecto de Autonomía Económica ha tenido diferentes nombres, códigos² y ha pertenecido a diferentes líneas dentro de los planes de acción, los cuales son, según la Alcaldía de Medellín (s.f.), “un instrumento gerencial cuyo propósito es articular los objetivos, metas, estrategias y programas del Plan de Desarrollo” (párr. 1). El objetivo del proyecto, según la Secretaría de las Mujeres (2021), es “implementar acciones para garantizar los derechos humanos de las mujeres y dotarlas de poder económico para liberar su capacidad y su potencial”³ y este, corresponde al 44,1%⁴ del presupuesto total de la Secretaría para la

² Códigos del proyecto en los planes de acción: 080078 (2009-2012); 120095 (2013-2016); 160427 (2017-2020), y 200297 (2021).

³ Respuesta obtenida a través del derecho de petición 202110151873.

⁴ Cifra de elaboración propia a partir del plan de desarrollo de 2020-2023 de Medellín.

administración 2020-2023; por lo que debe corresponderle entonces implementar las acciones más adecuadas para el desarrollo del empoderamiento y autonomía económica de las mujeres en su integración y participación en el mercado laboral.

Análisis del proyecto de Autonomía Económica

En este apartado se evalúa el proyecto teniendo en cuenta diferentes aspectos, como los presupuestos y el número de productos que ha desarrollado por años, los actores que han intervenido tanto de manera espontánea como permanente y, finalmente, las características generales más relevantes de las mujeres beneficiarias, con el fin de identificar: las diferentes puntuaciones (irrupciones), el efecto de pandemia sobre el desarrollo del proyecto y el desarrollo de este en cuanto esfuerzos financieros y de cumplimiento desde la administración; también de los análisis realizados sobre las necesidades de las mujeres según sus particularidades.

Años versus número de productos

Los productos, bienes y servicios son las estrategias o actividades formuladas a comienzos de año por las secretarías a través de los planes de acción, para cumplir los objetivos de los proyectos y programas. Para cada producto se plantean unas metas, es decir, la cantidad de mujeres —en este caso— que ese producto pretende beneficiar, y a mediados y finales de año, a través del seguimiento a los planes de acción, se evalúan cuántas mujeres finalmente se beneficiaron. Lo que hace que la evaluación de productos por cada año sea importante es que permite conocer la trayectoria y desarrollo de estos, es decir, ¿en qué años había una mayor formulación? ¿En qué años menos? ¿Cuáles productos han desaparecido? ¿Qué productos han perdurado? ¿En qué años hubo un mayor cumplimiento? ¿En cuáles no? Permite identificar las puntuaciones importantes según la teoría del equilibrio puntuado y generar cuestionamientos acerca del porqué de la disminución —o el aumento— de productos.

Para el proyecto se han desarrollado para cada año diferentes productos, bienes y servicios, dentro de los cuales podemos encontrar de manera recurrente el estímulo económico para el pago de servicios públicos a madres comunitarias, familiares y sustitutas,⁵ pasado el tiempo, como mujeres asesoradas para el fortalecimiento de su autonomía económica,⁶ empresas sensibilización buenas prácticas de género, estudiantes con apoyo económico permanencia, mujeres entrenadas en empresarismo, etc.⁷

En la figura 6.1 se puede observar una comparación del número de productos, bienes y servicios ofrecidos por el proyecto en cada año evaluado (2009⁸-2021).

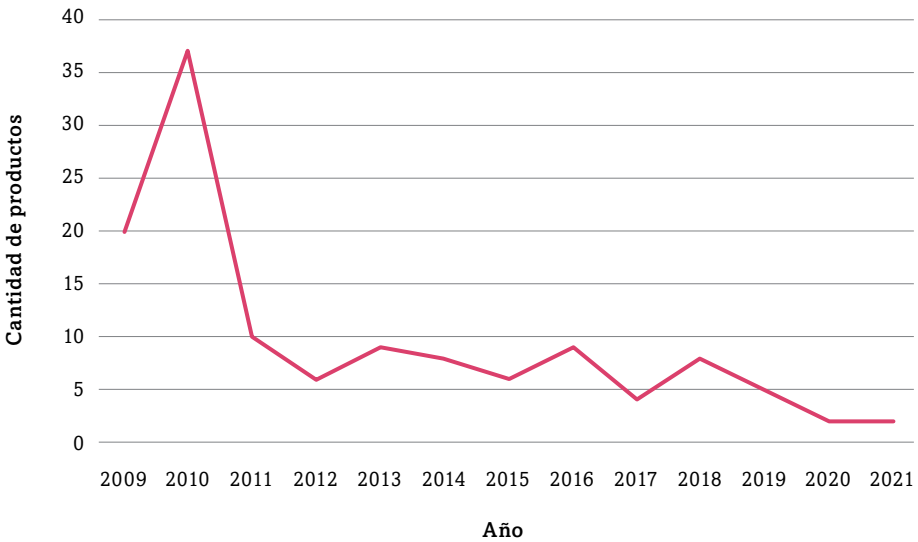


Figura 6.1. **Cantidad de productos por año**

Fuente: elaboración propia.

⁵ En el estudio de Cardona y Cortés (2021) se considera un producto que refuerza la creencia del papel de cuidado de las mujeres.

⁶ Producto que se mostrará más adelante y será de especial interés para el desarrollo del análisis.

⁷ Por efectos de síntesis, no es posible mencionar todos los productos; aun así, todos pueden encontrarse en los Planes de Acción para cada año.

⁸ Los datos del 2008 no fueron integrados a esta figura debido a que, como se mencionó anteriormente, para tal año el proyecto era en realidad un programa (que agrupa varios proyectos).

En el 2010 se ofrecieron 37 productos a través del proyecto, siendo el año con mayor oferta, lo que corresponde —según la figura 6.2— al mayor presupuesto inicial y mayor ejecución financiera, lo que lo hace el periodo en que mayor inversión tuvo el proyecto. También se puede observar que a medida que pasan los años, el número de productos ha ido disminuyendo. Lo ideal sería que esta disminución respondiera a un análisis sobre la efectividad de lo que se ha ofertado o un cumplimiento total de estos productos, pero a pesar del intento por responder a este descenso, no se obtuvieron más respuestas por parte de la Secretaría de las Mujeres (2021) de que se debe a una “decisión de gobierno”.⁹ Esto es algo sumamente preocupante, pues evidencia la falta de análisis desde la administración sobre los mismos productos que desarrollan o, si no, una evidente resistencia a dar explicaciones sobre el tema. Las respuestas a las demandas de las mujeres no deben estar sometidas a una simple decisión de gobierno o a los tintes que tenga cada administración o a la falta de respuestas, explicaciones y análisis desde las administraciones correspondientes, puesto que son las mujeres las que deben de estar involucradas de primera mano en estas formulaciones y a las que se les debe dar las contestaciones pertinentes.

Finalmente, el 2020 y el 2021 son los años con la menor cantidad de productos ofrecidos (tan solo dos). En concordancia con la teoría del equilibrio puntuado, y en adición de que para el 2020, según el seguimiento de diciembre al plan de acción, se planeaba entregar 3500 beneficios, de los cuales solo se ejecutaron 2863, se deduce que la pandemia sí representó una puntuación importante para el análisis de las políticas públicas, sobre todo las de mujeres, y de los proyectos que de esta se desprenden (que sí fueron afectados). Por lo tanto, cabe afirmar que ante los ya mencionados efectos de la pandemia sobre la autonomía económica de las mujeres y la profundización de sus problemáticas específicas, no hay esfuerzos relevantes de la administración municipal por darles solución a las necesidades emergentes para las mujeres durante la pandemia, ya que estas no se pueden solventar con solo dos productos o estrategias que no aumentaron o cambiaron su formulación ante los efectos de la pandemia.

⁹ Respuesta obtenida a través del derecho de petición 202110151873.

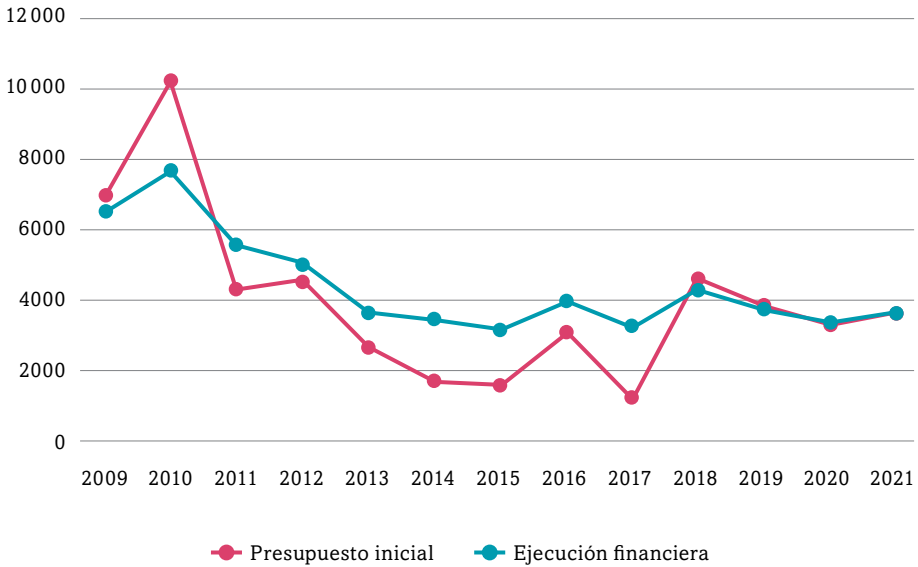


Figura 6.2. Presupuesto inicial en el plan de acción vs. ejecución financiera en el seguimiento al plan de acción (diciembre)

Fuente: elaboración propia.

Presupuesto

Para la descripción y el análisis presentado en esta sección se debe tener en cuenta que los presupuestos representan una comparativa importante, pues evidencian la financiación y la inversión del proyecto, lo cual puede demostrar el interés y la importancia que se le da desde la administración a su desarrollo e implementación. La figura 6.2 muestra una comparativa entre el presupuesto inicial planteado para cada proyecto en el plan de acción por año y la ejecución final financiera que tuvo, es decir, la totalidad del dinero invertido al finalizar el año según los documentos de seguimiento realizados al plan de acción de cada año por la Alcaldía de Medellín.

Según la figura 6.2, para los años 2009, 2010, 2018, 2019 la ejecución financiera final estuvo por debajo del presupuesto inicial, de lo que podría inferirse dos opciones para dar tal explicación: primero, que hubo una buena optimización de recursos para llevar a cabo el proyecto, o segundo, que no se cumplió a cabalidad con todos los productos planteados inicialmente, por

lo que se necesitaron menos recursos. Aun así, cabe anotar que la segunda opción no tendría mucha correlación con los porcentajes finales de eficiencia del proyecto dados en cada plan de acción, que son del 73 %, 92 %, 99 % y 96 %, respectivamente, ni con los de la ejecución financiera, que serían del 97 %, 83 %, 97 % y 97 %, respectivamente. Si añadimos a esto las cantidades de cada plan de acción y su seguimiento para cada producto en específico ofertado en el proyecto, evidenciamos que muchos no cumplieron con la cantidad de mujeres beneficiadas planteada inicialmente, otros no llegaron a ejecutarse y algunos cuantos beneficiaron a más población de la que se habían propuesto. Por ello se denota una gran brecha entre la planeación y la ejecución, tanto en presupuestos como en análisis de los productos a los que más acuden las mujeres y, en consecuencia, más necesitan, así como los que no son de su interés o no tienen el suficiente esfuerzo por parte de la administración para darlos a conocer o para implementarlos, lo que demuestra la falta de integración de las mujeres a los procesos de evaluación.

Aunque para el 2021 no se tenían registros de su ejecución financiera final, para el 2020, año cuando comenzó la pandemia por covid-19, evidenciamos una muy poca diferencia entre el presupuesto inicial y la ejecución financiera final, siendo esta ligeramente mayor. De esto se puede preguntar sobre los esfuerzos presupuestales para hacer frente a los efectos de la pandemia sobre las mujeres. Según algunos datos de la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín (2020), citada en el informe de Medellín Cómo Vamos (2019-2020) durante el 2020, “el 43 % de las mujeres afirmó que la situación económica de su hogar había empeorado” (p. 12). Por consiguiente, y en concordancia con la teoría del equilibrio puntuado, el proyecto ante tal crisis no debió permanecer intacto, además se podría esperar que los recursos utilizados para llevar a cabo el proyecto, sobre todo, tratándose de la autonomía económica, fueran aún mayores que los planteados inicialmente (cuando no se había manifestado la pandemia), pero se evidencia a través del seguimiento al plan de acción de la Alcaldía que no fue así, y aunque es entendible que la mayoría de esfuerzos y recursos de la administración fueran dedicados al sector de la salud, no se pueden volver a poner las problemáticas de las mujeres en último lugar.

En el resto de los años, la ejecución financiera superó al presupuesto inicial; por ende, se demuestra una desarticulación en presupuestos, elaboración y

organización del proyecto. Los recursos económicos planteados al comienzo de cada plan de acción no demuestran un verdadero esfuerzo por solventar las necesidades de las mujeres, por lo que finalmente se termina destinando mucho más al no tener un verdadero análisis y escucha sobre las demandas de la población femenina.

Por la figura 6.2 también podemos evidenciar que el presupuesto ha ido disminuyendo desde el 2018, cuando tuvo un alza respecto a los años anteriores —probablemente por la actualización de la política pública— desde el 2010, situación preocupante si la comparamos con la tasa de desempleo femenino que ha venido aumentando y que se hizo aún mayor durante la pandemia, siendo esta del 13,6% (2018), del 14,1% (2019) y del 20,7% (2020). Ante tal comparativa, es preocupante que el presupuesto para el proyecto y el número de productos (figura 6.1) disminuya, haciendo referencia a un desinterés o a la falta de efectividad y eficiencia por parte de la administración de reducir tal aumento del desempleo a través de los proyectos de la política pública, sobre todo los que refieren a la autonomía económica de las mujeres.

Actores

Para esta sección se identifican los actores del proyecto, tanto los permanentes como los que se han visto involucrados solo por ciertos periodos. Este análisis se hace importante al reconocer, según la teoría del equilibrio puntuado, la importancia de los actores dentro del ciclo de formulación de las políticas públicas y para entender el papel de estos, en la incorporación y escucha, tanto de ellos mismos como de las mujeres involucradas.

Como actores permanentes, se encuentra la Secretaría de Mujeres de Medellín, que es la principal representante del proyecto, junto con la Alcaldía de Medellín. La Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Inclusión Social, Familiar y Derechos Humanos de la ciudad han participado esporádicamente del proyecto, según la necesidad de su intervención, al igual que el Banco de las Oportunidades. También se realizaron contratos y colaboraciones con el Instituto Universitario Pascual Bravo (2016), la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia (2017), ASCODES (2018), el Centro Empresarial Educativo Corpocemped (2019), la Corporación Vamos

Mujer (2020), la Secretaría de Agricultura de la Gobernación de Antioquia (2020), y otros de los que no se pudo obtener información, como Comfenalco, el Sena, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Cruz Roja. No se evidenciaron relaciones de conflicto entre estos actores, además de demoras en los inicios de los contratos, y al analizar su participación específica, se entiende que todos fueron pertinentes para el desarrollo del proyecto. Aun así, cabe mencionar que para el 2020 había discusiones sobre si el proyecto debía pertenecer a la Secretaría de Desarrollo Económico o a la de las Mujeres; pero, finalmente, es esta última la que puede darle un mejor desarrollo al implementar el enfoque de género.

Aun cuando se ha mencionado dentro del enfoque utilizado y del desarrollo del análisis la relevancia del acercamiento a los actores involucrados, para entender su proceso, su participación y su retroalimentación a la implementación, formulación y evaluación del proyecto y, sobre todo, su interacción y visión con las mujeres beneficiarias, solo fue posible comunicarse —aparte de la Secretaría las Mujeres— con la coordinadora territorial de la Corporación Vamos Mujer que participó en el 2020 del proyecto, más específicamente, en el producto de mujeres asesoradas para el fortalecimiento de su autonomía económica, cuando durante seis meses se encargaron de entregar los elementos necesarios para la creación y renovación de huertas.¹⁰

La coordinadora de la Corporación Vamos Mujer (2021) comentó que estas huertas se realizaron tanto para mujeres urbanas como para mujeres rurales, lo cual, en primera instancia para ella, creaba una gran brecha. Las mujeres urbanas no tuvieron mucho interés, ya que su tiempo de trabajadoras no les permite estar pendientes de una huerta, además de que las cualidades de la ciudad no brindaban las condiciones para esto, lo que finalmente no resuelve de fondo el problema de su autonomía económica. En cambio, para las mujeres rurales este proyecto tiene más impacto, puesto que son temas de su interés, que pueden desarrollar con mayor facilidad y con los que ya tienen cierta experiencia. Ello las lleva a aprovechar más los espacios brindados, pero —al

¹⁰ La creación y fortalecimiento de huertas corresponde al producto (del proyecto) de mujeres asesoradas para el fortalecimiento de su autonomía económica.

igual que con las mujeres urbanas— termina siendo una solución esporádica que solo resuelve su seguridad alimentaria.

Aunque la seguridad alimentaria era un punto importante para resolver durante la pandemia, ya que entre 2019 y 2020 el porcentaje de mujeres que afirmó que ellas o algún miembro de su familia tuvo que comer menos de tres comidas diarias por falta de alimentos pasó del 19% al 29% (encuestas de percepción ciudadana de Medellín, 2019-2020) y que, como la coordinadora de la corporación declaró, el proyecto de las huertas respondía en parte a las protestas realizadas a través de los trapos rojos¹¹ durante el tiempo de cuarentena, finalmente no desarrollaba la autonomía económica, que es el principal objetivo del proyecto.

En cuanto a la pandemia, la coordinadora de la Corporación Vamos Mujer menciona que fue todo un reto desarrollar el proyecto en medio de esta, lo que no concuerda mucho con las declaraciones de la directora del proyecto (2021):

Los proyectos se adecuaron para el cumplimiento de las metas y atención a las mujeres. Para autonomía económica no se vio afectado el desarrollo de los proyectos, sino que se ejecutaron otras alternativas, contratos o acciones, bajo la modalidad virtual o presencial en algunos casos estrictamente necesarios. (Comunicación virtual)

La virtualidad y las restricciones para las reuniones presenciales sí supusieron algunas dificultades: “imagínese hacer una huerta por internet, en una sesión virtual” (coordinadora territorial de la Corporación Vamos Mujer, comunicación virtual, 4 de agosto de 2021). En cuanto a las reuniones presenciales, no podía haber más de 10 personas y debían atender alrededor de 250 mujeres, de las cuales muchas no podían ir en las programaciones fijadas, debido a los contagios. De igual manera, la coordinadora de la Corporación Vamos Mujer resalta los esfuerzos de la Secretaría por desarrollar el proyecto en tiempos difíciles y que, de una u otra manera, pudo mantener a las mujeres activas en tiempos de cuarentena; acepta que la posición de la Secretaría es difícil,

¹¹ Los trapos rojos fueron utilizados durante la cuarentena obligatoria por covid-19 para visibilizar y pedir ayuda por el hambre que se manifestaba dentro de las viviendas.

dado con los recursos que cuenta y las dinámicas políticas en las que se ve inmersa. También distingue la incorporación de algunas mujeres, como las de palmitas,¹² que habían sido marginadas en proyectos anteriores de la Alcaldía. La coordinadora territorial remarca que, aunque todos estaban pendientes de las huertas, la incorporación puso el relieve en ¿que tenía que ver eso con los derechos económicos de las mujeres? El sentido formativo —más allá del práctico— era lo más crucial del proyecto para la corporación.

Para la coordinadora y la corporación, además de esta creación de huertas —que por sí solas no desarrollan la autonomía económica—, debe incorporarse un proceso productivo y comercial, deben fortalecerse y crearse enlaces para que las mujeres puedan poner sus productos en el mercado y que, asimismo, puedan tener acceso a microcréditos para amplificar sus negocios; debe haber, a su vez, “un engranaje institucional de formación, asistencia técnica y acompañamiento productivo” (coordinadora territorial, comunicación virtual, 4 de agosto de 2021). Se deben generar condiciones justas para que las mujeres —sobre todo las marginadas— puedan ingresar en el mercado, que se desarrolle dentro de una perspectiva colaborativa una economía solidaria, que desde la perspectiva de la institución es la manera en que las mujeres pueden avanzar y participar económicamente con mayor facilidad y mejores condiciones. Para la coordinadora territorial, las mujeres deben poder ver un potencial económico en una actividad que disfrutan.

Finalmente, la Corporación Vamos Mujer realizó varias propuestas y sugerencias a la Alcaldía, pero no saben si fueron tomadas en cuenta o no, ya que una vez finalizado su contrato, no volvieron a tener conexión o seguimiento ni con el proyecto ni con la Secretaría, lo cual demuestra una gran desarticulación institucional, un desinterés por mejorar los productos del proyecto y por conocer e integrar otras perspectivas y propuestas.

¹² Corregimiento de la ciudad de Medellín.

Línea base

A partir del Sistema Único de Beneficios se realizaron varios filtrados en Excel para encontrar la línea base del proyecto del 2020,¹³ la cual corresponde a la cantidad, que fue de 3426¹⁴ mujeres, y a las características de la población beneficiaria, con el fin de identificar si la sistematización del proyecto y si las particularidades de las mujeres que benefician corresponde efectivamente a sus necesidades, problemáticas y contexto, teniendo en cuenta que ellas son las principales beneficiarias en cuanto a la formulación de la política pública y que son ellas, según el enfoque trabajado, las que determinan su efectividad y pertinencia.

Edad

Las mujeres del proyecto se encuentran entre los 15 y los 87 años. Teniendo en cuenta que la edad mínima para pensionarse en Colombia de las mujeres es de 57 años, alrededor del 15% de las mujeres participantes del proyecto están o deberían estar pensionadas. Aun así, relacionando esto con sus condiciones socioeconómicas (que serán profundizadas más adelante), se podría afirmar que muchas de ellas no cuentan con un acceso a una pensión o que esta no sea suficiente para solventar sus necesidades, y que además representan los grupos de mayor riesgo ante el covid-19. Es importante dentro del proyecto preguntarse ¿cómo ayudar a que las mujeres puedan incorporarse a un sistema de pensiones sabiendo que la mayoría se emplea en sectores informales? Aunque se hace importante educar sobre los ahorros a futuro, muchas de ellas trabajan para el día a día y sus ingresos no les permiten un ahorro. ¿Cómo ayudar a que las mujeres con bajos ingresos puedan ahorrar? También se debe hacer hincapié en las mujeres de la tercera edad que ya no pueden emplearse. ¿Cómo ayudarles a su autonomía económica si probablemente ya no pueden ser autónomas en muchos otros aspectos?

¹³ Para cada año la línea base varía ligeramente. Se eligió el 2020, por ser el año en el que se desarrolló la pandemia. Para el caso del 2021, en el momento del análisis no había datos establecidos sobre las mujeres beneficiarias.

¹⁴ Se debe tener en cuenta las dificultades para el filtrado, debido a la propia organización y diseño del Sistema Único de Beneficios.

Aunque el 70 % de las mujeres beneficiarias está en su edad media productiva, y se deben generar estrategias para su permanencia, es relevante fijarse también en las mujeres jóvenes beneficiarias (15 %), ya que según el *informe de calidad de vida de Medellín 2016-2019*, citado en el informe realizado por Medellín Cómo Vamos (2019-2020), las mujeres jóvenes “son el grupo con mayor vulnerabilidad en el mercado laboral, ellas registran tasas de participación y ocupación más bajas, así como la mayor tasa de desempleo” (p. 13).

Poder escuchar las necesidades de las mujeres se hace relevante, al entender que desde los diferentes grupos poblacionales surgen diferentes tipos de necesidades y demandas, por lo que deben implementarse estrategias que correspondan a esta diferenciación. Finalmente, no resultará siendo beneficiosa para algunos grupos de mujeres y demostrará la falta de desarticulación entre las particularidades de las mujeres y la evaluación desde la administración sobre estas.

Etnia, orientación sexual y discapacidad

La mayoría de las beneficiarias son mestizas (97 %), heterosexuales (98 %) y sin ninguna discapacidad (99 %). Pero teniendo en cuenta lo descrito por Bergallo et al. (2021) sobre cómo las problemáticas que aquejan a las mujeres “afectan aún más a mujeres y niñas según su raza, orientación e identidad sexual, su pertenencia a sectores de bajos ingresos o poblaciones indígenas y afrodescendientes, su status de migrantes o personas con discapacidad” (p. 5) y que, además, la pandemia asentó aún más las desigualdades en el caso de las mujeres afrodescendientes e indígenas (Cepal, 2019), que representaban grupos de mayor riesgo por las desigualdades socioeconómicas y las mayores posibilidades de contagio, al no tener casi acceso a recursos sanitarios y de salud (OEA & CIM, 2020), sería de gran reconocimiento y necesidad el poder integrar al proyecto —con direccionamiento a sus necesidades específicas— más mujeres indígenas, afrodescendientes, LGTB+ y con discapacidades, pues además de su reconocimiento como mujeres, la mayoría de ellas sufren discriminaciones por pertenecer a grupos históricamente marginados y discriminados por el Estado y la sociedad, tanto en la escucha de sus demandas como en su participación dentro de la formulación de las políticas públicas y de los procesos políticos (Cepal, 2019).

Vínculos de pareja

Es necesario analizar los vínculos de pareja de las mujeres, con el objetivo de identificar cómo la situación sexoafectiva en la que se encuentran influye en el desarrollo de su autonomía económica. Por lo tanto, es importante resaltar que aun cuando las que cuentan con una pareja (55 %) posiblemente puedan verse apoyadas económicamente, también puede implicar que si no tienen su propia fuente de ingresos y son totalmente dependientes económicamente, son susceptibles a la violencia de género y a quedarse en espacios abusivos. “La dependencia económica parece ser la primera causa mencionada por las mujeres como el principal obstáculo para romper con una relación violenta” (BBC Mundo, 2010, párr. 4).

Para esto es importante, primero, concientizar sobre el erróneo estereotipo del hombre proveedor y de la mujer de casa; segundo, empoderar a las mujeres y abrirlas vías para que puedan tener su propio dinero y que no sea solo por un corto periodo; por último, no dejar de prestar también la atención psicológica necesaria y vías efectivas para las denuncias por violencia de género. Por otro lado, las que no cuentan con una pareja pueden encontrar barreras si son las únicas encargadas de proveer a sus dependientes, sean hijos u otros familiares y no cuentan con ningún tipo de apoyo. En tal caso, los beneficios económicos que presenta el proyecto, como el del producto de estímulos económicos para madres comunitarias, fami y sustitutas, son de gran ayuda, pero también se deben implementar estrategias, de la mano de ellas, para que estas mujeres puedan mejorar sus ingresos y que pueda establecerse una solución a largo plazo.

Nivel y grado de escolaridad

Teniendo en cuenta que los niveles de escolaridad se relacionan con los trabajos de informalidad (Cardona & Cortés, 2021) y con la equiparación de salarios (Lamprea, 2019), se hace relevante conocer los niveles de estudios de las mujeres pertenecientes a la línea base.

Solo 218 cuentan con estudios profesionales de pregrado, y la mayoría no terminó sus estudios de pregrado o técnicos, posiblemente por dificultades

económicas. Del grupo analizado, 774 mujeres tienen una formación técnica¹⁵ y alrededor de 1500 no terminaron la básica secundaria, al llegar solo hasta el grado de octavo, noveno o quinto, en su mayoría. Para este ámbito, aunque no es análisis de este capítulo, el proyecto de la Escuela Busca a la Mujer Adulta, desarrollado por la Secretaría de Mujeres, es de gran apoyo para que puedan terminar su educación y potencializarse mejor en el campo laboral. Es importante vigilar la deserción de los estudios en las mujeres jóvenes e implementar las estrategias adecuadas. Por otra parte, no se debe ignorar que el acceso a la educación en un país como Colombia sigue siendo un reto; muchísimas mujeres no pueden acceder ya sea por falta de dinero, tiempo, oportunidades, entre otras, así que se debe trazar otra estrategia, que podría desarrollarse desde las capacidades, talentos o experiencia, para las mujeres que por una u otra razón ya no pueden o quieren terminar o comenzar sus estudios. La falta de un alto nivel de escolaridad no puede seguir siendo una barrera tan grande para que las mujeres consigan su autonomía económica.

Actividades en las que se emplean

Para poder desarrollar las estrategias adecuadas sobre las necesidades de las mujeres en relación con su autonomía económica, es relevante entender su situación laboral del momento, por lo que se desarrolló la figura 6.3 a partir del Sistema de Beneficios Únicos. Con esta podemos evidenciar que el 68,3% de las mujeres participantes de este proyecto se encuentran trabajando,¹⁶ el 5,8%¹⁷ no tiene ingresos estables y el 3,8% no cuenta con ingresos, lo que ponen en riesgo su autonomía económica. El 21,6% se dedica exclusivamente a los oficios en el hogar, que no representa ningún ingreso económico, por lo que es una barrera para su integridad económica. Es importante buscar estrategias para que las mujeres que realizan oficios en el hogar y las que no pueden trabajar, por la razón que sea, tengan un ingreso económico que les permita una independencia económica. Estas estrategias no deben estar solo encaminadas

¹⁵ Programa de formación académica de una duración de uno o dos años.

¹⁶ Lo que no significa que no realicen tareas de cuidado no remunerado.

¹⁷ Las que trabajan por horas, emprenden o estudian.

a reforzar los estigmas de cuidado sobre las mujeres o a dar estímulos económicos que al final no van a ser duraderos, sino también asesorar a las mujeres en la administración e inversión de dinero para que puedan contar con este a largo plazo y no solo esporádicamente en el momento de recibir el estímulo.

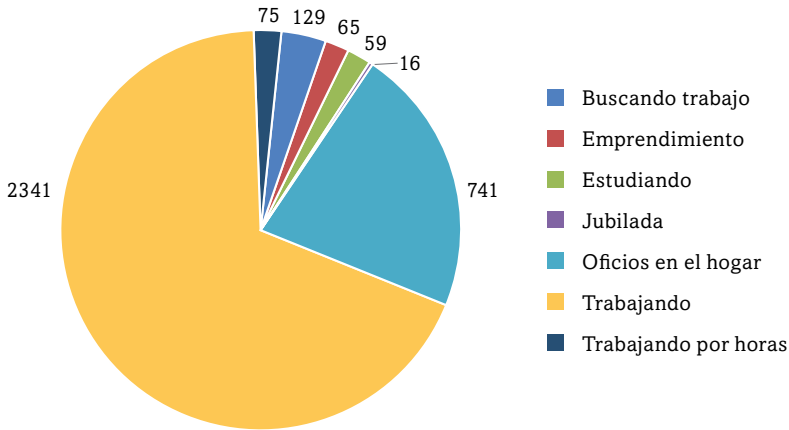


Figura 6.3. **Actividades en las que se emplean**

Fuente: elaboración propia.

Hijos y cabezas de familia

Conocer estas cifras permite saber cuántas mujeres no solo se deben solventar a sí mismas, sino también a sus dependientes, lo que restringe y dificulta aún más el desarrollo de su autonomía económica. Solo 577 no tienen hijos y 2849 mujeres no solo deben atender sus propias necesidades, sino también las del núcleo familiar. Relacionando esto con las mujeres que trabajan o desarrollan los oficios de su hogar y con que 1560 son cabeza de familia, se puede confirmar que el estereotipo de principales cuidadoras sigue estando presente y que es ahí donde poder tener su autonomía económica se vuelve una necesidad fundamental. Seguramente, esas 1560 mujeres que son cabeza de familia enfrentaron múltiples dificultades, al ser las responsables de velar por el cuidado y estudio de sus hijos durante la cuarentena (ONU Mujeres, 2020) y que, tal como mencionan Bergallo et al. (2021), los hogares monoparentales

afrontan la crisis de covid-19 “en condiciones de pobreza extrema, con ingresos limitados y precarios, y con una sobrecarga de las mujeres jefas” (p. 8). En consecuencia, es conveniente diseñar planes para que la familia pueda involucrarse en los ingresos y tareas familiares, que esta responsabilidad no recaiga solamente en la mujer. Durante la cuarentena, las mujeres cabeza de familia y con dependientes debieron ser la prioridad de la Secretaría, y aunque no hay datos sobre esto, se espera y también sería sustancial que al analizar la coyuntura se realice una priorización a estas.

Barrios y estratos

Identificar la situación socioeconómica de las mujeres y su lugar de vivienda, abre la posibilidad de evaluar la gestión de la administración con respecto a si la distribución geográfica de las acciones es proporcional al orden de prioridades y necesidades presentes en los lugares objetivo. Los barrios Robledo, Doce de Octubre y Villa Hermosa, donde se ubican la mayoría de las mujeres beneficiadas, permiten inferir que la distribución de beneficios concuerda con lo declarado por la Secretaría de Mujeres (2021)¹⁸ acerca de que las acciones que promueven su desarrollo laboral están destinadas a las zonas donde más se requiere, pues son los barrios mencionados donde se encuentran las menores tasas de ocupación y las mayores tasas de desempleo e informalidad para las mujeres.

Entre las mujeres que son beneficiadas por el proyecto, el estrato 2 es el más frecuente. Las mujeres de estratos más bajos son las más necesitadas/marginadas en cuanto al acceso a oportunidades laborales y al desarrollo de su autonomía económica (OEA & CIM, 2020). Estos datos son relevantes al relacionarlos con el fenómeno de la feminización de la pobreza, mencionado al inicio del análisis. Aun así, a partir de los datos recolectados en los indicadores del proyecto, es interesante evidenciar que hay un grupo de mujeres beneficiadas pertenecientes a los estratos 5 y 6, por lo cual surge la siguiente pregunta: ¿por qué desde el proyecto se atienden a mujeres que viven en los estratos 5 y 6?

¹⁸ Respuesta obtenida a través del derecho de petición 202110151873.

Estas son mujeres que, a primera vista, no parecen ser la población objetiva principal, y aunque no fueron beneficiadas con estímulos económicos, sino con asesorías jurídicas o psicológicas, sería interesante indagar por qué no pueden acceder por sus propios medios a este tipo de asesorías.

Una vez finalizada la descripción y los comentarios sobre línea base del proyecto en el 2020, es conveniente mencionar que los índices de eficiencia del proyecto a través de los años van —según el seguimiento a los planes de acción— desde el 73% hasta el 100% y, según la directora del proyecto (2021): “En general siempre se cumplen los objetivos”. Los datos y las breves declaraciones por parte de la administración parecen ser esperanzadoras para un proyecto de tan alta importancia, pero ahora que se saben las características de la población objetivo y que se determinó de una manera general algunas de sus necesidades, ¿es esto lo que piensan las mujeres beneficiadas?

Mujeres participantes

Es necesaria la participación, la opinión y la escucha de las mujeres para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Son ellas quienes, según el enfoque del trabajo, centran la atención sobre su necesidad y, por lo tanto, exigen las transformaciones pertinentes en la agenda, sobre todo en periodos inestables y de crisis, como la pandemia. Para tales efectos se entrevistaron dos¹⁹ mujeres rurales (Clara y Nubia²⁰), quienes participaron del proyecto y fueron beneficiadas por el producto de mujeres asesoradas para el fortalecimiento de su autonomía económica, en la construcción de sus huertas durante la pandemia.

Clara es lideresa de un corregimiento de la ciudad de Medellín. Comentó que, por ahora, se ha desempeñado principalmente en oficios del hogar y trabajos de la finca. Hace poco se graduó de un diplomado en restauración

¹⁹ Se debe mencionar como limitante que no fue posible contactar con más mujeres rurales o urbanas, y que la comunicación virtual con las entrevistadas dificultó las respuestas de varias preguntas planteadas.

²⁰ Sus nombres fueron cambiados a efectos de confidencialidad.

ecológica. Su trabajo como gestora comunitaria lo realiza por días, enfocada en la transformación de alimentos; no es algo formal, ya que no está vinculada a ninguna empresa, sino que, en sus propias palabras “es un trabajo social” (comunicación virtual, 9 de agosto del 2021), que se realiza a través de la comunidad y de la asociación de mujeres a la que pertenece. Clara se encarga de dar talleres de agroecología, alimentación saludable, plantas medicinales y empoderamiento de las mujeres. Aunque es un trabajo que no le genera ingresos fijos o estables dice que le “permite tener de cierta manera una autonomía económica” (comunicación virtual, 9 de agosto del 2021).

Dentro de su hogar, cuenta con el apoyo económico de sus dos hijos, aun cuando ellos tampoco tienen empleos fijos o formales. Clara tiene un emprendimiento que nació de su relación con la tierra, un vivero en su finca en el cual siembra suculentas, da semilleros de implementación de cultivos con alternativas agroecológicas, y aunque le genera alguna ganancia, los productos son mayormente de autoconsumo, lo cual refuerza lo comentado por la coordinadora territorial de la Corporación de la Mujer, sobre la seguridad alimentaria. Clara menciona que por el tema de la pandemia la situación económica para las mujeres fue muy difícil y que es muy poco lo que logra ahorrar. De igual manera, durante la cuarentena pudo fortalecer más su vivero a través del proyecto, no solo por generar recursos, sino también para desestresarse y para su salud mental.

Por otro lado, Nubia comentó que el proyecto de las huertas se realizó pensando en la autonomía económica de las mujeres y el autocuidado, en “cómo las mujeres desde el autocultivo podíamos tener una alimentación más saludable, en la preparación de jabones artesanales, del conocimiento ancestral de cómo se utilizan las plantas” (comunicación virtual, 9 de agosto del 2021). Nubia pertenece al proyecto desde hace tres años y comenta que los beneficios recibidos fueron muy importantes, porque “nos preparó de alguna manera para tener unos conocimientos pensando en un fortalecimiento, pensando en una economía, en cómo darles otro valor agregado a nuestros productos” (comunicación virtual, 9 de agosto del 2021). Para Nubia, la pandemia fue una oportunidad para fortalecerse, ya que las mujeres empezaron a capacitarse y “a pensar en otras economías para las mujeres campesinas” (comunicación virtual, 9 de agosto del 2021). Para ella, el proyecto si ayudó en tiempos de

cuarentena, porque les enseñó cómo implementar sus huertas en miras de un autoconsumo; además, durante la pandemia fueron las mujeres las que se apoderaron de los procesos productivos para generar ingresos para sus familias. En su caso, su proyecto de aromáticas y jabones artesanales es la principal fuente de ingresos en su familia y se ha basado en los conocimientos adquiridos a través de la Secretaría y en sus cultivos de plantas. Espera que la Secretaría siga apostando a las mujeres campesinas y que se sigan desarrollando estos proyectos, porque genera que las mujeres se empoderen en sus territorios y que crean en sus conocimientos. Sugiere que se sigan creando proyectos productivos que mejoren la calidad de vida de las mujeres.

En resumen, este proyecto es de suma importancia para mujeres rurales como Clara y Nubia; representa un gran apoyo en desenvolverse económicamente a través de lo que están más familiarizadas. Sin embargo, desde la perspectiva de otros actores como la Corporación Vamos Mujer, hacen falta estrategias para que el proyecto pase de responder a la seguridad alimentaria a una verdadera autonomía económica, que implica muchos más procesos productivos, comerciales y sociales que la creación de huertas.

Conclusiones

Los inminente efectos de la pandemia sobre las mujeres y la creciente tasa de desempleo en el municipio, la disminución del presupuesto y los productos para el proyecto de autonomía económica demuestran que es imperioso tomar medidas desde la administración para disminuir estos efectos. Estos hechos demuestran que debe hacerse un llamado urgente para que las necesidades laborales femeninas sean puestas nuevamente en la mesa de discusión y de elaboración de políticas, donde las mujeres beneficiarias puedan participar activamente en su evaluación, ya que según la coordinadora del proyecto (2021): “Al finalizar el proyecto realizan una encuesta de evaluación. No hay seguimiento, dado que cada año el proceso es para mujeres nuevas” (comunicación virtual, 2021); pero no concuerda con lo que Nubia declaró (tres años de participación en el proyecto) ni con lo que demuestra el rastreo a los datos del Sistema de Beneficios Únicos: varias mujeres ya llevan varios años dentro del proyecto

e incluso siendo beneficiadas por diferentes productos y por otros proyectos. Además de que no solo se trata de realizar encuestas, sino de poder integrar los resultados de estas y las propuestas de las mujeres realmente a los proyectos. En contradicción a como se declaró desde la Corporación Vamos Mujer, no se sabe si las recomendaciones dadas son incorporadas a la implementación.

Desde este análisis se pueden concluir varias cosas. En primer lugar, que el proyecto resuelve algunas necesidades a corto plazo, que aunque no dejan de ser importantes, deben profundizarse más para lograr un impacto de largo aliento, donde las mujeres puedan entrar con condiciones equitativas al mercado laboral y puedan desarrollar su autonomía económica, sea desempeñando alguna profesión o mediante un emprendimiento, con un trasfondo educativo donde las mujeres sepan cómo desenvolverse, cómo mantenerse y cómo administrar desde su productividad y donde, además, no recaiga todo el trabajo de cuidado sobre ellas. Aunque los conocimientos que se aportan desde la Secretaría sobre plantas, las asesorías y los estímulos económicos que se dan para el pago de servicios públicos son de gran ayuda para estas mujeres que día a día se ven en la difícil tarea de sostenerse a sí mismas y a sus familias, sin desmeritar el trabajo de la Secretaría, que ha logrado avances importantes, se puede establecer que estas no son acciones que lleven a soluciones sostenibles en el tiempo y que no son suficientes para desarrollar una verdadera autonomía económica y asegurar su acceso a oportunidades laborales equitativas. Sobre todo, cuando no hay una diferenciación entre las mismas mujeres beneficiadas que, como se observó en la línea base, presentan diferentes características y, por lo tanto, diferentes necesidades. Tal y como lo menciona Patiño (2011): “la creación de políticas que no trabajen por estas diferencias y desconozcan a la mujer en sus diversas etapas, son esfuerzos condenados al fracaso, sobre todo en una sociedad como la colombiana, donde existen diversos matices de contexto” (p. 17).

En segundo lugar, por el lado económico, se debe hacer un llamado de atención a la Alcaldía de Medellín, ya que finalmente dentro de la línea de Medellín me Cuida, el presupuesto para la Secretaría de Mujeres es solo del 1,7%, y dentro de todo el Plan de Desarrollo 2020-2023, la inversión del proyecto solo corresponde al 0,43%. Se infiere entonces que las mujeres y sus problemáticas no son el enfoque principal de esta administración y que incluso ante las

consecuencias de la pandemia sobre las mujeres, los esfuerzos siguen siendo básicos, poco profundos y faltantes de presupuesto.

En tercer lugar, desde el enfoque del equilibrio puntuado, tomado para este análisis, podemos evidenciar, para una conclusión final, un quiebre importante en cada cambio de administración. De acuerdo con Peña (2012, citado en Vera & Farinós, 2015), sobre la teoría, “las decisiones se toman a partir de un esquema de racionalidad limitada, donde las emociones, valores y preferencias personales juegan un papel central” (p. 424). Se insiste en que los proyectos enfocados en la equidad femenina no pueden verse afectados por un tinte político; en cambio, sí verse beneficiadas —aunque suene utópico— sin importar quién esté en la administración. La pandemia, concluyentemente, se puede considerar desde este enfoque como un episodio desarticulado y abrupto; además, como se puede evidenciar desde el análisis presupuestal y desde las experiencias de las mujeres, representa una puntuación importante, por lo cual debería representar un cambio o actualización en la política pública y en la manera en que esta se despliega (programas o proyectos), a partir de la integración de diferentes estrategias en que las mujeres beneficiarias puedan presentar sus demandas, propuestas y evaluaciones.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2008a). *Formulación Plan de Acción 2008*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2008-2011/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Agosto%202008.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2008b). *Seguimiento al plan de acción 2008*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2008.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2009a). *Formulación Plan de Acción 2009*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20>

Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2008-2011/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202009.pdf

Alcaldía de Medellín. (2009b). *Seguimiento al Plan de Acción diciembre 2009*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2009.pdf

Alcaldía de Medellín. (2009c). *Seguimiento al Plan de Acción junio 2009*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2009_Corte30Junio.pdf

Alcaldía de Medellín. (2010a). *Formulación Plan de Acción 2010*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2008-2011/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/Formulacion%20Plan%20de%20Accion%202010.pdf

Alcaldía de Medellín. (2010b). *Seguimiento al Plan de Acción Diciembre 2010*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2010.pdf

Alcaldía de Medellín. (2010c). *Seguimiento al Plan de Acción junio 2010*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2010_Corte30Junio.pdf

Alcaldía de Medellín. (2011a). *Formulación Plan de Acción 2011*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2008-2011/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202011.pdf

Alcaldía de Medellín. (2011b). *Seguimiento al Plan de Acción diciembre 2011*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2011.pdf

Alcaldía de Medellín. (2011c). *Seguimiento al Plan de Acción junio 2011*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/

- PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Evaluacion%20Plan_de_Accion_2011_Corte30Junio.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2012a). *Formulación Plan de Acción 2012*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2012-2015/Plan%20de%20Accion%202012/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202012.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2012b). *Seguimiento Plan de Acción 2012*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202012.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2012c). *Seguimiento Plan de Acción agosto 2012*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Agosto%2031%20de%202012.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2013a). *Formulación Plan de Acción 2013*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2012-2015/Plan%20de%20Accion%202012/Plan%20de%20Accion%202013.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2013b). *Seguimiento Plan de Acción diciembre 2013*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202013.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2013c). *Seguimiento Plan de Acción junio 2013*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Junio%2030%20de%202013.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2014a). *Formulación Plan de Acción 2014*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Instrumentos%20de%20Seguimiento_0_/Documentos/2012-2015/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202014/Formulacion%20Plan%20de%20Accion%202014.pdf

- Alcaldía de Medellín. (2014b). *Seguimiento Plan de Acción diciembre 2014*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/subportaldelciudadano_2/plandedesarrollo/instrumentosdeseguimiento/shared%20content/pdfs/seguimiento%20plan%20de%20acci%c3%b3n%202014.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2014c). *Seguimiento Plan de Acción junio 2014*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Junio%2030%20de%202014.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2015a). *Formulación Plan de Acción 2015*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202015.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2015b). *Seguimiento Plan de Acción 2015 diciembre 31 de 2015*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Diciembre%202015.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2015b). *Seguimiento Plan de Acción junio*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Junio%2030%20de%202015.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2016a). *Formulación Plan de Acción 2016*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202016.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2016b). *Seguimiento Plan de Acción agosto 2016*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2016/SeguimientoPlan-deAccionAgt%202016.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2016c). *Seguimiento Plan de Acción diciembre 2016*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2017/1.%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Seguimiento%20Dic2016.pdf>

- Alcaldía de Medellín. (2017a). *Formulación Plan de Acción 2017*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2017/Formulaci%C3%B3n%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202017.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2017b). *Seguimiento Plan de Acción diciembre 2017*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2018/2.%20Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%2031-12-2017.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2017c). *Seguimiento Plan de Acción junio 2017*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2017/Seguimiento%20Plan%20de%20acci%C3%B3n%2030%20de%20junio%202017.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2018a). *Formulación Plan de Acción 2018*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2018/FormulacionPA2018.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2018b). *Seguimiento Plan de Acción diciembre de 2018*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2019/2.%20Seguimiento_PA_Dic2018.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2018c). *Seguimiento Plan de Acción junio 2018*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlanDeDesarrollo/InstrumentosdeSeguimiento/Shared%20Content/PDFs/2.%20Seguimiento%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Junio%2030%202018.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2019a). *Formulación Plan de Acción 2019*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2019/Formulacion_PA2019.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2019b). *Plan estratégico de igualdad de género para la implementación de la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de Medellín*. <https://www.medellin.gov.co/sicgem/wp-content/uploads/2018/08/Plan-estrat%C3%A9gico-para-la-Igualdad-de-G%C3%A9nero-Medell%C3%ADn.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2019c). *Seguimiento Plan de Acción diciembre 2019*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2020/Seguimiento_PA_Dic2019.pdf

- Alcaldía de Medellín. (2019d). *Seguimiento Plan de Acción junio 2019*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2019/Seguimiento-PlanAccionjunio30_2019.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020a). *Formulación Plan de Acción 2020*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2020/Formulacion_PA_Jul2020.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020b). *Seguimiento Plan de Acción agosto 2020*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2020/Seguimiento_PA_Agosto2020.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020c). *Seguimiento Plan de Acción diciembre 2020*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2021/SeguimientoPA_Diciembre2020.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2021). *Formulación Plan de Acción 2021*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/instrumentos/Shared%20Content/Documentos/2021/Formulacion_PA2021_Actualizado.pdf
- Alcaldía de Medellín. (s. f.). *Formulación*. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8704-Plan-de-Accion>
- Batthyány, K. (2021). *Hoy la autonomía económica de las mujeres es un tema central*. Clacso. <https://www.clacso.org/hoy-la-autonomia-economica-de-las-mujeres-es-un-tema-central/>
- BBC Mundo*. (2010, 16 de julio). La dependencia económica impide dejar a una pareja violenta. https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/07/100716_violencia_domestica_estudio_rg
- Bergallo, P., Mangini, M., Magnelli, M., & Bercovich, S. (2021). *Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe*. ONU Mujeres-PNUD. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2021/los-impactos-del-covid-19-en-la-autonomia-economica-de-las-mujer.html>

- Caamaño, E. (2010). Mujer y trabajo: Origen y ocaso del modelo del padre proveedor y la madre cuidadora. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, (34), 179-209. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512010000100005>
- Cardona, C., & Cortés, L. F. (2021). *Autonomía económica de las mujeres: Un análisis de las políticas públicas en Medellín 2012-2019* [Trabajo de grado, Universidad Pontificia Bolivariana]. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8320/Autonom%C3%ADa%20econ%C3%B3mica%20de%20las%20mujeres.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cifuentes, L. (2019). *Violencia y fútbol: Estudio de las políticas públicas derivadas de la violencia asociada al fútbol y su implementación en la ciudad de Medellín (Colombia), 2009-2018* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repository.unal.edu.co/handle/unal/77103>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe Cepal (2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad>
- Concejo Municipal de Medellín. (2018). *Acuerdo 10 de 2018, por el cual se adopta la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de Medellín*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/EquidadGenero/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2018/PROPROACUERDOPOLITICAPUBLICAGenero.pdf>
- González, V. A. (2019). *Análisis de la influencia de la política pública para la equidad de género en la autonomía económica de las mujeres del Municipio, periodo (2012-2018)* [tesis de grado, Universidad Icesi]. http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/87261
- Goyes, I. (2018). Marco jurídico para la autonomía económica de las mujeres en Colombia. *Academia & Derecho*, 10(18), 165-206. <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.18.6001>
- Goyes, I., Gallego, A., & Jaramillo, V. (2018). Autonomía económica de las mujeres: Un reto para el Estado (Estudio de caso: el departamento de Nariño). *Amauta*, 16(32), 69-97. <https://doi.org/10.15648/am.32.2018.5>

- Lamprea, T. C. (2019). *Brechas salariales de género en el mercado laboral urbano colombiano: Efectos del sector económico* [tesis de maestría, Universidad del Rosario]. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/19137>
- Medellín cómo Vamos. (s.f.). *¿Cómo va la calidad de vida de las mujeres en Medellín?, 2019-2020*. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-04/docuprivados/COMO%20VA%20LA%20CALIDAD%20DE%20VIDA%20DE%20LAS%20MUJERES%20EN%20MEDELLIN.pdf>
- Medina, E. J., & Fernández G., M. J. (2021). La autonomía económica de las mujeres latinoamericanas. *Apuntes del Cenes*, 40(72), 181-204. <https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n72.2021.12606>
- Observatorio de Igualdad de Género. (s.f.). *Autonomía económica*. <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20econ%C3%B3mica%20se%20explica,las%20mujeres%20a%20la%20econom%C3%ADa>
- ONU Mujeres. (2020). Desastres económicos. En *Los efectos del covid-19 sobre las mujeres y las niñas*. https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/es/index.html?gclid=CjwKCAiAlfqOBhAeEiwAYi43F22SPuwHKS-5pLumySzfj5bShCkJWSWXBfYt1fKxIsC16Yk5j9uglhoCOzgQAvD_BwE
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *COVID-19 global gender response tracker*. <https://data.undp.org/gendertracker/>
- Organización de Estados Americanos & Comisión Interamericana de Mujeres. (2020). *COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*. <https://www.oas.org/es/cim/COVID-19.asp>
- Patiño, E. (2011). Género, participación y políticas públicas: En Colombia, espacios en construcción. *Plumilla Educativa*, 8(2), 323-339. <https://doi.org/10.30554/plumillaedu.8.502.2011>
- Secretaría de las Mujeres. (2019a). *Autonomía económica*. <http://medata.gov.co/dataset/autonom%C3%ADa-econ%C3%B3mica-secretar%C3%ADa-de-las-mujeres-2018>
- Secretaría de las Mujeres. (2019b). *Sistema Único de Beneficios*. <http://medata.gov.co/dataset/sistema-%C3%BAnico-de-beneficio-secretar%C3%ADa-de-las-mujeres>
- Secretaría de las Mujeres. (2021). *Respuesta a derecho de petición con radicado número 202110151873 del 21 de mayo de 2021*. (202110151873). Alcaldía de Medellín.

- Secretaría de las Mujeres. (s.f.). *Autonomía económica de las mujeres para un desarrollo equitativo y sostenible*. Gobernación de Antioquia. <https://mujeresantioquia.gov.co/web/index.php/comunidades/autonomia-economica-de-las-mujeres>
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2006). *Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking*. https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/True_Jones_Baumgartner_2006_chapter.pdf
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (s.f.). *Teoría del equilibrio interrumpido* (pp. 167-201). https://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/TRUE-JONES-Y-BAUMGARTNER-Teorias-del-equilibrio-interrumpidosmallpdf.com_.pdf
- Vera, O., & Farinós, J. (2015). La atención prestada al territorio en las políticas públicas: Apuntes a partir de la primera fase de un Delphi. En *Análisis espacial y representación geográfica: Innovación y aplicación* (pp. 423-432). Universidad de Zaragoza. https://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/044_Vera%20Pastor.pdf

Capítulo 7

Iniciativas productivas informales de población víctima de desplazamiento a razón del conflicto armado

*John Jairo Uribe Sarmiento
María del Pilar Salamanca Santos*

John Jairo Uribe Sarmiento
Universidad de Caldas
john.uribe@ucaldas.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-6816-0631>

María del Pilar Salamanca Santos
Universidad de Ibagué
pilar.salamanca@unibague.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-7403-1705>

Resumen

El capítulo explora la relación entre la violencia, la informalidad y la supervivencia en el Tolima. Se discute la capacidad de resistencia de las víctimas del conflicto, así como las soluciones que han desarrollado para enfrentar los problemas. Se destaca la imposibilidad de contar con empleos formales y los requisitos necesarios para acceder a ellos, así como el recurso a la economía informal para hacer frente a la precariedad. El capítulo emplea unas interesantes estrategias metodológicas empleadas en la investigación y los aspectos centrales de las dinámicas de economía informal.

Palabras clave: desplazamiento, resistencia, víctimas, economía informal.

Introducción

A mí me cambió la vida por completo, yo llevo aquí 19 meses con mi esposo y ellos me dieron un carrito de comidas rápidas, y eso me cambió la vida; ya no tengo que matarme tanto limpiando casas, sino que tengo mi propio trabajo, puedo estar pendiente de mi bebé, y pues yo puedo estar más tiempo en la casa, fue un apoyo muy bueno.

Mujer (comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

En el marco del proyecto Observatorio Regional de Paz,¹ se realizaron conversaciones informales con una organización de apoyo a las víctimas del conflicto, funcionarios y beneficiarios, quienes comentaron algunas de las soluciones desarrolladas en Ibagué para enfrentar los problemas que viven las familias

¹ Proyecto Observatorio Regional de Paz (2017-2019), financiado por la Universidad de Ibagué.

que han padecido las violencias por causa de la guerra. Una familia, luego de un proceso de acompañamiento psicosocial y de emprendimiento, recibió un carro para vender perros y comidas rápidas en la calle. Para ellos, esta nueva actividad facilitó las cosas a todos, pues los hijos y la madre podían estar más cerca, generar recursos y disfrutar cierta autonomía, como se puede leer en el epígrafe que recoge el testimonio de los beneficiarios del proceso. En efecto, que los padres deban trabajar en una empresa, o en el servicio doméstico, complica el cuidado de los niños en la medida en la que debían estar solos o al cuidado de otras personas. Desde la perspectiva de quienes conversamos en aquella ocasión, esta era una solución muy interesante, por cuanto ofreció una alternativa ingeniosa para resolver varios problemas (cuidado mutuo, ingresos, reconocimiento, etc.), que respondía a las expectativas, habilidades y conocimientos de la familia beneficiaria.² Ahora bien, desde la perspectiva de las políticas públicas, esta solución es inviable, pues los recursos públicos no pueden fomentar la economía informal, lo cual implica la construcción de proyectos productivos que cuenten con los estudios de mercado, los permisos (ambientales, en manejo de alimentos, etc.) y el plan de negocios correspondiente. Aun cuando estos requisitos pueden justificarse, complejizan a tal punto las intervenciones que hacen inviables y costosas las estrategias productivas: demandan de los sujetos un modo de pensar y actuar que no conocen; por tanto, son demorados y e inadecuados, no responden a las exigencias, necesidades y contextos de los participantes:

Muchas actividades que son hechas con los desplazados no son pertinentes. Solamente doy un ejemplo, que haga con la alcaldía el curso de yo no sé qué, que vaya a un lado y, uno por la necesidad corre, madruga, y al final nada. Que nos dieron una medalla, ¡casi se la coloco por la cabeza! Que vaya tómense la foto con el alcalde... Entonces son cosas que uno dice pues hombre, pues la gente que tiene la disponibilidad, pues bien, pero hay gente que tiene que dejar sus niños solos por irse al curso, a escuchar una charla que al final le

² En este punto, vale la pena recordar que alrededor del 90% de las propiedades rurales no cuentan con escrituras, ni ofrecen empleos formales y se organizan a través de estrategias de producción basadas en la distribución del trabajo entre integrantes de la familia.

dicen “párese aquí que les vamos tomar una foto”. ¡De por Dios!, jeso es falta de todo! Yo he tenido muchos encontrones con los funcionarios públicos y yo peleo. (Mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

Este tipo de relatos sobre las actividades en las que participan las víctimas en Colombia evidencian las dificultades institucionales para articular una oferta clara y pertinente para resolver la situación de precariedad que enfrentan muchos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento:

Cada nada voy a donde la UAO y les digo, ayer me dijo la señora C. que le llevara una hoja de vida. Lo envían a una obra y lo primero que le piden es el curso de alturas, eso lo entiendo porque es una protección. Pero si no tengo para una semana de comida, ¿de dónde voy a sacar 180 que están cobrando por el curso? Saben que uno está necesitado, denle la oportunidad y mándenlo hacer el curso, y si a mí me dicen que me lo van a descontar semanal o quincenal, listo que lo descuenten, porque se sabe que hay que tener los papeles en regla, pero primero hay que llegar con el cartón. (Hombre, comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

Como se puede leer, el acceso al empleo formal demanda redes de contactos, habilidades y certificaciones que no tienen los hombres y mujeres víctimas de desplazamiento a razón del conflicto armado del país. Tal como se evidencia en sus voces “...la mayoría no tenemos trabajo estable, conseguimos por unos meses, o de trabajo en casa de familia” (mujer, comunicación personal, 6 de junio de 2017). Por otro lado, “...el trabajo en casa de familia es mal pago y muchas veces nos preguntan quién nos recomienda”. Desde su perspectiva, la oferta laboral en Chaparral es baja, ya que hay pocas empresas, “más que todo en casa o negocios pequeños”. La mayoría expresa que no han recibido ninguna indemnización, “y es importante para apoyar en los negocios”, y los que están en espera tienen dificultades porque esta reparación acoge a todos los miembros de la familia, y cuando hay menores, se les consignan en una fiducia, “cada vez más hay que bregar”.

Sin embargo, aun cuando Colombia tiene una larga historia de violencia, también evidencia una renovada capacidad de resistencia y supervivencia

que apela a dinámicas informales. Este capítulo explora esta relación entre supervivencia/resistencia e informalidad, a partir de la información obtenida a través de un proyecto de investigación: *Observatorio Regional de Paz*.³

A continuación, se presentan elementos clave de la dinámica de guerra en el Tolima. Luego, una discusión conceptual sobre las víctimas y la victimización. A partir de aquí se reseñan las estrategias metodológicas empleadas en el proceso de investigación. Posteriormente, se plantean los aspectos centrales de las dinámicas de economía informal y se analizan las condiciones y estrategias de supervivencia de las víctimas.

Contextos de guerra y paces

El departamento del Tolima ha vivido el conflicto en todas sus etapas, de modo que allí se han experimentado las violencias de forma sistemática. Desplazamiento forzado, secuestro, abuso, explotación, hostigamiento, explotación, masacres, entre otras, que han afectado la vida, la dignidad, la integridad física, moral y psicológica de más de trescientas mil personas (Barros & Uribe, 2019).

Por esta y por otras razones, el departamento del Tolima ha ocupado un lugar central en la historia nacional. El departamento fue escenario de las numerosas guerras civiles del siglo XIX. Para la década de 1930, se desarrolló una disputa por el acceso a la tierra entre hacendados y trabajadores sin tierra, quienes crearon sus fincas en los baldíos de la nación y fueron expulsados por los terratenientes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). La Violencia de la década de 1950 fue especialmente intensa. Los conflictos agrarios y la confrontación bélica de las organizaciones guerrilleras, los grupos paramilitares y el Estado recorren la segunda mitad del siglo XX.

Desde los años sesenta, se desarrolló una violencia organizada por grupos guerrilleros: por un lado, la guerrilla de las FARC-EP, que surgen en el sur del departamento; por otro, el movimiento indígena Quintín Lame, que hizo del

³ Desarrollado entre 2017 y 2018. Fue financiado por la Universidad de Ibagué y desarrolló tres líneas de análisis: las dinámicas del conflicto en el departamento del Tolima, la situación de las víctimas y el análisis de imaginarios sobre paz y conflicto.

asunto étnico su escenario reivindicativo, y el ELN desplegaron acciones en varios territorios del Tolima. En este escenario surgieron grupos paraestatales o contrainsurgentes de diversa índole como Los Limpios (década de 1960), Rojo Atá (1970-1980), Las Convivir (1990) o el Bloque Tolima. Además, en el norte del departamento, incursionaron las Autodefensas Unidas del Magdalena Medio y del Bloque Centauros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017). Este largo y complejo conjunto de violencias requirió estrategias de supervivencia que merecen análisis, pues permiten abordar el modo como las identidades locales se reconstruyeron y aportan elementos al desarrollo de estrategias para construcción de paz.

Víctimas activas, consideraciones del debate

Los desplazados hemos sido tratados como los limosneros, y yo pienso que los desplazados como personas que tenemos estudio, que hemos tenido un oficio y tuvimos un mal momento.

Mujer (comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

La justicia transicional se ha convertido en un tema central en la agenda liberal de construcción de paz (cfr. Mendeloff, 2004, 2009; Lekha Sriram, 2007; Anders & Zenker, 2014; Kerr, 2017). De acuerdo con Olsen et al. (2010), los cuatro principales mecanismos de justicia transicional de mayor reconocimiento por investigadores y funcionarios son las amnistías, las cortes, las comisiones de verdad y las políticas de reparación. Estos mecanismos buscan abordar las violaciones de derechos humanos que se han cometido en tiempos de conflicto armado o de autoritarismo, con el propósito de evitar su repetición (Olsen et al., 2010; Sharp, 2013). Estos mecanismos son transicionales y son empleados para facilitar la transición desde un régimen dictatorial o de violencia a gran escala a uno democrático (Lekha Sriram, 2007; Olsen et al., 2010; Anders & Zenker, 2014).

Sin embargo, la literatura de justicia transicional se ha enfocado en los efectos de las cortes y de las comisiones de la verdad (e. g., Thoms et al., 2010; Vinjamuri & Snyder, 2015), y poco se ha escrito sobre el efecto de las reparaciones enfocadas en resarcir a quienes han padecido violaciones de derechos

humanos, a pesar del interés que estas han despertado entre los constructores y evaluadores de las políticas (García-Godos, 2008a, 2008b; Firchow, 2017). Los mecanismos de reparación incluyen pagos y restitución de propiedades, apoyo para obtener empleo, acceso a servicios médicos, así como eventos simbólicos (disculpas públicas, reportes, entre otras) y pueden ser individuales o colectivas (García-Godos, 2008b; Dixon, 2016; Moffett, 2016). Todas ellas pretenden sanar o reparar a quienes sufrieron daño, y como sucede en Colombia, estas pueden hacer parte de los esfuerzos por construir paz.

Los mecanismos de justicia transicional implican conceptos y prácticas profundamente políticos, esto es, atravesados por disputas, tensiones y contradicciones. Incluso el concepto de víctima y de restauración hacen parte de estas dinámicas. En efecto, en contextos de guerra, no siempre es fácil la distinción entre perpetradores y víctimas (García-Godos, 2008a, 2008b; Madlingozi, 2010; McEvoy & McConnachie, 2013; Moffett, 2016, 2017). Dos aspectos complican esta distinción: las fronteras entre unos y otros son confusas en escenarios de violencia generalizada, y las llamadas *víctimas complejas*, quienes han sido víctimas y, a la vez, han cometido actos de violencia (Moffett, 2016).

En general, la categoría *víctimas* se aplica a quienes han sufrido a causa del conflicto, y supone una cierta superioridad moral frente a los perpetradores; con todo, estas no son una entidad monolítica, no solo porque las experiencias de victimización son diferentes según procedan de un grupo armado y otro, o por condiciones de género, edad, etnia y otras condiciones, sino por las condiciones personales, las redes sociales de apoyo y la adscripción política o social. En este contexto, la agencia de las víctimas adquiere una particular relevancia, su quehacer, sus estrategias y sus perspectivas superan el marco legal y conceptual que las reduce a sujetos sufrientes, carentes de capacidades (Gready & Robins, 2014).

Las reparaciones transformativas buscan restaurar los derechos que han sido violados en la guerra y transformar las condiciones estructurales que contribuyeron a la emergencia de la violencia, lo que implica el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados. Si esto ocurre, las reparaciones pueden contribuir a la reconstrucción de las víctimas como supervivientes (cfr. Gready & Robins, 2014; Weber, 2018; de Waardt & Weber, 2019). Estas consideraciones identitarias implican tensiones políticas y culturales. Como se podrá

observar en el análisis que se presenta aquí, el abordaje de las estrategias de las víctimas para supervivir remite a su agencia.

Estrategia metodológica

La investigación que se presenta hace parte del proyecto de investigación *Observatorio Regional para la Paz*, adelantado por los grupos de investigación socio-jurídico Horus y Zoon Politikon, de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Ibagué, específicamente la línea de víctimas. El trabajo investigativo de esta línea es de corte cualitativo y la estrategia metodológica que la sustenta es la descripción densa.

Se llevaron a cabo varias etapas. En primera instancia, una revisión documental de hechos victimizantes ocasionados en el departamento del Tolima, en Ibagué y Chaparral. En segundo lugar, un acercamiento a las asociaciones de víctimas y búsqueda de colectivos víctimas del conflicto armado. Finalmente, se aplicaron los instrumentos.

Se diseñó y se aplicó un instrumento de caracterización de la situación de las víctimas. Para ello se estableció una muestra por conveniencia, de mujeres y hombres desplazados e inscritos en el Registro Único de Víctimas, algunas pertenecientes a la Asociación de Desplazados, así como a la Junta de Vivienda la Oportunidad, de la Mesa de Víctimas del municipio y de víctimas que acceden al punto de atención del Centro Integral de Servicios de Chaparral, y a los programas de Mencoldes, sede Ibagué. Se aplicó a 218 personas, 144 mujeres y 74 hombres; la mayoría tiene estudios de primaria (55%), el 24% de bachillerato. El 14% dijo no tener estudios, un 5% universitario, y un 1,3% estudios en tecnología.

En cuanto al lugar de procedencia, un 81% de las víctimas participantes en la muestra en su mayoría son desplazadas del departamento del Tolima, en especial de las zonas rurales del municipio de Chaparral y Planadas, y un 19%, de los demás departamentos de país, como se puede ver en la tabla 7.1, quienes reportan tener a su cargo en promedio de tres a cuatro personas, que en su mayoría son los hijos y el cónyuge.

Tabla 7.1. Lugar de procedencia

	Ibagué	Chaparral
Antioquia	1	1
Boyacá	1	1
Caquetá	5	2
Cauca	1	
Cesar	1	
Córdoba	1	
Cundinamarca	2	1
Guaviare	1	4
Huila	1	1
Magdalena		
Meta	4	5
Quindío	1	
Risaralda	1	
Santander	1	
Tolima	52	124
Valle del cauca	2	
Vichada	3	
No reportó		1
Totales	78	140

Fuente: elaboración propia.

Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Unidad de Asistencia y Reparación Integral para las Víctimas; a funcionarios de la Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo Mencoldes, sede Ibagué (que realiza programas en Chaparral); así como a representantes de la Mesa de Víctimas de Chaparral y líderes de asociaciones.

Para complementar la información, hubo dos grupos focales con miembros de asociaciones de víctimas, y uno con la mesa de víctimas del municipio, para un total de 46 participantes. Las entrevistas y grupos focales se desarrollaron con los parámetros éticos de la investigación; por esta razón, se mantienen en reserva los nombres de los participantes. Se diligenció el correspondiente consentimiento de informado.

Marco de referencia de la economía informal

Uno de los problemas más agudos que ha vivido el país como consecuencia del conflicto armado interno es el desplazamiento forzoso, fenómeno que compromete a pueblos enteros que son obligados a abandonar sus hogares. Los desplazados y las desplazadas deambulan o se instalan en alguna ciudad, municipio o vereda de su propio país (Vos, 2013). De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes>, con corte al 4 de marzo de 2022), en Colombia 8 219 403 personas han sido desplazadas, de un total de 11 771 730 víctimas reportadas.

El desplazamiento forzado ha sido utilizado como arma de guerra por los diferentes grupos al margen de la ley y como un instrumento de control social y territorial. Este fenómeno ha generado desintegración familiar, desempleo, deterioro de la calidad de vida, ruptura de sus redes sociales, pérdida de tradiciones, incertidumbre, entre otros problemas. Los escasos recursos estatales o, su desinterés, agravan la situación. El deterioro de la calidad de vida, la falta de autoridades e incluso la ausencia de desarrollo de una región colocan en situación de mayor vulnerabilidad a la población frente a grupos al margen de la ley (Botón et al., 2013). En todo caso, el conflicto armado no es homogéneo en el país, pero sí presenta tendencias generalizadas, teniendo en cuenta los cambios estructurales que ha suscitado la configuración del conflicto. De 1996 a 2002, el desplazamiento fue usado por grupos paramilitares como estrategia deliberada y sistemática, y en los periodos comprendidos entre 2003 y 2006, las FARC y el Ejército Nacional han sido los principales generadores de desplazamiento, como producto del temor generalizado por enfrentamientos directos (Granada, 2008, citado en Botón et al., 2013).

El desplazamiento forzado implica un cambio de vida impensada e impuesta, en el que se despoja a las personas no solo de su tierra, sino de su tradición, de su trabajo, de su cosmovisión y de su relación con la naturaleza. El sustento económico de las familias deja de ser el trabajo en el campo para emplearse en las actividades económicas urbanas. Así pues, la población desplazada, en su gran mayoría en situación de extrema pobreza, comienza a vivir un drama desconocido: el hambre, la falta de una vivienda digna, el desempleo y la discriminación; esto sin contar los vejámenes de los que fueron

objeto antes de ser amenazados y de la inoperatividad de la justicia a la hora de reclamar sus derechos (Cadavid, 2014).

La violencia, y específicamente el desplazamiento forzado, tiene impactos diferentes sobre las personas; aun cuando quienes suelen empuñar las armas y ser víctimas de homicidio son varones, el desplazamiento interno forzado es una problemática que afecta de manera más drástica a las mujeres (Brito, 2010).

En este sentido, Valencia-Agudelo et al. (2019) expresan que los desplazados forzados a emigrar a las ciudades del país tienen diversas consecuencias demográficas, sociales y económicas. En lo económico, el arribo de los desplazados a estas urbes afecta en especial el mercado laboral, que sufre un choque externo en su oferta. Ello, a la vez, distorsiona algunas variables clave, como la participación laboral y el subempleo.

Ante este panorama, los desplazados enfrentan grandes dificultades cuando acceden al mercado laboral, debido a sus condiciones socioeconómicas: bajo nivel educativo, poca experiencia laboral en los trabajos citadinos y falta de capital económico, aspectos detectados en nuestra investigación. Muchos desplazados en sus lugares de origen se dedican a la agricultura y al llegar a las ciudades no poseen las herramientas de trabajo requeridas en las estas, y algunos pasan a ser vendedores informales o pequeños comerciantes. Sumado a ello, la respuesta de los pobladores de las ciudades, en muchas ocasiones, está cargada de conductas de discriminación, rechazo o desconfianza, por ser provenientes de zonas denominadas como “rojas”.

Al no encontrar empleo, los desplazados se ven obligados a vincularse a trabajos de baja calidad en el sector informal. Cerca del 55% de la población desplazada está vinculada al sector informal, cuando para el resto de la población dicha cifra es del 42%. Usualmente, estos empleos se caracterizan por ser de ingresos precarios, baja productividad, con condiciones inadecuadas de trabajo y sin seguridad social. La tasa de participación laboral de los desplazados es un poco menor a la nacional: en 2012 fue del 62%; mientras que el total nacional fue del 64,5% (Red Ormet, 2014, e Ibáñez & Velásquez, 2008, citados en Valencia-Agudelo et al., 2019).

Por otra parte, la revista *Portafolio*, en el artículo “Informalidad cedió en las 13 principales ciudades del país” (2021), menciona un reporte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el trimestre comprendido

entre julio y septiembre de 2021, donde la tasa nacional de informalidad se ubicó en el 48%. En 2020, la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue del 46,7%, lo que significó una reducción de 0,4 puntos porcentuales frente a la tasa del mismo periodo de 2019. Para 2020, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue del 46,7% y del 47,7%, respectivamente. Ello implica que la informalidad se redujo para los hombres, pero aumentó para las mujeres.

De acuerdo con la figura 7.1, para 2021, las ciudades que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A. M. (70,0%), Sincelejo (66,6%) y Riohacha (65,0%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A. M. (36,0%), Pereira A. M. (40,9%) y Medellín A. M. (41,1%).

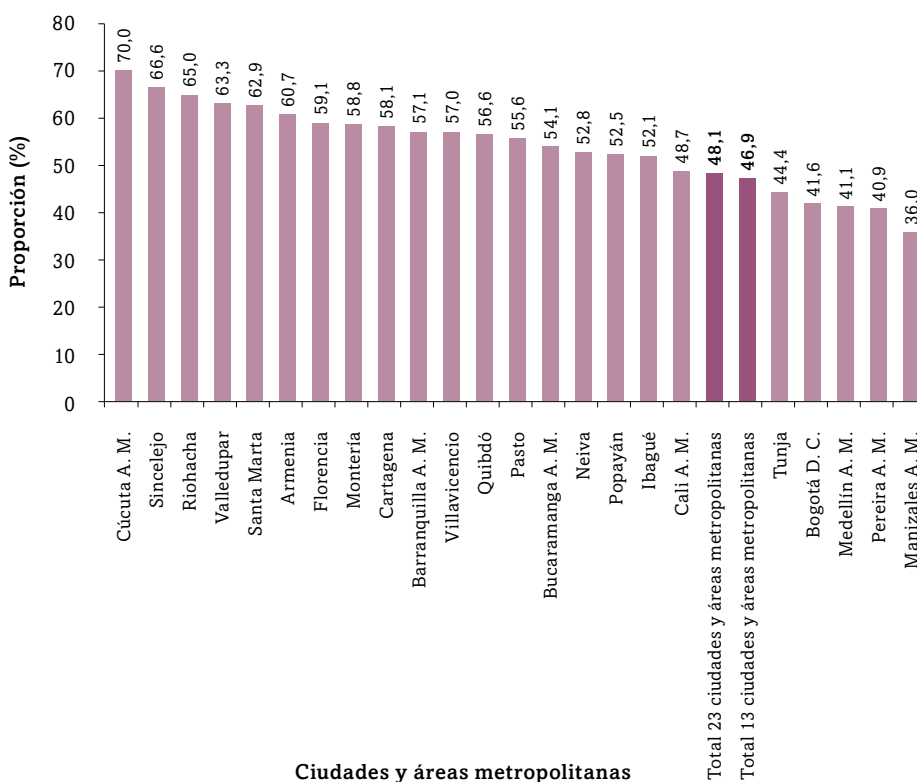


Figura 7.1. Proporción de la población ocupada informal según ciudades 23 ciudades y áreas metropolitanas

Fuente: DANE en su *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*, mayo-julio de 2021.

En el trimestre móvil mayo-julio de 2021, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, la proporción de hombres ocupados en actividades informales fue del 45,9%; mientras que esta proporción para las mujeres fue del 48,1%. En el mismo periodo del año anterior, la proporción de ocupados informales para hombres y mujeres fue del 46,0% y del 46,6%, respectivamente (figura 7.2).

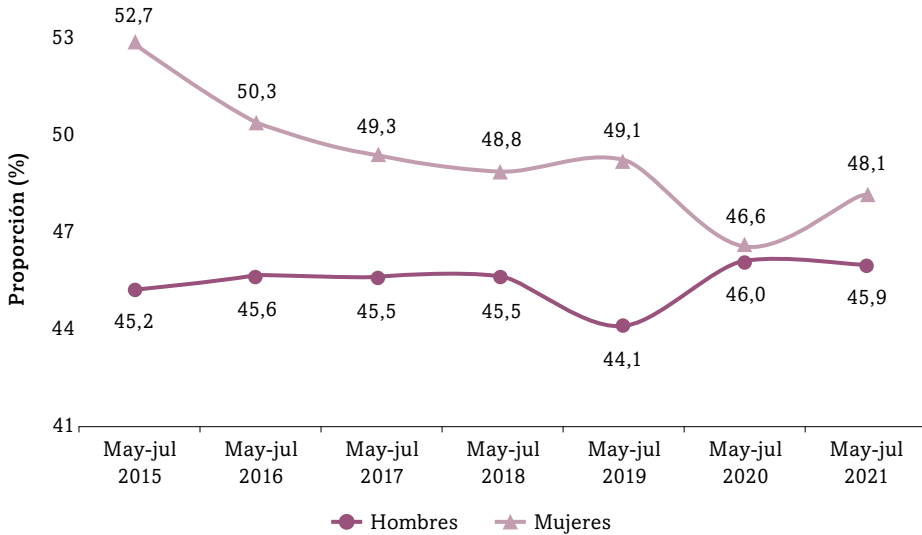


Figura 7.2. **Proporción de la población ocupada informal según sexo**

Fuente: DANE en su *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*, mayo-julio de 2021.

De acuerdo con Cossio (2021), en Colombia, 3 de cada 4 mujeres desarrollan actividades informales y obtienen ingresos promedio de 219 001 pesos mensuales, muy por debajo de la línea de la pobreza; cifra que para los hombres solo llega a uno de cada 2. Pese a que la población femenina es mucho mayor en el país, ellas siguen estando entre las más afectadas en el mercado laboral, incluso en puestos informales. Así, cuentan con menor participación en puestos de trabajo, mayores índices de inactividad y desempleo, mayor probabilidad de ocupación en empleos informales o en sectores económicos de menor productividad y, sobre todo, menores ingresos. La realidad de las mujeres dentro del mercado de trabajo informal se encuentra influenciada por una construcción histórica, social y cultural que ejerce directa o indirectamente

una presión sobre su papel en la sociedad. Así lo evidencia la investigación realizada por María Cristina Bolívar, magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

La investigadora Bolívar, referenciada por Cossio (2021), profundizó en las causas móviles dentro del mercado laboral informal femenino, y encontró que dentro de dicho mercado hay mayor precariedad para ellas frente a los hombres en una situación que, por sí sola, ya es precaria. Y pese a que el tema ha sido objeto de estudio de muchos investigadores, no existe un consenso sobre sus causas y posibles soluciones, y también se desconocen las implicaciones que tiene el rol de la mujer en la informalidad.

También destaca que las mujeres buscan un trabajo informal por dos posibles razones: porque las condiciones de trabajo formal en Colombia no se ajustan a las necesidades y realidades de las mujeres, madres cabeza de familia, con poco tiempo libre, y por la segregación del trabajo, que sugiere que hay trabajos exclusivos para ellas.

Por su parte, Palacios (2011) resalta que el estudio del trabajo informal estaba asociado con actividades de subsistencia de quienes trabajan en los sectores marginales de la economía y el enfoque predominante fue el estudio de la economía informal en el marco de la inequidad social, desde el punto de vista de las brechas existentes en las oportunidades de empleo, calidad de las condiciones de trabajo e ingresos del trabajo. Desde esta perspectiva, el sector informal sería el resultado del excedente de mano de obra.

La informalidad no es un rasgo exclusivo de los países subdesarrollados, sino un fenómeno asociado con la falta de regulación del Estado de las condiciones laborales. Las actividades informales serían “todas las actividades redituables que no están reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares” (Portes, 2000, p. 28, citado en Palacios, 2011, p. 592).

Ser independiente se relaciona con la posibilidad de controlar lo que se gana, controlando, a su vez, la intensidad del trabajo; es decir, si quiero más, trabajo más. Sin embargo, el concepto de *trabajo informal* desarrollado por las ciencias sociales no se asocia siempre con los beneficios del trabajo independiente, aunque pueda implicarlos. Como se ha planteado, el concepto de economía informal construido en torno al eje de la regulación/no regulación

del Estado no es el único generador de esta noción. También lo son el carácter de subsistencia de la actividad, la baja productividad y la pobreza de los trabajadores que la ejercen. En ese marco, es importante volver a dejar en claro la imprecisión del término *informalidad*, al notar que hay muchos trabajadores informales, e independientes, por lo tanto, con ingresos bastante mayores a los necesarios para subsistir, altamente productivos y no pobres (Palacios, 2011).

Desde la mirada de Vásquez Rizo et al. (2015), el trabajador informal es aquella persona que no está vinculada laboralmente a través de un contrato formal y que por ello se ocupa en trabajos menores en los que generalmente se gana poco dinero. Estas personas no trabajan un número habitual de horas a la semana o lo hacen solo de forma esporádica, sin suficiente regularidad. Es una forma urbana de hacer las cosas, cuya marca distintiva incluye: pocas habilidades y capital, operación en pequeña escala, producción de trabajo intensivo con “tecnología” adaptada y un mercado no regulado y competitivo.

En el informe del boletín de *Ibagué cómo Vamos* (figura 7.3), el comportamiento de Ibagué en comparación con otras ciudades del país en la condición de informalidad laboral es ligeramente más alto.

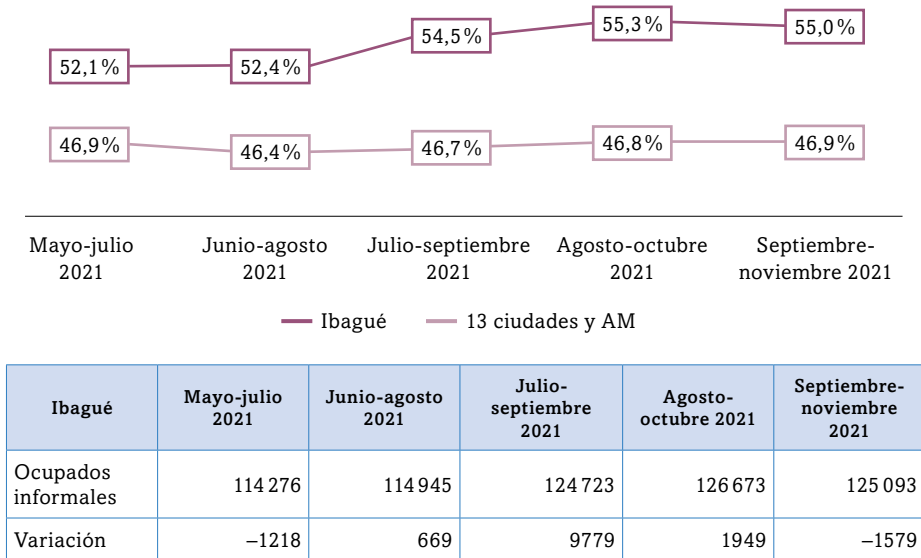


Figura 7.3. **Informalidad laboral, Ibagué (mayo-noviembre de 2021)**

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. Cálculos de *Ibagué cómo Vamos*.

El informe denominado *Informalidad laboral en el Tolima: caracterización 2010-2019 y principales tendencias demográficas 2020-2050* (Ministerio del Trabajo, 2020) reporta que durante el periodo 2010-2019, el Tolima registró una pérdida neta de 13 000 empleos y un incremento de más de 3000 personas en situación de desempleo; en los últimos tres años, se intensificó la pérdida neta de empleos que sumó 87 000 puestos de trabajo. Ibagué muestra una destrucción neta de 61 000 empleos, especialmente en comercio y actividades artísticas, con 29 000 empleos perdidos. Solamente tiene una recuperación leve de 3000 empleos, pero 6 sectores muestran caídas fuertes.

La tasa de formalidad en Ibagué, según este informe, que se basa en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, aumentó por efecto de la reducción en el número de ocupados informales y no tanto por una situación de mejora generalizada de las condiciones de formalidad o afiliación a la seguridad de toda la población. El departamento del Tolima muestra una alta proporción de informalidad laboral que, durante el periodo analizado, supera el 73 % del total de los ocupados y afecta, aproximadamente, a 486 000 personas. No obstante, ha tenido una reducción del 8,2 %, con una reducción absoluta de 60 000 ocupados informales. La informalidad laboral en el Tolima supera a la media nacional en un 8 %.

En relación con los ocupados informales por sexo, la informalidad laboral afecta en mayor medida a los hombres, en un 53,3 %. En cuanto al comportamiento de la informalidad nacional laboral, el Tolima mantiene similar proporción entre hombres y mujeres. La informalidad laboral afecta a unos 283 000 hombres y a 203 000 mujeres. Las mayores reducciones en la informalidad laboral se han observado en los hombres, con 46 000 personas. En las mujeres la reducción fue de 14 000 personas. En el Tolima, la informalidad laboral afecta en mayor medida a los ocupados hasta con educación básica primaria y bachillerato, con un 89,8 %.

Iniciativas productivas informales

De acuerdo con el trabajo desarrollado, para las víctimas, la demora de la respuesta institucional y del Estado obliga al plantearse varias estrategias

sobrevivencia, entendidas estas como las acciones o gestiones adelantadas por las personas víctimas del conflicto armado en los planos económico y social, con el propósito de satisfacer las necesidades básicas, después del hecho victimizante:

Es que reparación en mi caso, pues no es tanto lo monetario, es tanto lo que le hacen a uno como joven, como persona, o sea, tener que pagar cosas uno que no ha hecho, sufrir por cosas, uno no se lo desea a nadie, la discriminación, el rechazo, los deseos de superación trancados. En mi caso, yo le dije a un compañero, no hay oro ni plata en el mundo que repare lo que me hicieron, entonces uno vive con el sufrimiento; hay gente que juega con uno, entonces uno queriendo salir adelante y la gente recordándome, entonces es muy duro. (Hombre, comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

Estas estrategias surgen de los vacíos, demoras y problemas de las dinámicas de reparación estatales: “Que nos den todo lo de ley, y nos digan dónde están nuestros desaparecidos y que se sepa la verdad” (mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017). En efecto, el desplazamiento ha generado condiciones de precariedad que se empeoran con las dificultades de la acción estatal:

Vinimos desplazados y la situación económica era muy diferente de acá, nunca nos había tocado pedir dinero. Mi esposo trabajaba y teníamos la forma de conseguir las cosas, nosotros teníamos un carro que trabajaba para los del pueblo. Cuando nos vinimos, pensamos era proteger la vida de nosotros y de nuestros hijos. Un hermano nos dijo: “ustedes que se van a quedar por allá, ¿quieren que les maten o alguno de sus hijos?”, y cuando llegamos aquí, él nos dio posada en una casa que tenía desocupada... (Mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

En primera instancia es de reconocer que, de acuerdo con el instrumento aplicado en el marco del proyecto, el 66% de víctimas desplazadas trabajan de manera informal; no trabajan, el 26%, y poseen un trabajo formal, el 8% personas. El trabajo informal que predomina es servicio en casas de familia,

trabajo en campo, oficios varios; ventas: arepas, tintos, misceláneas, helados y comidas; belleza y costura:

Nosotros pasamos de ser dueños de carros de transporte, pasamos de tener empleados a trabajar a la Plaza del Jardín, nos tocó pelar cebolla, a jornalear, nos tocaba dejar a los niños haciendo el almuerzo, y allá conocimos a otros caquetteños. (Hombre, comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

Ante las situaciones difíciles ocasionadas por el conflicto armado, las víctimas han estado pendientes de las oportunidades, estableciendo redes de comunicación y gestión. Al indagar por la pertenencia a alguna asociación de víctimas, el 48% expresó hacer parte de alguna. Sobresalen asociaciones como la de Desplazados de Chaparral, Junta de Vivienda La Oportunidad, ADESUR, Sol y Paz, Paz y Progreso, Asoudetol, Vida y Paz, Asodecol, Búdica: Resistencia Histórica y Resiliencia, Alama y Asoprolerida. Estas asociaciones, en su mayoría, están lideradas y compuestas por mujeres, y han gestionado capacitaciones, cursos, talleres y charlas en temáticas de interés para los asociados, como: autoestima, elaboración de duelo, proyecto de vida, áreas productivas, trámites para acceder a la reparación integral y demás que reconozca la comunidad. Adelantan gestiones para acceder a subsidios de vivienda, para mejorar las condiciones en educación y salud; de igual forma, manifiestan que utilizan otras estrategias para salir adelante, de gestión grupal y solidaridad, como es acceder a los apoyos internacionales: “nos metimos a una ONG internacional y ahí logramos lo de vivienda... Hemos cumplido todas las capacitaciones porque siempre hemos estado en grupo” (mujer, comunicación personal, 26 de julio de 2017).

Al indagar si han contado con el apoyo de entidades no gubernamentales (asociaciones, ONG, fundaciones, etc.), el 40% de las víctimas expresa que sí. Mencionan a Mencoldes, especialmente las radicadas en Ibagué, y a Familias en Acción, como ente gubernamental, con el subsidio para los hijos. Entre tanto, un 60% expresa que no recibe apoyo alguno.

Dentro de las entidades no gubernamentales, está la Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo Mencoldes, a la que recurren en búsqueda de apoyo para sobreponerse a la adversidad ocasionada por el conflicto armado y

que, en su mayoría, ha sufrido desplazamiento. Las personas acuden a este lugar por referencias de personas —por el llamado “voz a voz”— que han participado de los proyectos que desarrollan, y en oportunidades, y de manera informal, orientados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Dentro de los proyectos que adelanta Mencoldes se encuentra el de Atención Integral a Población Desplazada. En este sentido, el principal requisito para acceder a los proyectos es tener el Registro Único de Víctimas; luego de una encuesta de ingreso, se determina a cuál programa se puede suscribir acorde a sus características personales y las exigencias del proyecto. Los proyectos tienen varios componentes: ayuda humanitaria, acompañamiento psicosocial, fortalecimiento de los medios de vida, componente de las huertas o áreas productivas, bonos de mercado y ayudas de arrendamiento.

Con los proyectos, Mencoldes pretende lograr una atención integral a las personas que ingresan, y que denominan *La familia Mencoldes*, ya que la relación entre la entidad y las víctimas va más allá del proyecto y de su financiación, lo que crea relaciones de solidaridad. Las personas beneficiarias de estos proyectos reconocen haber recibido cursos y talleres, tal como se evidencia en la voz de una participante: “Me dieron talleres de emprendimiento, de manejo de empresa, proyectos de vida, cursos apoyados por el SENA, y el apoyo psicosocial” (comunicación personal, 31 de marzo de 2017).

Bueno, cuando yo llegué a Mencoldes estaba muy mal, porque me tocó ver cómo mataban a mi compañero. Y desde que llegué acá la ayuda fue la mejor; y como ayuda económica me dieron un Nevecón para venta de pulpa de fruta y yogurt, además de la huerta casera, la greca, y pues estoy trabajando, y la verdad tengo mucho que agradecerle a Mencoldes y al SENA por capacitarnos. (Mujer, comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

El participar en los proyectos implementados por Mencoldes y las capacitaciones abiertas ha generado unos impactos en la calidad de vida de sus beneficiarios, tal como se evidencia en los relatos citados en la presentación del capítulo.

Como se ha planteado, esta “solución” propiciada por Mencoldes ofrece una alternativa no formal a una problemática personal relacionada con el cuidado

de la familia. El carro de comidas rápidas les permite contar con cierta autonomía a los padres para estar pendientes de su casa. Aquí se debe comentar que los proyectos productivos agenciados por el Estado suelen implicar procesos complejos orientados a la creación de emprendimientos formales (con estudios de mercado, análisis de viabilidad, estrategias asociativas y obtención de permisos) que exigen de tiempo y recursos que no tienen las víctimas. “yo ando con un carrito con mi esposo vendiendo tintos y aromáticas, nos da para vivir y para comer y pagar los recibos, puedo estar pendiente de él, y uno se siente útil” (mujer, comunicación personal, 31 de marzo de 2017).

Así que las ventas ambulantes se constituyen en una alternativa relacionada con las dinámicas familiares, con el modo como unos y otros se cuidan entre sí. “A mí me ayudaron con un salón de belleza... Antes salía a las 6 de la mañana hasta las 8. Ahora no, mantengo en la casa y estoy estudiando, disfruto de mis hijas y ayudo a mi esposo en lo económico” (mujer, comunicación personal, 31 de marzo de 2017).

Estas dinámicas se relacionan con la manera como las víctimas construyen un sentido de pertenencia renovado, a pesar de las huellas que el conflicto ha dejado en sus vidas: “... nos dieron una unidad productiva de calzado y estamos sacando todo lo que es calzado escolar” (hombre, comunicación personal, 24 de marzo de 2017).

Las personas beneficiarias de estos proyectos reconocen haber recibido cursos y talleres y apoyo para iniciativas productivas. En este sentido, expresan un impacto positivo en sus vidas.

A manera de conclusión

El Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI) se constituyó en un instrumento para establecer estrategias de reparación a cada familia registrada como víctima. Para ello se requería establecer las condiciones de cada una y se aplicó una encuesta que debería permitir la identificación del tipo de acciones que se iban a desarrollar. Esta se convirtió en un requisito para trámites y solicitudes ante la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

Tener que irse uno a hacer fila por horas para que le den una ficha a uno en la UARUV... La gente que es de otra parte, y llega a una ciudad es enfrentarse a una selva de cemento, es enfrentarse a un monstruo totalmente diferente. (Mujer, comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

En este ambiente de tensiones derivadas del desplazamiento, de lógicas de atención burocrática, de procesos de clasificación de la población y de administración de recursos escasos para la reparación, el PAARI se convirtió en un obstáculo: “Para mí el PAARI es una encuesta que hacen por teléfono con un montón de preguntas” (mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017). Además comentan: “nos visitan una vez y luego se les olvidan las familias, sin darnos un resultado” (mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017). Otra persona expresa: “toman los datos generales y dicen que no necesitan más, pero más adelante cuando se va a solicitar algo, ahí si exigen que tenga el PAARI... Uno no sabe qué hacer” (hombre, comunicación personal, 24 de marzo de 2017).

Para algunas víctimas, esta visita representó la pérdida de la ayuda humanitaria. Esto significa que no comprendieron el sentido del procedimiento. Además, cuestionaron el tipo de preguntas formuladas y el procedimiento desplegado:

Dígame qué clase de preguntas hacen. A ella, mi hija, la llamaron y le dijeron “venga, niña ¿a usted le gustan las mujeres?”... Lo demoran hora y cuarto en teléfono. Que hagan una llamada de 15 o 20 minutos, pero a usted le preguntan cómo está usted viviendo, si hay o no techo, goteras... (Hombre, comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

Este tipo de procesos genera situaciones conflictivas: “lo tratan a uno como un limpión, porque así lo tratan a uno, ellos piensan que uno está por debajo de ellos” (mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017). Según las víctimas entrevistadas, los funcionarios “están pegados al celular” (hombre, comunicación personal, 24 de marzo de 2017).

Yo soy desplazada y por lo menos quiero que me indemnicen, y esa gente que está allá no tiene preparación para atender a la gente. La gente que está

allá son puestos políticos, están allá por recibir un sueldo no porque quieran atender, yo he ido varias veces y esa señora que está ahí en recepción se cree la dueña de ahí. (Mujer, comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

En este contexto emergen dinámicas de corrupción:

Hay muchos corruptos que cobran por una indemnización... muchooooo... Yo lo digo porque a mí me dijeron "¡ay, venga yo le ayudo!". Pero eso vale 200, vale 350 mil. Entonces eso es muy triste. Para una tutela o un derecho de petición especial cobran... Mejor dicho, a uno le duele esos bandidos, no van sino detrás de la plata. En eso se le queda a uno la plástica, porque no funcionan. Y luego le toca pagar más... Eso es doloroso... Por ahí hay unas viejas inescrupulosas que están cobrando 200 o 300 hasta 7 millones de pesos por los lotes para vivienda, eso es falso. (Mujer, comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

Ante este panorama institucional y burocrático, no sorprende que las víctimas tomen distancia y busquen alternativas:

A mí me llamaron de la unidad de víctimas y ahí fue cuando tomé la decisión de que no más; me dijeron que fuera a las 9 de la mañana para solucionar lo de la ayuda humanitaria y allá me dijeron, que ya no tengo derecho a la ayuda humanitaria, y yo "les dije, gracias, muy amable", o sea yo prefiero como comerme todo eso que seguir peleando ahí injustamente. (Mujer, comunicación personal, 24 de marzo de 2017)

De ahí que algunas organizaciones encuentren un espacio de trabajo que, en diversas ocasiones, crean oportunidades para desplegar la agencia de las víctimas como actores que reconstruyen su presente y mejoran su situación. Se requieren nuevas investigaciones que permitan identificar el impacto de estas actividades, establecer las experiencias exitosas y potenciar otras estrategias más acordes con las posibilidades del entorno:

Yo fui desplazado del Norte de Santander en 1995, y me vine con unos compañeros y nos dieron la carta de desplazados, pero no recibí ninguna ayuda

porque me pasó lo que les pasó aquí a las compañeras: que suba que baje, que espere, y yo personalmente, al ver tanta humillación y discriminación y que uno no vale nada para esas personas, opté por no ir a ese tipo de oficinas y nunca fui. Afortunadamente conocí a Mencoldes y ellos me ayudaron con una marquertería y es la única ayuda que yo he recibido con mi carta de desplazado. (Hombre, comunicación personal, 31 de marzo de 2017)

Como se ha presentado, las víctimas han construido múltiples estrategias para enfrentar la situación de vulnerabilidad que el conflicto ha producido. Por un lado, el trabajo informal y la construcción de redes de apoyo familiar o local han contribuido a la construcción de alternativas, frente a la debilidad institucional para la reparación integral de las víctimas. Por otro, el desarrollo de estrategias de gestión colectiva alrededor de procesos de capacitación, acceso a la vivienda y a la salud. De este modo, las mujeres han demostrado su recursividad, su flexibilidad y su capacidad para replantear su proyecto de vida y sanar heridas (Salamanca & Uribe, 2019).

Así que, aun cuando las iniciativas productivas giren alrededor de procesos informales, estas se articulan con dinámicas de fortalecimiento de las identidades, es decir, generan un sentido de propia valía, de autonomía y de apoyo mutuo. Se requiere profundizar en la formación de redes de apoyo social que se desarrollen en las economías informales, así como en las tensiones, conflictos y problemas que dichas economías generan para partir de ellas en la generación de mejores condiciones de trabajo. Y en este sentido, se requiere destacar la capacidad de agencia de las víctimas como un fenómeno clave para el desarrollo de políticas y estrategias de construcción de paz.

Referencias

- Anders, G., & Zenker, O. (2014). Transition and justice: An introduction. *Development and Change*, 45(3), 395-414.
- Barros, N., & Uribe, J. (2019). *La retaguardia en disputa*. Ediciones Unibagué.

- Botón, S., Botero, M. I., & Rincón, J. C. (2013). El caso del desplazamiento forzado en Colombia: Un análisis municipal a partir de regresiones cuantílicas. *Equidad & Desarrollo*, (19), 77-96.
- Britto, D. (2010). El desplazamiento forzado tiene rostro de mujer. *La Manzana de la Discordia*, 5(1), 65-78. <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v5i1.1531>
- Cadavid, M. (2014). Mujer: Blanco del conflicto armado en Colombia. *Analecta Política*, 5(7).
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC)*.
- Cossio, A. M. (2021, 25 de octubre). La mujer, con más desventajas que el hombre en puestos informales. *Periódico UNAL*. <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/la-mujer-con-mas-desventajas-que-el-hombre-en-puestos-informales/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021, 10 de septiembre). Medición de empleo informal y seguridad social. *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) mayo-julio 2021*. <https://img.lalr.co/cms/2021/09/10174917/Bolet%C3%ADn-de-informalidad-del-Dane.pdf>
- De Waardt, M., & Weber, S. (2019). Beyond victims' mere presence: An empirical analysis of victim participation in transitional justice in Colombia. *Journal of Human Rights Practice*, 11(1), 209-228.
- Dixon, P. J. (2016). Reparations, assistance and the experience of justice: Lessons from Colombia and the Democratic Republic of the Congo. *The International Journal of Transitional Justice*, 10(1), 88-107.
- Firchow, P. (2013). Must our communities bleed to receive social services? Development projects and collective reparations schemes in Colombia. *Journal of Peacebuilding & Development*, 8(3), 50-63.
- Firchow, P. (2014). The implementation of the institutional programme of collective reparations in Colombia. *Journal of Human Rights Practice*, 6(2), 356-375.
- Firchow, P. (2017). Do reparations repair relationships? Setting the Stage for reconciliation in Colombia. *The International Journal of Transitional Justice*, 11(2), 315-338.
- García-Godos, J. (2008a). Victims reparations in transitional justice – what is at stake and why. *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, 26(2), 111-130.

- García-Godos, J. (2008b). Victim reparations in the Peruvian Truth Commission and the challenge of historical interpretation. *The International Journal of Transitional Justice*, 2(1), 63-82.
- Gready, P., & Robins, S. (2014). From transitional to transformative justice: A new agenda for practice. *The International Journal of Transitional Justice*, 8(3), 339-361.
- Informalidad cedió en las 13 principales ciudades del país. (2021, 10 de noviembre). *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/empleo/informalidad-laboral-en-colombia-entre-julio-y-septiembre-del-2021-558380>
- Informe de Calidad de Vida Ibagué cómo Vamos* (2021). <https://ibaguecomovamos.org/mercado-laboral-noviembre-2021/>
- Kerr, R. (2017). Tyrannies of peace and justice? Liberal peacebuilding and the politics and pragmatics of transitional justice. *The International Journal of Transitional Justice*, 11(1), 176-185.
- Lekha Sriram, C. (2007). Justice as peace? Liberal peacebuilding and strategies of transitional justice. *Global Society*, 21(4), 579-591.
- Madlingozi, T. (2010). On Transitional justice entrepreneurs and the production of victims. *Journal of Human Rights Practice*, 2(2), 208-228.
- McEvoy, K., & McConnachie, K. (2013). Victims and transitional justice: Voice, agency and blame. *Social & Legal Studies*, 22(4), 489-513.
- Mendeloff, D. (2004). Truth-seeking, truth-telling, and postconflict peacebuilding: Curb the enthusiasm? *International Studies Review*, 6(3), 355-380.
- Mendeloff, D. (2009). Trauma and vengeance: Assessing the psychological and emotional effects of post-conflict justice. *Human Rights Quarterly*, 31(3), 592-623.
- Ministerio de Trabajo. (2020). *Informalidad laboral en el Tolima: Caracterización, 2010-2019 y principales tendencias demográficas, 2020-2050*. https://ormettolima.org/wp-content/uploads/2020/10/20201014_Informalidad-laboral_Tolima.pdf
- Moffett, L. (2016). Reparations for 'guilty victims': Navigating complex identities of victim-perpetrators in reparation mechanisms. *The International Journal of Transitional Justice*, 10(1), 146-167.
- Moffett, L. (2017). Transitional justice and reparations: Remediating the past? En C. Lawther, L. Moffett & D. Jacobs (Eds.), *Research handbook on transitional justice* (pp. 377-400). Edward Elgar.

- Olsen, T. D., Payne, L. A., & Reiter, A. G. (2010). Transitional justice in the world, 1970-2007: Insights from a new dataset. *Journal of Peace Research*, 47(6), 803-809.
- Palacios, R. (2011). ¿Qué significa “trabajador informal”? Revisiones desde una investigación etnográfica. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(4), 591-616. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/28826>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Tolima: Análisis de conflictividades y construcción de paz*. <https://www.undp.org/es/colombia/publications/tolima-analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz>
- Red Nacional de Información. (s. f.). *Unidad de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reportes>
- Salamanca, P., & Uribe, J. J. (2019). Aprendiendo a ser fuertes y emprendedoras. Estrategias de supervivencia en mujeres desplazadas víctimas del conflicto armado. En *Gobierno y gobernanza: Desplazamiento forzado, análisis para la prevención y la restauración de los vínculos sociales rotos* (pp. 49-77). Universidad Externado de Colombia.
- Sharp, D. (2013). Interrogating the peripheries: The preoccupations of fourth generation transitional justice. *Harvard Human Rights Journal*, 26(1), 149-178.
- Thoms, O. N. T., Ron, J., & Paris, R. (2010). State-level effects of transitional justice: What do we know? *The International Journal of Transitional Justice*, 4(3), 329-354.
- Valencia-Agudelo, G. D., Montoya-Polanco, J. D., & Loaiza-Mejía, D. (2019). Desplazamiento forzado y mercado laboral en las principales ciudades de Colombia. *Sociedad y Economía*, (37), 50-70. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i37.6203>
- Vásquez Rizo, F., Álvarez Padilla, L. M., & Mera Tapias, A. (2015) El trabajo informal en Colombia: drama social humano *Inclusión & Desarrollo*, 2(2), 52-61. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.inclusion.2.2.2015.52-61>
- Vos, R. (2013). Desplazamiento forzoso, género y derechos humanos. *Razón y Palabra*, (81). http://www.razonypalabra.org.mx/N/N81/M81/20_VOS_M81.pdf
- Vinjamuri, L., & Snyder, J. (2015). Law and politics in transitional justice. *Annual Review of Political Science*, 18, 303-327.
- Weber, S. (2018). From victims and mothers to citizens: Gender-just transformative reparations and the need for public and private transitions. *International Journal of Transitional Justice*, 12(1), 88-107.

Capítulo 8

Economía del rebusque e informalidad: una propuesta conceptual hacia una nueva estructura regulatoria

Medardo Restrepo Patiño

Medardo Restrepo Patiño
Universidad del Quindío
mjrestrepo@uniquindio.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-7646-5088>

Resumen

La informalidad económica ha estado asociada históricamente con la economía colombiana, como resultado de su estructura económica basada en la economía del rebusque. La necesidad de inmediatez en las rentas de rebusque exigió el establecimiento de arreglos sociales que promovieron actividades económicas altamente flexibles que pudieran ajustarse a las variaciones propias de las economías del rebusque. El problema es que dichos arreglos sociales han permanecido a lo largo del desarrollo económico del país, lo que se ha traducido en que la informalidad se entienda como una forma válida de actividad económica dentro de la sociedad colombiana. Desconociendo esta realidad, la regulación de la informalidad se ha centrado en controles basados en costos y tributación, pero sus efectos han sido de corto plazo y no han podido romper su pervivencia. En este capítulo se plantea una nueva forma de regulación que reconozca los arreglos sociales que sustentan la informalidad y que, más que actuar directamente sobre la decisión de ser informal o no, mejor se actúe sobre las economías del rebusque controlando sus necesidades de inmediatez en sus resultados y propendiendo a que la economía del rebusque evolucione hacia una forma de obtención de rentas basada en la formalidad.

Palabras clave: informalidad, economías del rebusque, elección social, arreglos institucionales, regulación.

Introducción

De manera histórica, la informalidad en Colombia ha representado un porcentaje superior al 40% de la economía (Ramírez & Guevara, 2006). Diversidad de estudios y trabajos desde distintas disciplinas y aproximaciones han abordado el problema de la informalidad en Colombia (Guataquí et al., 2010; Uribe et al., 2006; Pérez, 2022). Factores como el estado de desarrollo o de crecimiento de la economía son considerados causas de la informalidad (Schneider, 2005; Nikopour et al., 2008; Elgin & Oztunali, 2014; La Porta & Shleifer, 2014; Dell'Anno, 2021), también aproximaciones basadas en costos e impuestos dan explicaciones de los motivos de la informalidad en Colombia

(Sánchez Torres, 2009; Mondragón-Vélez et al., 2010; Camacho et al., 2014; Osorio-Copete, 2016; Cusson, 2017; Arango et al., 2020; Farné, 2021). Sin embargo, no puede desconocerse que la informalidad es un fenómeno de larga pervivencia en Colombia y que, por lo tanto, es posible que también responda a condiciones más estructurales dentro de los arreglos socioeconómicos colombianos (Yusuff, 2011).¹

En este sentido, el ensayo que aquí se desarrolla pretende abordar el tema de la informalidad en Colombia desde una perspectiva diferente. Se trata de presentar a la informalidad como un fenómeno asociado al devenir histórico-económico del país.² La informalidad no solamente se basa en consideraciones de costos e impuestos, no solamente está limitada por el tamaño de la economía. La informalidad es un fenómeno socioeconómico, cuya presencia es perenne en los distintos periodos, fases, estados o etapas de la historia de Colombia. Este capítulo intenta dar cuenta de esta perennidad de la informalidad a partir de su vinculación con la economía del rebusque que ha sido parte de la actividad económica colombiana.

En este texto, *economía del rebusque* “significa una forma de vida que implica la lucha por la sobrevivencia a través de múltiples mecanismos de acción” (Mendoza, 2011, p. 121). No se desconoce que en Colombia también se utiliza esta palabra para denotar algunos indicadores estadísticos sobre mercados laborales, pero aquí la acepción utilizada corresponde a la de un “término que hace parte del argot popular de los colombianos” (Mendoza, 2011, p. 121). Aquí se establece que la economía del rebusque vive en la inmediatez de la apropiación de recursos y riquezas, no responde a la planificación, la estructuración o la sostenibilidad. Para ello necesita la flexibilidad, la iniciativa inmediata, el aprovechamiento rápido de espacio y recursos. Estos requerimientos coinciden con las mismas cualidades que parece poseer la informalidad. Así, la economía del rebusque recurre a la informalidad como mecanismo en la captura de rentas.

¹ Véase Gutiérrez-Romero (2021) como un ejemplo de este tipo de aproximaciones.

² Fergusson et al. (2017) muestran cómo la historia de los arreglos sociales en Colombia tiene efectos de larga duración que persisten incluso a pesar del crecimiento de la economía colombiana.

Para dar cuenta del vínculo entre informalidad y economía del rebusque, este ensayo bosqueja, primero, el contexto histórico y, segundo, el contexto social que sustentan a la informalidad a partir de la economía del rebusque. Finalmente, se presentan algunas ideas que pudieran contribuir, dados tales contextos, a reconsiderar cómo abordar la informalidad.

El contexto histórico del vínculo entre informalidad y economía del rebusque

Desde su pasado colonial como economía extractiva (Bohórquez Caldera, 2013), la estructura socioeconómica de Colombia se fundamenta en la búsqueda de rentas mediante la utilización de la economía del rebusque. Durante la Conquista, la economía del rebusque consistía en la apropiación de estas rentas mediante el expolio de las comunidades indígenas nativas (Colmenares, 1983); en la Colonia, mediante una producción minera rudimentaria, en aluvión y en veta (Colmenares, 2017). Después de la Independencia, durante el siglo XIX, las rentas agropecuarias provenientes principalmente de relaciones de servidumbre entre campesinos y terratenientes se unieron a las mineras (Tovar, 2017). Durante este periodo se inicia el primer mayor flujo migratorio de la historia socioeconómica de Colombia, la denominada *colonización antioqueña*, la cual se caracterizó por la expansión de la frontera agrícola y minera dentro de la región centrooccidental del país (Melo, 2017). Este flujo migratorio no respondió en modo alguno a un plan ordenado o coordinado de poblamiento y de desarrollo económico. Se trató más bien de iniciativas individuales o grupales motivadas por factores como persecución política, religiosa o precariedad económica.

En el siglo XX, después de la Guerra de los Mil Días, comenzaron a introducirse en Colombia las rentas emanadas del sector manufacturero, lo que trajo consigo el advenimiento de la economía capitalista en Colombia (Bejarano, 2017; Ocampo et al., 2017). En Colombia, la actividad del sector secundario promovió el segundo mayor flujo migratorio de la historia de Colombia: del campo a la ciudad (Steiner, 2008; Banguero, 2013). El obrero urbano formalmente contratado por la manufactura deja atrás al jornalero, peón, aparcerero, agregado o minero rural contratado informalmente por la agricultura y la

minería. La manufactura convierte a un buen número de trabajadores rurales en obreros urbanos. La continuidad y estabilidad de las rentas salariales, propias del trabajo formal del obrero, motivaron que un flujo de población muy superior al que la industria manufacturera podía absorber directamente se trasladara del campo a la ciudad.

En tanto la colonización antioqueña expandió la frontera agropecuaria y minera, la nueva colonización manufacturera expandió la frontera urbana. Al igual que la primera, la segunda tampoco respondió a un proceso formal, coordinado y regulado. Igualmente, correspondió a iniciativas individuales o grupales mediante las cuales se abandonaba el campo para trasladarse a las ciudades. También, de manera similar, motivaciones políticas, de seguridad y de precariedad económica alentaron esta nueva migración.

Lo mismo que en la colonización rural, en la industrial la apropiación de espacios físicos estuvo fundamentada en la informalidad. Tal y como los colonos antioqueños fundaron pueblos motivados en necesidades inmediatas de asentamiento en sitios con suficientes recursos disponibles, igual aconteció con el crecimiento de las ciudades.

No obstante, debe reconocerse que en las primeras fases de la economía industrial del país sí fue posible establecer nuevos asentamientos urbanos formales acordes a principios de planificación y ordenamiento urbano. Sin embargo, los altos flujos migratorios desbordaron por completo las intenciones de un crecimiento urbano planificado y ordenado, lo que dio pie a un crecimiento basado en las apropiaciones de terrenos periféricos a las ciudades, sin importar si estos eran idóneos o no para soportar las altas densidades poblacionales que en ellos se establecieron.

Así, mientras que la colonización antioqueña fundó pueblos cordilleros mediante la lógica informal de la economía del rebusque (agropecuaria y minera, en este caso), la colonización industrial traslada esa misma lógica informal de la economía del rebusque, a la fundación de nuevos barrios en las periferias de las ciudades asociadas a fábricas manufactureras.

Interesantemente, junto a la informalidad en el uso del espacio físico de ambas colonizaciones, la segunda colonización agrega una nueva informalidad, también vinculada a la economía del rebusque; se trata de la informalidad en el sector terciario de la economía. Está se originó en la necesidad de encontrar

medios de vida por parte de aquellas personas que no fueron absorbidas por el sector manufacturero, pero que llegaron a las ciudades atraídas por el poder adquisitivo de los obreros urbanos.

El sector de servicios siempre ha acompañado a la economía colombiana y, en general, los auges (bonanzas) del sector primario contribuyeron a su fortalecimiento. Antes de la expansión urbana motivada por las manufacturas, estos servicios se concentraban en individuos o grupos especializados (Botero, 1983). Sin embargo, la expansión urbana contribuyó enormemente a la diversificación del sector servicios. La presencia de rentas salariales estables y constantes a lo largo del año se tradujo en un poder adquisitivo que permitió la financiación de necesidades que crearon una demanda importante de servicios.

Debido a que los nuevos barrios obreros se encontraban relativamente lejanos de los tradicionales centros de servicios de las ciudades, y dado que muchos de los servicios demandados eran de bajo costo y de satisfacción de necesidades inmediatas, el traslado a los centros de servicios era costoso e ineficiente. De esta manera, la economía del rebusque encontró una demanda disponible y bien financiada en los barrios obreros, y fue allí donde se estableció la primera infraestructura de suministro de servicios en sitios cercanos al hogar. Surgen, así, las tiendas de barrio, los consultorios médicos de barrio, las cantinas de barrio, los restaurantes de barrio, los almacenes de barrio, talleres de barrio, etc. De este modo, la economía del rebusque implementó este nuevo sector servicios en habitaciones de la casa dedicadas a tiendas, almacenes, consultorios, talleres, etc. Estas nuevas ofertas de servicios no contaban con reconocimientos oficiales como establecimientos mercantiles formales, y sus empleados normalmente eran miembros del grupo familiar que ejercían su labor en horas y días no bien definidos.

En los nuevos barrios periféricos, la satisfacción de necesidades inmediatas da origen a servicios domésticos (principalmente en la forma de empleadas domésticas) dentro de las casas de los obreros. También arriban los venteros ambulantes que van por la calle pregonando todo tipo de productos y servicios. Así, la economía del rebusque desarrolló en estos barrios obreros un sector de servicios basado principalmente en la informalidad.

Más adelante, la economía del rebusque se dio cuenta de las limitaciones que para su crecimiento tenía mantener la oferta de servicios en los barrios

obreros, ya sea porque estos no eran lo suficientemente grandes, sino porque empezaron a presentar problemas de poder adquisitivo, en la medida en que el sector secundario comenzó a debilitarse a partir de finales de la década de 1960. Así, la economía del rebusque entendió que los centros urbanos seguían siendo el lugar de concentración de servicios tanto por volumen como por valor. Además, observó que la población de los barrios periféricos mantenía una movilidad constante entre estos y el centro urbano. De tal modo, la economía del rebusque descubre las ventajas de las economías de aglomeración mediante su ubicación en los centros urbanos, y establece ofertas de servicios informales de pequeñas magnitudes que complementan las tradicionales ofertas de servicios formales de grandes magnitudes de los centros urbanos.

Finalmente, la confluencia de las economías del rebusque en los barrios periféricos y en los centros urbanos forja la economía informal del rebusque dedicada a la prestación de servicios inmediatos y de bajo costo que actualmente caracteriza a buena parte de la economía del país.

El desarrollo de la economía capitalista en Colombia no alejó a buena parte de la población de la precariedad, la volatilidad y la vulnerabilidad propias de la economía del rebusque. Por su tamaño, el sector manufacturero fue incapaz de incorporar el gran flujo población que arribó a las ciudades colombianas. Si al problema urbano se agrega la precariedad histórica del sector rural, es entendible el establecimiento de una estructura socioeconómica dentro de la cual la informalidad se constituye en una forma efectiva de obtención de rentas por parte de quienes ejercen la economía del rebusque.

El contexto social del vínculo entre informalidad y economía del rebusque

Tiene sentido que en sus fases iniciales de crecimiento económico la informalidad fuese importante como elemento de redistribución de riqueza hacia la población más vulnerable, pero ¿por qué sigue siendo importante en una economía más desarrollada, con mayor protección social y mejores mecanismos de redistribución por parte del Estado? Puede afirmarse que la respuesta a esta pregunta es que para los agentes económicos no hay claridad respecto

a los costos de la informalidad (De Soto, 1987).³ También puede sostenerse que la informalidad se ve alentada por una serie de subsidios (Farné et al., 2016; Vega García, 2021), o que el sistema tributario distorsiona los costos de la formalidad y que favorece la informalidad (Kugler et al., 2017).

Es cierto que este tipo de argumentos basados en costos e impuestos son sólidos en la evidencia empírica que los respalda; sin embargo, las variaciones en informalidad acaecidas por modificaciones en costos e impuestos parecen tener no solo un alcance de corto plazo, sino que su variación es limitada (Fernández & Villar, 2017; Ulyssea, 2020). En una mirada de largo plazo, desde 1984 hasta 2022, los datos indican que en un periodo de 38 años la informalidad ha fluctuado en un rango que varía desde el 44% hasta el 60%, con la mayor frecuencia de años, siendo superior al 50% (figura 8.1).⁴ Desde 1984 hasta 2022, la tasa de informalidad ha tenido una reducción acumulada del 19%; mientras que el producto interno bruto (PIB) real se ha más que triplicado, al crecer un 254,1% (figura 8.2) y el PIB real per cápita casi se ha duplicado con un incremento del 97,2% (figura 8.3). La permanencia en las tasas de informalidad sugiere que cualquier política pública que durante ese periodo se hubiese ejecutado para reducir la informalidad no fue capaz de impedir que esta represente cerca del 50% de la economía del país.⁵ Es evidente que consideraciones más allá de las basadas en costos e impuestos también deben tener efecto sobre la informalidad.

³ Alter Chen (2005) y Oviedo et al. (2009) presentan dos textos muy interesantes sobre este tema.

⁴ Aunque el periodo corresponde a 38 años, solamente se tienen datos para 30 años.

⁵ Estas observaciones parecen ajustarse a lo expuesto por Elgin y Oztunali (2014). Allí se afirma que en países con “baja calidad institucional” se encuentra que “un mayor PIB per cápita se asocia con un mayor tamaño del sector informal”.

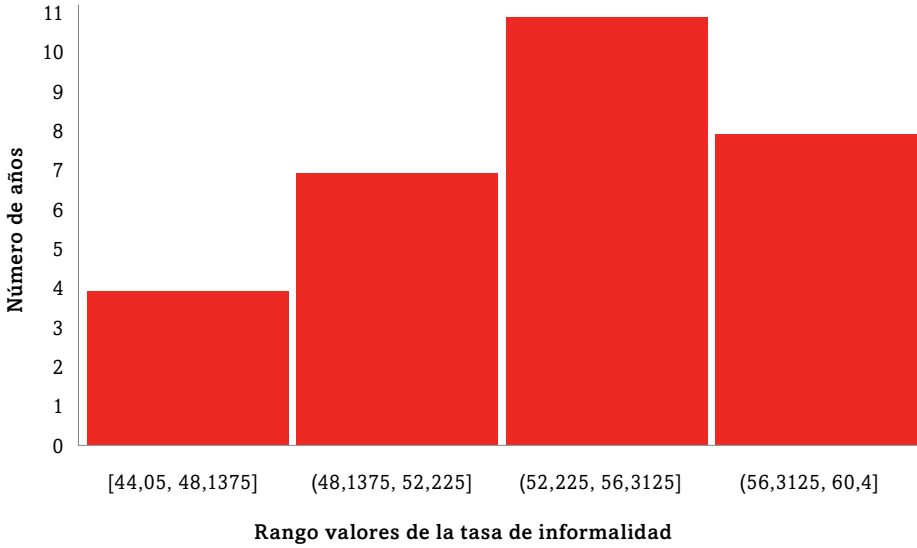


Figura 8.1. **Histograma de la tasa de informalidad**

Fuente: elaboración propia a partir del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y Encuesta Continua de Hogares (ECH), ambas para 13 áreas metropolitanas.

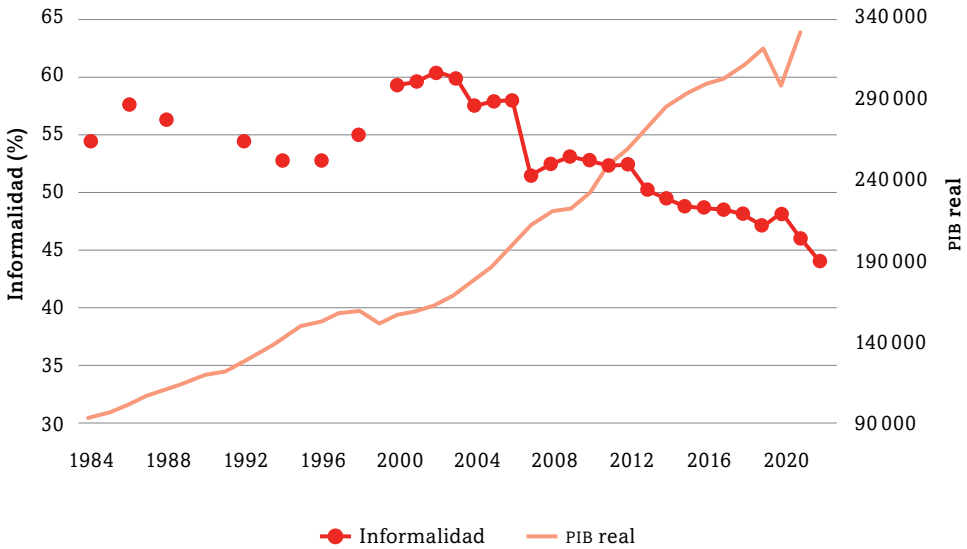


Figura 8.2. **Tasa de informalidad y PIB real en millones de dólares de 2015**

Fuente: elaboración propia, a partir del DANE (GEIH y ECH) y The World Bank.

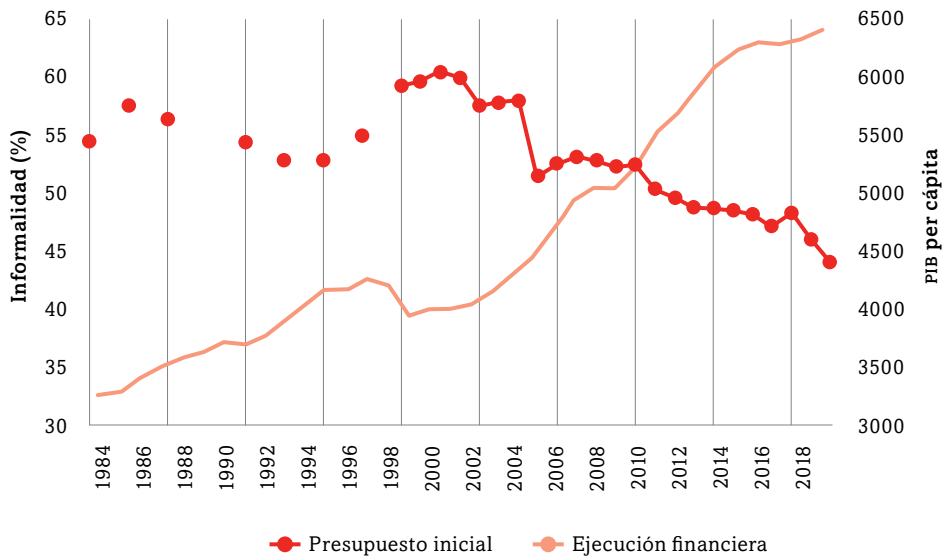


Figura 8.3. **Tasa de informalidad y PIB real per cápita en dólares de 2015**

Fuente: elaboración propia a partir del DANE (GEIH y ECH) y The World Bank.

Quizás una forma de repensar la informalidad es considerándola un elemento estructural dentro del arreglo social colombiano. Desde esta perspectiva, es posible establecer la informalidad como resultado de un esquema de elección social, en el cual distintos agentes poseen preferencias por la informalidad. Perry et al. (2007) indican que la informalidad en Colombia posee dos dimensiones: exclusión y salida. La primera indica que la informalidad se usa como un mecanismo de separación de ciertos grupos sociales. La segunda la usan algunos para escapar de los costos e inconvenientes asociados con la formalidad. Esta doble mirada de la informalidad no riñe con la propuesta de Fernández & Villar (2016), según la cual en Colombia la informalidad puede ser tanto voluntaria como involuntaria. Allí se establece que para grupos sociales en condiciones de pobreza la informalidad se ve como el medio mediante el cual asegurar la existencia personal y de la familia. Para estos grupos, la informalidad responde a procesos de exclusión. Finalmente, Fernández & Villar (2016) indican que para grupos sociales más pudientes y con mayor educación, la informalidad es una elección voluntaria que parece ajustarse a la dimensión de salida de Perry et al. (2007).

Sin embargo, aun estableciendo que las personas escogen informalidad tanto por exclusión como por salida, es insuficiente para justificar la pervivencia de la informalidad en Colombia. Después de todo, la informalidad por exclusión plantea segregación de grupos sociales poco favorecidos, lo cual no es aceptable; mientras que la dimensión de salida debería reñir con el estatus social que puedan poseer las personas mejor educadas. Restrepo (2023) plantea que la informalidad no es concebida socialmente como una actividad económica carente de dignidad; por el contrario, sugiere que la sociedad es capaz de establecer preferencias por informalidad cuando los distintos grupos sociales fijan su identidad con respecto a un tercer grupo social al cual otorgan un elevado estatus.⁶ En el caso colombiano, esto quiere decir que la informalidad es una actividad tan válida como la formalidad. Incluso se le confieren propiedades adicionales como flexibilidad, libertad, autocontrol y facilidad de acceso que no parecen encontrarse en la formalidad.

Así que si en términos de estatus la informalidad no es diferente de la formalidad, es de esperarse que las dos pervivan, y si, además, se incorporan las limitaciones propias de la estructura económica colombiana, resulta entendible que formalidad e informalidad se repartan a la mitad su peso en la economía del país.

Pero ¿qué hace que la informalidad no sea concebida negativamente? La informalidad es inherente a la historia económica del país. La economía del rebusque de la Conquista, la Colonia y la Independencia no ha dejado de existir en la economía colombiana. Se ha modificado en función del crecimiento económico y las nuevas actividades económicas de cada periodo, pero sigue presente. La economía del rebusque del sector primario se trasladó al secundario y, actualmente, aunque mutada, también se mantiene en el sector terciario.

En una economía cada vez más enfocada en la prestación de servicios, la nueva economía del rebusque se refiere a la competencia entre agentes económicos por garantizar que tales servicios ahora estén más omnipresentes e inmediatos para la demanda. La tecnología, incluso, ha facilitado esta labor, ya que mediante plataformas digitales en medios móviles los usuarios pueden

⁶ Restrepo (2023) denomina a este tercer grupo como nación.

acceder a más servicios que son prestados por empresas, cuyas formas de contratación y de redistribución de rentas son prolíficas en falta de calidad y control. Aceptando que su *modus operandi* es diferente, en el fondo, las plataformas digitales de servicios presentan mecanismos de extracción de rentas similares a los que ya se dieron en etapas anteriores de la historia económica del país, tanto en el sector primario como en el secundario.

Pudiera afirmarse que estas nuevas empresas prestadoras de servicios desde la legalidad de su constitución no son informales, pero desde el análisis de la naturaleza misma de su estructuración interna, de sus herramientas de prestación de servicios y por la evasión de responsabilidades asociadas a su labor, no son más que una nueva versión de la economía del rebusque.

La economía del rebusque la hemos incorporado en la mentalidad de nuestro colectivo social como un mecanismo válido de obtención de riquezas, de apropiación de recursos, de captación y redistribución de rentas. En ese sentido, la economía del rebusque posee las debidas buenas apreciaciones sociales que garantizan su pervivencia en el tiempo y su ajuste e incorporación a los distintos estados del desarrollo económico.

Pero ¿acaso la economía del rebusque no es común a todos los procesos productivos en todo el mundo? ¿Por qué en algunos países la economía del rebusque se asocia con alta formalidad, desarrollo, riqueza y prosperidad, pero en economías como la colombiana otorga pervivencia a la informalidad? Aunque la respuesta a este cuestionamiento no es sencilla, sí es posible establecer un elemento diferenciador que pudiese servir de punto de partida para explicar las diferencias de resultados emanados de la economía del rebusque; se trata de las diferencias de regulación entre países.

La regulación de la que aquí se habla debe entenderse no solamente como los mecanismos de control, por parte de gobiernos o planeadores sociales, que pretenden modificar las decisiones individuales en favor del bienestar social. Aquí la regulación debe entenderse, también, como el conjunto de normas tangibles e intangibles, tácitas o explícitas, morales o éticas que definen arreglos institucionales que, desde la interacción social, buscan hacer que actividades individuales se transformen en bienestar colectivo.

En un país como Colombia la relación entre regulación y economía del rebusque no se ha dado históricamente como una relación de subordinación

de la segunda ante la primera. Pareciese que fue la segunda la que condicionó los alcances de la primera.

Así, mientras que en otros lugares la economía del rebusque era considerada un mal necesario con el propósito de garantizar el bienestar común y, por ende, se subordinaba a los procesos regulatorios que propendían hacia tal bienestar, en Colombia era el mal necesario para garantizar el acceso a la riqueza de particulares y, para ello, se establece la regulación necesaria para tal fin.

Mientras que en otros lugares la regulación propende hacia la redistribución de las rentas de la economía del rebusque, en Colombia se compite por la distribución de la economía del rebusque entre distintos agentes privados. Esto no solamente reduce sus alcances benéficos sobre la sociedad, sino que también puede coadyuvar a crear arreglos sociales en los que la informalidad no se considera negativamente.

¿A qué se debe este tipo de debilidad en la regulación del país? Si se entiende la regulación como un arreglo social, es necesario comprender que debe sustentarse en un arreglo institucional que pueda dotarla de fuerza, coherencia, coordinación, propósito y aplicabilidad. Es interesante observar que esas características que debe poseer la regulación se asocian al concepto de nación. Por consiguiente, en la capacidad que la nación tenga para dotar la regulación de tales características, se puede esperar una mayor o menor regulación de las economías del rebusque. Kalmanovitz (2003), en su libro *Economía y nación*, indica que el desarrollo económico colombiano estuvo permanentemente acompañado de un débil concepto de nación, sobre todo como consecuencia de un Estado que no pudo, ni ha podido, alcanzar la fortaleza requerida para forjar una nación lo suficientemente sólida como para permitir dotar la regulación de las características necesarias para hacer que la economía del rebusque se traduzca en mejor bienestar.

A lo largo de la historia económica de Colombia, la nación no pareció desarrollarse al mismo ritmo que el aparato productivo del país; esto impidió una mejor regulación de su actividad económica y posibilitó que la informalidad, como mecanismo facilitador de la economía del rebusque, se estableciese como un elemento de larga duración dentro de la estructura económica colombiana.

De esta manera, en vez de entender la informalidad solo mediante costos e impuestos, también resulta sensato entenderla como resultado de la debilidad

de los arreglos institucionales, que fueron incapaces de lograr que la economía del rebusque fuese capaz de ir más allá de la captura de rentas, para pasar a convertirse en un verdadero motor de crecimiento y desarrollo económico en el país. La economía del rebusque, manejada por una pobre regulación, contribuyó a la institucionalización de la informalidad como parte de la estructura económica del país; por consiguiente, las políticas públicas para reducir la informalidad deben ir más allá de costos y tributación. Ninguna política pública de control de la informalidad debería desconocer el estatus de dignidad que la informalidad recibe dentro del ideario colombiano.

Una nueva propuesta de regulación

A la fecha, la regulación se ha centrado en controlar la informalidad a partir de consideraciones basadas en costos y tributación. Los resultados han demostrado reducidos efectos de corto plazo. Esta forma de regulación actúa más sobre la consecuencia que sobre la causa.

Si la economía del rebusque precisa mecanismos de apropiación de rentas como la informalidad, y si es capaz de convertirlos en elementos intrínsecos de la estructura económica colombiana, parece sensato que, en vez de regular directamente la informalidad, lo que debe hacerse es regular la economía del rebusque. Dado que la regulación se sustenta en una nación capaz de dotarla de los atributos necesarios para cumplir con tal control, debe propenderse, necesariamente, al fortalecimiento de la nación; pero, a su vez, este propósito exige que el primer paso sea el de robustecer al Estado colombiano, pues es este el que debe dar cohesión a las distintas miradas, percepciones, esperanzas, motivos, deseos, anhelos, etc. que caracterizan a la nación colombiana. Se requiere que esta nación, pese a la diversidad, sea capaz de entenderse como una unidad, y el Estado debe ir hacia tal unidad dentro de la diversidad.

Para ello se necesita voluntad política, concertación, reconocimiento de lo diverso, oídos amplios, fortalecimiento del papel del Estado como estructura de cohesión de la nación, como factor articulador y moderador de la diversidad de la nación colombiana. Se requiere un Estado que pueda abarcar sin ambigüedades y sin prejuicios todo aquello que es parte de la nación colombiana, que

llegue a todos los puntos y características de esta nación, que sepa articularlos con el propósito de alcanzar la unidad de la nación.

Como nación, se debe lograr que los distintos intereses se articulen en la consecución de mayor bienestar económico y social, es decir, se debe regular la manera en que dichos intereses aportan al desarrollo socioeconómico del país. En ese sentido, es importante cortar el propósito de inmediatez de la economía del rebusque. Debe fundamentársela en objetivos de largo plazo, en el establecimiento de formas de organización que permitan la sustentabilidad y la sostenibilidad, y en el compromiso de facilitar políticas públicas redistributivas que se dirijan al desarrollo económico equitativo de la nación. La regulación debe propender a que la economía del rebusque deje de aportar al fortalecimiento de la informalidad. Se debe buscar que la economía del rebusque pueda basar su crecimiento y sostenibilidad en la promoción y facilitación de arreglos sociales basados en la formalidad.

Si bien se reconoce que lo ideal sería alejarse definitivamente de la economía del rebusque como factor de crecimiento y desarrollo socioeconómico, es posible aceptarlo como un mal necesario imposible de eliminar, pero al que sí se puede hacer evolucionar hacia nuevas formas más razonables, sostenibles y menos predatoras de consecución de rentas. Lograr esto podría moderar la inmediatez de sus metas y, como consecuencia de ello, reduciría el peso de la informalidad como mecanismo facilitador de apropiación de rentas.

Aquí se propone recurrir a la investigación, el estudio, el aprendizaje y la experimentación necesarias para dotar a esta receta de regulación de las especificaciones necesarias para su implementación práctica. Adicionalmente, se reconocen la organización y la voluntad de cambio como factores desde los cuales robustecer al Estado y fortalecer la nación. Sin esto último, ningún arreglo regulatorio podrá hacer que la actual preferencia por la informalidad varíe en la conciencia colectiva de todos los grupos poblaciones del país, no importa las características particulares de cada uno de estos grupos. Hay que aceptar que la informalidad es un arreglo estructural de la economía colombiana y, por lo tanto, hay que hacer los cambios estructurales necesarios para reducir su presencia dentro del quehacer económico de Colombia.

Conclusiones

La economía colombiana se caracteriza por una alta y duradera tasa de informalidad. La literatura económica ha enfocado sus esfuerzos en regularla a partir de aproximaciones basadas en costos y tributación. Sin embargo, la pervivencia de la informalidad indica que planteamientos desde otras perspectivas y que recojan otros elementos de análisis son necesarios.

La historia económica de Colombia se ha basado en la consecución de rentas a partir de actividades de rebusque. La economía del rebusque ha permanecido en la economía colombiana a lo largo de su desarrollo económico, desde sus albores como economía agrícola y minera, pasando por la manufactura, hasta llegar a la economía de servicios actual. La economía del rebusque se ha sabido ajustar a la evolución económica del país. La necesidad de inmediatez en el rebusque motiva al uso de la informalidad como mecanismo de apropiación de rentas. Esto ha hecho que la informalidad no se conciba negativamente dentro de la sociedad colombiana, sino que más bien se la entienda como una actividad digna y viable para poder acceder no solamente a las rentas de la economía del rebusque, sino que facilita la oferta de bienes y servicios y reduce las distorsiones distributivas propias de la economía colombiana.

Esta situación plantea que en Colombia la regulación de la informalidad se debe hacer sobre el control de la economía del rebusque. Para ello es necesario fortalecer el aparato estatal, con el propósito de lograr que, como nación, se pueda soportar la estructura regulatoria que va a propender a que la economía del rebusque evolucione hacia una forma de obtención de rentas basada en la formalidad.

Es cierto que la labor, en ese sentido, no es sencilla; pero es importante reconocer que ya no se puede seguir abordando la informalidad únicamente desde costos y tributación. Se debe aceptar que la informalidad es un arreglo intrínseco dentro de la economía colombiana y que para controlarlo es imprescindible pensar en modificar la estructura regulatoria.

Referencias

- Alter Chen, M. (2005). *Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment* [research paper 2005/10]. WIDER.
- Arango, L. E., Flórez, L. A., & Guerrero, L. D. (2020). Minimum wage effects on informality across demographic groups in Colombia. *Borradores de Economía* (1104).
- Banguero, H. (2013). El proceso migratorio en Colombia determinantes y consecuencias. *Boletín Socioeconómico*.
- Bejarano, J. A. (2017). El despegue cafetero (1900-1928). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bohórquez Caldera, L. A. (2013). Colonización de la naturaleza: Una aproximación desde la economía del rebusque en Colombia. *El Ágora USB*, 13(1), 221-239.
- Botero, F. (1983). Antecedentes de la industrialización en Antioquia. *Lecturas de Economía*, (11), 97-124.
- Camacho, A., Conover, E., & Alejandro, H. (2014). Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment. *The World Bank Economic Review*, 28(3), 446-466.
- Colmenares, G. (1973). *Historia económica y social de Colombia 1537-1719*. Tercer Mundo.
- Colmenares, G. (2017). Formación de la economía colonial (1500-1740). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cusson, M. (2017). *Colombia's informal economy: An analysis of corporate taxes and non-wage labour costs*. University of Ottawa Research Papers.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero: La revolución informal*. La Oveja Negra.
- Dell'Anno, R. (2021). *Inequality and informality in transition and emerging countries: A bidirectional relationship between informality and inequality exists; in transition and emerging countries, higher informality decreases inequality*. IZA World of Labor.
- Elgin, C., & Oztunali, O. (2014). Institutions, informal economy, and economic development. *Emerging Markets Finance and Trade*, 50(4), 145-162.
- Farné, S. (2021). ¿Menos impuestos a las empresas, más empleo formal? El caso colombiano. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 57(83), 21-43.
- Farné, S., Rodríguez, D., & Ríos, P. (2016). Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia. *Cuaderno de Trabajo* (17).

- Fergusson, L., Molina, C., Robinson, J., & Vargas, J. F. (2017). *The long shadow of the past: Political economy of regional inequality in Colombia*. CEDE.
- Fernández, C., & Villar, L. (2016). *The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia*. Fedesarrollo.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*, 18(1), 125-155.
- Guataquí, J. C., García, A. F., & Rodríguez, M. (2010). El perfil de la informalidad laboral en Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica*, (16), 91-115.
- Gutiérrez-Romero, R. (2021). Inequality, persistence of the informal economy, and club convergence. *World Development*, 139.
- Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Norma.
- Kugler, A., Kugler, M., & Herrera, L. O. (2017). *Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform*. NBER.
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-126.
- Melo, J. O. (2017). Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- Mendoza, P. (2011). Del arte de “rebuscar” o del nuevo rostro de los trabajadores. *Revista Colombiana de Sociología*, 34(2), 121-136.
- Mondragón-Vélez, C., Peña, X., & Wills, D. (2010). Labor market rigidities and informality in Colombia. *Economía*, 11(1), 65-101.
- Nikopour, H., Habibullah, M. S., & Schneider, F. (2008). *The shadow economy Kuznets's Curve panel data analysis*. MPRA.
- Ocampo, J. A., Bernal, J., Avella, M., & Errázuriz, M., (2017). Industrialización e intervencionismo estatal (1945-1980). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- Osorio-Copete, L. M. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre Política Económica*, 34(80), 126-45.
- Oviedo, A. M., Thomas, M. R., & Karakurum-Özdemir, K. (2009). *Economic informality causes, costs, and policies: A literature survey*. The World Bank.
- Pérez, F. J. (2022). Ocupación informal y formal en Colombia, equilibrios de largo plazo y principales causas históricas (2001-2019): Un análisis vectorial de corrección de errores. *Tiempo & Economía*, 9(1).

- Perry, G. E., Maloney, W. F., Arias, O. S., Fajnzylber, P., Mason, A. D., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and exclusion*. The World Bank.
- Ramírez, M. A., & Guevara, D. A. (2006). Mercado de trabajo, subempleo, informalidad y precarización del empleo: los efectos de la globalización. *Economía & Desarrollo*, 5(1), 95-131.
- Restrepo, M. (2023). *An approach to preferences for informality in Colombia: Besides taxes and costs, identity can also be considered*. Working Paper.
- Sánchez Torres, F., Duque Londoño, V., & Ruiz Valdívieso, M. (2009). *Costos laborales y no laborales y su impacto sobre el desempleo, la duración del desempleo y la informalidad en Colombia, 1980-2007*. CEDE.
- Schneider, F. (2005). The size of shadow economies in 145 countries from 1993 to 2003. *The Brown Journal of World Affairs*, 11(2), 113-129.
- Steiner, L. (2008). Éxodos rurales y urbanización en Colombia: Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas. *Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 57-72.
- Tovar, H. (2017). La lenta ruptura con el pasado colonial (1810-1850). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia económica de Colombia*. Fondo de Cultura Económica.
- Ulyseas, G. (2020). Informality: Causes and consequences for development. *Annual Review of Economics*, 12, 525-546
- Uribe, J. I., Ortiz, C. H., & Castro, J. A. (2006). Una teoría general sobre la informalidad laboral: El caso colombiano. *Economía & Desarrollo*, 5(2), 214-273.
- Vega García, M. H. (2021). *Impacto de los subsidios en la informalidad en Colombia para 2010, 2013 y 2016: Un análisis econométrico*. Universidad de La Salle.
- Yusuff, O. S. (2011). A theoretical analysis of the concept of informal economy and informality in developing countries. *European Journal of Social Sciences*, 20(4), 624-636.

Capítulo 9

Economía informal y tributación: estado actual del conocimiento y agenda para futuras investigaciones y políticas*

*Cristian Camilo Castrillón Gaviria
Eduardo Andrés Bustamante Ochoa
Wilman Arturo Gómez Muñoz*

* Los autores agradecen al Programa Colombia Científica-Alianza EFI, por el apoyo financiero del programa *Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal*, código 60185, que conforma la Alianza EFI-Economía Formal Inclusiva, bajo el contrato de recuperación contingente FP44842-220-2018.

Cristian Camilo Castrillón Gaviria
Universidad de Antioquia
cristian.castrillon@udea.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-9601-2625>

Eduardo Andrés Bustamante Ochoa
Universidad de Antioquia
eandres.bustamante@udea.edu.co
<https://orcid.org/0000-0003-4537-7744>

Wilman Arturo Gómez Muñoz
Universidad de Antioquia
wilman.gomez@udea.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-0194-7189>

Resumen

Este capítulo es una revisión de la literatura sobre el vínculo entre la tributación y la economía informal. Primero, se esboza un enfoque integral que explica un posible origen de la informalidad y cómo ha sido su evolución hasta la actualidad en los países en vía de desarrollo y emergentes. Esto es importante para justificar el aspecto tributario y, así, establecer las relaciones encontradas en cuanto a lo referente a la economía informal y la tributación. Posteriormente, se aborda el fenómeno de la informalidad referenciando los principales hallazgos de la literatura internacional, teniendo en cuenta las correspondientes variaciones particulares de la informalidad y las circunstancias de cada país. La revisión evidencia que el vínculo entre tributación e informalidad depende del grado de gobernabilidad y calidad institucional en las economías, a su vez que se logran identificar en esta literatura claramente los diferentes motivos por los cuales es importante gravar tanto al sector formal como al informal: cumplimiento fiscal moral, recaudo de ingresos fiscales, gobernanza, equidad justa y formalización con crecimiento económico. Debido a la importancia relativa de la informalidad dentro de la producción total de estas economías, y sus implicaciones en cuanto al crecimiento y la prosperidad a largo plazo, sigue estando abierta la discusión y, por ello, es fundamental contar con algunos mecanismos de formalización, y la tributación es uno de estos.

Palabras clave: economía informal, economía subterránea, tributación, sectores formales e informales, economía sumergida.

Cuando la legalidad es un privilegio al que solo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad. Este es el origen del nacimiento de la economía informal, que Hernando de Soto documenta con pruebas incontrovertibles.

Mario Vargas Llosa, "Prólogo" de *El otro sendero*

Introducción

En las economías que registran un alto grado de informalidad, los recursos públicos para combatir las recesiones profundas, problemas sociales y apoyar la recuperación posterior son más limitados que en otras economías. En las economías emergentes y economías en vía de desarrollo (EMED), donde los niveles de informalidad son superiores a la media, los ingresos públicos representaron, en total, aproximadamente el 20% del producto interno bruto (PIB), entre 5 y 12 puntos porcentuales por debajo del nivel de otras EMED. El gasto público también se redujo hasta en 10 puntos porcentuales del PIB. Asimismo, la capacidad de los bancos centrales para apoyar a las economías se ve limitada por los sistemas financieros subdesarrollados asociados a la informalidad generalizada (Banco Mundial, 2021).

Dado lo anterior, y de acuerdo con el informe por parte del Banco Mundial (2021) llamado *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*, se hace un ejercicio exhaustivo para comprender mejor hoy la informalidad y, de este, surgen cinco recomendaciones generales para los responsables de la formulación de políticas de las EMED: en primer lugar, adoptar un enfoque integral, ya que la informalidad es reflejo de un subdesarrollo generalizado y no puede abordarse de forma aislada; en segundo lugar, adaptar las medidas a las circunstancias de cada país, dado que las causas de la informalidad varían considerablemente; en tercer lugar, mejorar el acceso a la educación, los mercados y el financiamiento para que los trabajadores y las empresas informales puedan ser lo suficientemente productivos como para lograr un proceso de transición exitoso hacia el sector formal; en cuarto lugar, mejorar la gobernanza y el clima para los negocios, de manera que el sector formal pueda prosperar y así absorber el sector informal, y, en quinto lugar, simplificar la normativa fiscal para reducir el costo de operar formalmente y aumentar el costo de operar informalmente.

Con estos cinco elementos presentes, el objetivo de este capítulo es abordar la relación entre tributación e informalidad. El punto de partida es tomar un referente general que abarque conceptual y teóricamente tal relación, y enfocada especialmente para las EMED, se buscará identificar y analizar las políticas destinadas a mejorar las actividades informales dentro de la cadena

de valor y organizar a las poblaciones que son dependientes de la economía informal. A su vez, explorar y sintetizar los hallazgos en la literatura acerca de la relación negativa entre tributación e informalidad, la relación positiva entre tributación e informalidad y, adicionalmente, mirar la relación entre tributación y evasión, siendo esta última una de las razones por las cuales existe informalidad y, por esto, se hace hincapié en esta. Adicionalmente, se señalan algunos casos existentes en la literatura acerca de reformas e intentos por tratar de formalizar las economías mediante el sistema tributario. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones de política y reflexiones al respecto.

Marco de referencia general para comprender la relación entre informalidad y tributación

El otro sendero, de Hernando de Soto

Las facultades de adaptación y resiliencia que ha mostrado la economía informal llaman la atención de los gobiernos y hacen dudar entre la intervención o *laissez-faire*.¹ La mayoría de las instituciones internacionales se han enfocado en dos tipos de políticas en cuanto a la intervención de economía informal: la primera, es ofrecer un componente básico de las estrategias de alivio contra la pobreza, esto es, la provisión de actividades generadoras de ingresos o de un mínimo de días laborados por un periodo; la segunda, es apoyar la creación o la promoción de microempresas. A través de sus principales componentes y variantes, estas políticas pueden ser analizadas alrededor de tres pilares fundamentales que son: 1) la protección social, 2) la mejora de las competencias a través de la educación y formación técnica y profesional y 3) la financiación (especialmente microfinanzas), así como dos enfoques específicos para mejorar las actividades informales dentro de la cadena de valor de

¹ La frase *laissez-faire* es una expresión francesa que significa “dejen hacer, dejen pasar”, refiriéndose a una completa libertad en la economía: libre mercado, libre manufactura, bajos o nulos impuestos, libre mercado laboral y mínima intervención de los gobiernos.

la estructura productiva de cada economía y la organización de las poblaciones dependientes sobre la economía informal.

Las políticas de intervención en la economía informal vía mejoramiento de habilidades y financiación abordan el problema desde la perspectiva de la oferta de la producción informal, la búsqueda del mejoramiento y el acceso a crédito para el desarrollo de una organización intensiva en capital de las micro firmas generan incentivos correctos para el camino hacia la formalización. Mientras que la protección social es un enfoque diferente que podría ser visto desde el enfoque de la oferta, no es del todo claro aún. Pero en algunos casos un sistema de protección social universal puede ser considerado un medio eficiente para elevar la productividad de la fuerza de trabajo, haciéndola más saludable y confiada en cuanto a su futuro y a sus relaciones con respecto a sus empleadores. Sin embargo, a nivel macroeconómico, la primera preocupación de los Estados y de las instituciones financieras que ofrecen ayuda, asesoramiento y crédito a los gobiernos de los países en desarrollo es el tema tributario. Como se ha visto en la literatura, en las EMED, la economía informal representa una proporción significativa del PIB (Charmes, 2000; Schneider, 2005; Schneider et al., 2010; Buehn & Schneider, 2012; Elgin & Schneider, 2016), entonces la cuestión del seguimiento y monitoreo por parte de los gobiernos es crucial para la transformación de recursos e ingresos fiscales; de ahí que el apoyo a las microempresas en este sector tenga la intención de transformar sus actividades en formales y así poder estar sujetas al posible pago de impuestos.

En la literatura sobre el tema es muy complejo encontrar teorías, modelos o enfoques que permitan abordar la cuestión tributaria en el sector informal. Por fortuna, contar con la lectura de Hernando de Soto (1987) permite la integración de varias visiones acerca de la informalidad, pues al ser un trabajo interdisciplinario y enfocado para el caso peruano y una pequeña parte para las economías latinoamericanas, será el gran referente sobre el cual vamos a construir el análisis e integrar la revisión de la literatura. La razón principal es porque De Soto realmente maneja en su análisis el enfoque neoclásico, estructuralista y legalista sobre el sector informal;² es decir, para De Soto la

² El enfoque neoclásico de la informalidad explica el sector informal como producto de las decisiones racionales por parte de unos agentes económicos que han sido excluidos o rechazados

informalidad es explicada por múltiples razones que vamos a exponer a continuación y que corresponde a las realidades de las EMED.

Para De Soto (1987) la economía informal ha sido mal estudiada e incorrectamente comprendida en la literatura económica. Su propuesta es entender la economía informal como un camino de solución para los países subdesarrollados que han estado sometidos a gobiernos y élites políticas que no han permitido hacer movilidad social; en esencia, la informalidad surge como una necesidad por parte de los sectores sociales desfavorecidos e ignorados. La interpretación de De Soto (1987) es innovadora y polémica a la hora de interpretar las causas de la miseria, la injusticia social y la improductividad de las EMED. De esta manera, se destruyen los mitos acerca de la visión negativa o pesimista sobre la informalidad.

Es importante resaltar que cuando se habla de economía informal, se piensa inmediatamente en un problema para la sociedad. Debido a que esos empresarios, cuyas industrias y negocios no están registrados, no pagan impuestos y no se rigen por las leyes, reglamentos y pactos vigentes, en sí, no hacen parte del contrato social y de ahí surgen preguntas como: ¿no son, acaso, competidores desleales de las empresas que operan en el sector formal, las cuales sí pagan sus impuestos? Al evadir sus obligaciones tributarias ¿no privan al Estado de recursos necesarios para atender a las necesidades sociales y realizar las urgentes obras de infraestructura social?

De Soto (1987) sostiene que esa manera de abordar el problema es totalmente errónea. El problema no es la economía informal, sino el Estado, y es acá donde entra la relación con el aspecto tributario, ya que es la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres. A pesar de que este autor defiende la libertad económica, él mismo reconoce que ante la informalidad se debe de intervenir, se debe de atacar la ineptitud y la naturaleza

por parte del sector formal, así estos agentes buscaran hacer lo mejor posible para lograr el máximo posible de sus objetivos dado un conjunto de restricciones. El enfoque estructuralista de la informalidad explica el sector informal como un sector que es subordinado al sector formal, con el objetivo de reducir costos, favorecer a algunos sectores formales y grupos de poder que buscan someter a los pequeños productores y comerciantes. El enfoque legalista explica que los arreglos institucionales en el sector informal son respuestas racionales para enfrentar la coerción, la tributación y el hostigamiento por parte del Estado, en definitiva, es un problema de carácter institucional.

discriminatoria del Estado en las EMED. En esencia, se podría integrar la visión institucional de Coase en De Soto, ya que este último en su modelo exige que se deben reconocer los costos de la legalidad. Es decir, para De Soto, el problema de la informalidad radica en los altos costos de transacción para legalizarse en el sector formal. El tiempo de gestión para registrarse legalmente tiene implicaciones no solo productivas, sino también sociales. De Soto (1987) muestra que legalizar una pequeña industria, en las condiciones que se enfrenta, está fuera de las posibilidades de un agente económico de recursos modestos, como es el caso de los informales. Adicionalmente, también muestra que contar con vivienda propia por la vía de la ley es costoso. Y los costos de autorización para abrir una mínima tienda o dispendio de ventas en la misma casa son altos.

Para De Soto, las sociedades en las que impera un gran tamaño del sector informal, el sistema legal parece concebido para favorecer exclusivamente a los favorecidos y castigar, manteniéndolos en una permanente condición de fuera de la ley, a los que no lo son. Estos tipos de sistemas se condenan a sí mismos al subdesarrollo, es decir, a no progresar y a hundirse más en la ineficiencia y la corrupción. Se ofrece así una visión rica de que el problema de la informalidad corresponde a la agenda del desarrollo económico. No obstante, De Soto señala que la economía informal o “sociedad paralela”, como la denomina a veces, puede ser auténtica, productiva y creativa a la hora de encarar problemas que no soluciona el Estado y tampoco la economía formal. Esto es importante para comprender los distintos motivos por los cuales no hay incentivos a pagar impuestos por parte del sector informal.

La argumentación que ofrece De Soto (1987) es que cuando los campesinos rurales migraban a las ciudades expulsados de sus tierras por la sequía, las inundaciones, la sobrepoblación, la declinación de la agricultura o la violencia, encontraron que el sistema legal imperante les cerraba el ingreso a este, e hicieron lo único que les quedaba a fin de sobrevivir: inventarse fuentes de trabajo y ponerse a trabajar al margen de la ley. Carecían de capital físico y de formación técnica o educación, por lo cual no podían aspirar a obtener créditos ni a operar bajo la protección de un seguro, ni de la policía, ni de los jueces, y sabían que su negocio estaría siempre amenazado por toda clase de riesgos. Solo contaban con su voluntad de sobrevivir, de mejorar, con su imaginación y su propio capital humano, pero no desarrollado a su máxima plenitud.

Dado lo anterior, el comercio, la industria, la vivienda y el transporte —no lo han hecho nada mal—, porque han demostrado ser abrumadoramente más productivos en sus empresas informales que el Estado a la hora de proveer recursos a la sociedad. En este sentido, vale la pena hacer ciertas preguntas clave: ¿a cuántas personas da empleo el sector informal? De los mercados que existen ¿cuántos han sido construidos por los informales? ¿Cuántas personas se movilizan en transporte gracias a la informalidad? ¿Cuánta construcción en vivienda hay hoy por parte de los informales? Contrastar lo que hay con respecto a lo que ha hecho el Estado y la diferencia es lo construido por los informales, esto puede ser un ejercicio valioso de medición económica.

En América Latina está la hipótesis (incluso en algunos círculos académicos) de que parte de su atraso es consecuencia de la errada filosofía del liberalismo económico que se adoptó en la mayoría de las constituciones, al independizarse de España y Portugal. Se señala que la apertura económica hacia países más desarrollados económicamente originó las abismales brechas en desigualdades internas en las sociedades latinoamericanas. Finalmente, se argumenta que América Latina es injusta por haber elegido el principio económico del *laissez-faire*. Sin embargo, esto exige una investigación seria de la historia económica de América Latina. De Soto (1987) argumenta que lo anterior es errado y falso, ya que realmente América Latina no ha tenido una economía de mercado, y para él, la economía informal se aproxima más a esta, aunque sin desconocer sus aspectos negativos y salvajes. Para De Soto lo que realmente imperó en América Latina fue el mercantilismo,³ y se camufló bajo la expresión *economía social de mercado*.

³ Se denomina *mercantilismo* a un conjunto de ideas políticas o ideas económicas que se desarrollaron durante los siglos XVI, XVII y la primera mitad del XVIII en Europa. Se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la economía, coincidente con el desarrollo del absolutismo monárquico. Consistió en una serie de medidas que se centraron en tres ámbitos: las relaciones entre el poder político y la actividad económica; la intervención del Estado en esta última, y el control de la moneda. Así, tendieron a la regulación estatal de la economía, la unificación del mercado interno, el crecimiento de población, el aumento de la producción propia —controlando recursos naturales y mercados exteriores e interiores, protegiendo la producción local de la competencia extranjera, subsidiando empresas privadas y creando monopolios privilegiados—, la imposición de aranceles a los productos extranjeros y el incremento de la oferta monetaria —mediante la prohibición de exportar metales preciosos y la acuñación inflacionaria—, siempre con vistas a la multiplicación

Esta palabra puede prestarse para la confusión, por su variedad de definiciones que se da en diferentes contextos históricos, escuelas económicas y también actitudes morales. Para De Soto, la palabra *mercantilista* significa un modelo económico donde el Estado burocrático y reglamentario antepone el principio de la redistribución al de la producción o creación de riqueza, y se entiende esta redistribución como la concepción de privilegios y monopolios a pequeñas élites privadas que dependen de él y de las que también es dependiente. El Estado para De Soto en América Latina no es expresión de colectividad, ya que todo gobierno de turno —sea de izquierda o de derecha, liberal o conservador, democrático o tiránico— siempre ha actuado con el mismo patrón mercantilista. Esto implica que solo se legisla y reglamenta a favor de los pequeños grupos de presión. Para De Soto son las llamadas *coaliciones redistributivas*, y que están en contra de los intereses de las grandes mayorías a las que el sistema económico y político margina o permite al resto de la sociedad disfrutar de los residuos que quedan de los beneficios de la legalidad. El nombre de las familias, empresas y partidos privilegiados cambiaba con cada gobierno de acuerdo con sus necesidades, pero el sistema continuaba imperando y concediendo solo beneficios a esta minoría, no solo para generar o crear su riqueza, sino también el derecho a la misma.

En realidad, en América Latina la libertad económica solo existió en el papel antes de que, por fuerzas de las circunstancias, los pobres de América Latina empezaran a ponerla en práctica, excluidos del marco formal existente y de un Estado que no cumplía realmente el contrato social con la sociedad. En este sentido, el gran tamaño del sector informal en las economías latinoamericanas se puede explicar por lo expuesto. De Soto señala que la informalidad es la respuesta a lo que los gobiernos mercantilistas de América Latina no lograron satisfacer, y en el que el sector formal, en vez de propiciar un sistema más equitativo y promotor, en el que las leyes y el marco institucional

de los ingresos fiscales. Estas actuaciones tuvieron como finalidad última la formación de Estado-nación lo más fuerte posible. El mercantilismo entró en crisis a finales del siglo XVIII y prácticamente desapareció para mediados del XIX, ante la aparición de las nuevas teorías fisiócratas y liberales, las cuales ayudaron a Europa a recuperarse de la profunda crisis del siglo XVII y las guerras revolucionarias francesas. Se denomina *neomercantilismo* a la periódica resurrección de estas prácticas e ideas.

incentivaran la creatividad, se acomodó al sistema mercantilista y dedicó todos sus esfuerzos a obtener rentas y beneficios de los monopolios y derechos concedidos por medio de estos Estados.

En efecto, este sistema no solo es corrupto e ineficiente; es también inmoral, porque el éxito no depende de la buena voluntad, el esfuerzo, la creatividad, la innovación y la productividad, sino que depende de las competencias y capacidades para aliarse con políticos y élites y, así, poder participar de los beneficios que ofrecen. En De Soto se encuentra que, la mayor parte de las empresas formales enfrentan altos costos de desembolso (recursos y tiempo que demandan) para poder operar en la legalidad, en esencia, los costos de los trámites burocráticos, y esto termina generando unas raíces viciadas en el aparato productivo de las economías latinoamericanas, porque en vez de propiciar la producción de nuevas riquezas, el sistema económico termina solo beneficiando a un pequeño círculo y así la redistribución de la riqueza termina siendo escasa. Por ello, terminan proliferando las actividades no productivas, de tipo parasitaria y con ello la distorsión o destrucción de los incentivos económicos correctos. Finalmente, ante esta situación, es de esperar que las empresas de América Latina se queden rezagadas en su desarrollo tecnológico y económico y, por ende, tengan dificultades para competir en los mercados internacionales.

Para De Soto este sistema mercantilista en América Latina condena a una sociedad a la impotencia económica, al crear condiciones que no permiten prosperar y al establecer condiciones de vida y relaciones entre agentes económicos y Estado donde se reducen las posibilidades para que funcione un sistema democrático real. Las instituciones, para De Soto, son importantes para explicar el sector informal; por esto, muestra que el derecho está en función de intereses particulares, en vez del interés general. Para De Soto los proyectos de ley y reformas, si bien son dados a conocer de forma pública, la mayoría de las disposiciones legales se elaboran en las sombras de la burocracia y del cabildeo político, y al final se difunden a un ritmo en el que el ciudadano e incluso el especialista o afectado por la norma no están en condiciones de conocer, debatir y acomodar a sus intereses propios y en pro de la sociedad. Por esto, en América Latina se destaca la ausencia de prácticas democráticas reales, y lo que impera es un sistema discriminador y elitista que maneja todo en función del provecho de la minoría que tiene el poder. El sistema jurídico

y legal que señala De Soto para América Latina es de la lógica que cada disposición legal tenga otra(s) que la enmiende, atenúe o rechace, es decir, es un sistema legal lleno de contradicciones y negaciones jurídicas que transgreden leyes de cambios y así se mantiene el sistema justificado.

Parte de la solución propuesta por De Soto es que América Latina recupere o establezca la democracia real, celebrar elecciones genuinas y sin intervenciones externas e internas por parte de grupos de poder, que se dé la libertad de prensa y que la vida política transcurra sin contratiempos. Solo así el sector informal podrá ir encontrando en el sector formal incentivos para trasladarse a este último, para establecer claridad en cuanto a las leyes y para facilitar la creación de empresas y, por ende, la generación de puestos de trabajo. El sector informal solo nos muestra la fuerza de voluntad de hombres y mujeres que, con su trabajo, audacia, creatividad, imaginación, empeño y compromiso, y más importante aún, sin ayuda del aparato legal y estatal, han podido crear más puestos de trabajo y más riqueza de lo que profesa que el Estado “todopoderoso” puede hacer. En efecto, el sector informal puede ser reinterpretado a la luz de la lectura de De Soto como un amortiguador económico y social, pues los agentes económicos que logran estar en la informalidad y no en la economía oculta o subterránea, no son delincuentes, criminales o vagabundos; es gracias al sector informal que hay menos desempleo, menos criminalidad y menos hambre en la sociedad. En este sentido, un gran tamaño del sector informal en la economía es la mejor medida de lo que no ha logrado solucionar el Estado, en términos de bienestar social.

Lo expuesto no significa que para De Soto sea necesario más intervención estatal; por el contrario, es que efectivamente sin la presencia de Estado, la sociedad misma ha dado respuesta a las necesidades que buscan satisfacer. De ahí que su sugerencia sea el recorte y la disminución misma del Estado. No es el colectivismo planificado y regulado, sino es darles a los agentes económicos cierto grado de libertad para que mediante su propia responsabilidad puedan enfrentar la pobreza y el atraso social; en esencia, es aplicar democracia genuina y auténtica libertad. Y que el pago de impuestos y acceso a transferencias sea de acuerdo con criterios técnicos y de forma democrática, sin favorecer a unos cuantos pocos y ayudar a quienes realmente lo necesiten con criterios técnicos. La invitación real que hace De Soto es que el Estado

reducido muestre, sin corrupción, que sus acciones e intervenciones no son incompetentes y no favorecen a unos pocos, sino a la sociedad en su conjunto, tal y como se esperaría de una democracia real. De hecho, solamente cuando la libertad política y económica se funden en una sola unidad, serán realmente operativas, genuinas y funcionales. Finalmente, para De Soto, la función del Estado es garantizar unas reglas de juego tales que aquellas iniciativas puedan ser tomadas de forma equitativa y libre. Reglas de juego que se construyen a partir de un consenso mayoritario y, por esto, la importancia de un sistema democrático. Un sistema que obligue a los ciudadanos independientes y soberanos a tomar iniciativas y responsabilidades en la sociedad.

Esto no es fácil de lograr, porque tenemos una sociedad con desigualdades económicas, con falta de integración cultural y demasiados problemas sociales, y por este motivo se creó una sinergia en la cual se siente la necesidad de la presencia e intervención del Estado, y cuya función es redistributiva. De Soto plantea que es reduciendo su tamaño y poder donde se puede hablar de reglas de juego verdaderamente imparciales e idénticas para todos. Con los desequilibrios estructurales que tenemos actualmente entre ricos y pobres, urbanos y rurales, formales e informales, las medidas que mejor se pueden conceder tienden, de forma desintencionada en la práctica, a favorecer a unos cuantos pocos y perjudicar a una gran mayoría. Finalmente, de forma indirecta, algunos informales asumen costos del sistema tributario cuando consumen o producen en sus actividades económicas, pero luego no se ven retribuidos o compensados luego por parte del Estado, ya que, en definitiva, el sistema tributario solo opera y puede beneficiar a los formales.

Consideraciones generales recientes acerca de la informalidad y la tributación

En la literatura sobre el impacto que tiene la tributación en la economía informal se realizan balances de los debates clave y se llama la atención sobre las innovaciones recientes en la materia. Para esto, la visión que ofrecen Joshi et al. (2014) es bastante completa. Los autores muestran que, convencionalmente, el debate sobre si gravar o no se ha centrado con frecuencia en el limitado potencial de ingresos, el alto costo de la recaudación y el impacto potencialmente

adverso en las pequeñas empresas informales. Los argumentos recientes han recalcado cada vez más los beneficios indirectos de la tributación informal en relación con el crecimiento económico, el cumplimiento tributario más amplio y la gobernanza. A pesar de que se requiere más investigación al respecto, ya se identifica que los costos y beneficios son relevantes para todos, incluido el cumplimiento cuasivoluntario, los incentivos políticos y administrativos para las reformas y las negociaciones entre los ciudadanos y Estado, y en esto radica la discusión sobre los impuestos, como mecanismo institucional para abordar la informalidad.

En Joshi et al. (2014) se encuentran los debates existentes que llaman la atención sobre nuevas ideas acerca de cómo fortalecer el sistema de tributación del sector informal, y destacar las innovaciones y esfuerzos recientes desde una perspectiva orientada al papel que cumple el Estado que, al final, son las críticas expuestas en De Soto (1989). La cuestión de si la tributación de la economía informal está justificada ha sido objeto de controversia desde hace mucho tiempo. En opinión de los críticos, los rendimientos potenciales de los ingresos son bajos, los costos administrativos son altos y es probable que la incidencia fiscal sea regresiva y la aplicación de impuestos corre el riesgo de exponer a las empresas vulnerables al hostigamiento y, con ello, provocar el crecimiento del sector informal (Keen, 2012). Sin embargo, el interés reciente ha sido catalizado por la creciente atención a los beneficios potenciales de la tributación del sector informal en términos de ingresos, crecimiento y gobernanza. Con respecto a los ingresos, el sector informal constituye una proporción importante y, en muchos países, creciente del PIB y, por lo tanto, representa una fuente potencialmente significativa de ingresos fiscales para los gobiernos con problemas de liquidez (Schneider et al., 2010a, 2010b; Schneider & Klinglmair, 2004). Asimismo, gravar el sector informal también puede ser esencial para mantener la “moral tributaria” y el cumplimiento tributario entre las empresas más grandes (Alm et al., 2004; Terkper, 2003; Torgler, 2003).

Con respecto al crecimiento, ahora hay algunas pruebas de que la formalización puede acelerar el crecimiento de algunas empresas del sector informal y puede traer beneficios más amplios para las empresas existentes del sector formal. El mecanismo es bastante simple: es la interacción de empresas del sector formal con empresas nuevas llegadas del sector informal que pueden

proveer o suministrar recursos a las empresas formales a más bajo costo; a su vez, en el sector formal, el grado y libertad de expansión en cuanto al crecimiento de las empresas es mucho más considerable y, por supuesto, el acceso a los beneficios del sector formal que puede suministrar el Estado (De Mel et al., 2013; Fajnzylber et al., 2009; Loeprick, 2009; McCulloch et al., 2010; Perry et al., 2007). Finalmente, con respecto a la gobernanza, se han presentado nuevos argumentos de que el pago de impuestos por parte de las empresas en la economía informal puede ser un método para involucrar y comprometer a las empresas con el Estado y, por lo tanto, promover la legitimidad, la buena gobernanza y la responsabilidad política social, mostrando así que los formales, al ver que también a los informales se les cobran impuestos, moralmente tendrían incentivos a responderle al Estado y que finalmente este logre redistribuir correctamente los recursos recaudados de forma justa y democrática, similarmente a lo expuesto por parte de las críticas de De Soto (Joshi & Ayee, 2008; Prichard, 2009).

En este contexto, el aspecto tributario exige una revisión y evaluación a luz de la investigación sobre los beneficios potenciales de ingresos, crecimiento y gobernanza de la tributación del sector informal, considerando estrategias alternativas para gravar a las empresas del sector informal y explorar las barreras técnicas y políticas de la economía para una reforma relevante. De hecho, el interés final no es hacer apología a favor o en contra de la expansión de la tributación de la economía informal, sino considerar cómo estos sistemas pueden ser más efectivos y equitativos, es decir, cómo los esfuerzos para gravar a los actores del sector informal pueden producir nuevos beneficios, en lugar de resultar en una “incorporación adversa” en los sistemas formales (Hickey & du Toit, 2007; Meagher & Lindell, 2013). Por el contrario, en esta revisión de la literatura se sugiere que los beneficios de crecimiento y gobernanza de la mejora de la tributación del sector informal son potencialmente grandes en contextos específicos, pero a su vez son inciertos. Por el contrario, los costos para los pequeños productores son evidentes y potencialmente significativos en contextos de corrupción y abuso generalizados. Esto sugiere la necesidad de investigar las condiciones en las que es más probable que se obtengan beneficios potenciales de tributar el sector informal.

Para poder lograr lo anterior, se busca ir más allá de las demandas técnicas del diseño de políticas y enmarcar el problema igualmente como un problema de incentivos, políticas e instituciones. Al pensar en una posible reforma, las preguntas clave son: ¿cuáles son los costos y beneficios de la ampliación de los impuestos?, ¿qué incentivos pueden mejorar el cumplimiento entre las empresas del sector informal que actualmente no funcionan?, ¿cómo pueden superarse las barreras políticas a una mayor tributación del sector informal?, y ¿qué arreglos institucionales podrían contribuir a este objetivo? Este marco nos permite pensar en las reformas en términos de su capacidad para abordar dos cuestiones: las necesidades de ingresos de los gobiernos y las necesidades de crecimiento y gobernanza por parte de las empresas del sector informal. Al abordar estas preguntas, mantenemos un enfoque intencionalmente estrecho en las pequeñas y medianas empresas informales, en lugar de los trabajadores del sector informal o las actividades económicas de subsistencia. Del mismo modo, nos centramos en cuestiones específicas sobre si y cómo gravar al sector informal, mientras prestamos atención selectiva a una literatura significativamente más amplia que explora las características sociales y políticas de la economía informal y su relación con el Estado y la economía formal. Por tal motivo, a continuación, exponemos algunas visiones y enfoques particulares de la informalidad y la tributación.

Visiones y enfoques particulares de la informalidad y la tributación

La tributación como posible causa de la informalidad

Los procesos de registro legal, regulación y tributación pueden verse como cargas económicas y sociales para la economía informal. En esta línea, La Porta & Shleifer (2008) señalan que la actividad económica extraoficial, que es conducida por firmas no registradas o por firmas registradas pero que esconden su contabilidad de la tributación, promueven la expansión del sector informal. No obstante, si bien en La Porta & Shleifer (2008) se registra que las enormes diferencias encontradas entre los niveles de productividad de las empresas

registradas con respecto a las no registradas corresponden a que las empresas no registradas carecen de capital humano y capital físico necesario para igualar la calidad de los bienes producidos por empresas formales, también se indica de forma indirecta que en las economías subdesarrolladas o en desarrollo el costo del capital es alto y, por tanto, las empresas no registradas evaden la tributación porque es más barato que mejorar la capacidad humana de su personal o actualizar la tecnología de su maquinaria. En consecuencia, y según se expresa por gerentes de empresas informales de todo el mundo, los principales obstáculos para la formalización de las empresas son el alto costo de financiación y la administración tributaria en relación con las empresas no registradas, lo que implica que no solo la falta de control sobre la evasión de impuestos promueve la informalidad, sino también la falta de legislación integral que respalde el desarrollo y la competitividad de los mercados financieros para compensar los altos riesgos asociados a la financiación de capital para invertir en empresas informales.

En la literatura sobre informalidad se encuentra que los modelos teóricos generalmente predicen o asumen que, a mayor carga tributaria, se promueve que los sectores informales sean más grandes. Sin embargo, empíricamente, se ha mostrado que existe un debate considerable sobre el efecto que tienen los impuestos en la informalidad. El desafío para los modeladores es mostrar en qué condiciones y estructuras teóricas surge una relación positiva, negativa o no entre las tasas impositivas y la informalidad, también que depende del grado de imposición tributaria (*tax enforcement*, a veces se traduce como aplicación tributaria) y del nivel de desarrollo y acceso del mercado crediticio en una economía. Se esperaría que el modelo teórico muestre que una mayor imposición tributaria implique una mayor probabilidad de detección y castigo; mientras que más crédito implica un mejor acceso del sector informal a la financiación. Ambos mecanismos generan incentivos para la formalización. En este sentido, Mitra (2017) utiliza un modelo de equilibrio general dinámico de dos sectores con restricciones de endeudamiento y muestra que la informalidad aumenta con la tasa impositiva hasta un nivel umbral de imposición de impuestos más allá del cual cae a medida que aumenta el impuesto. Este umbral de imposición depende negativamente del nivel de acceso al crédito en la economía.

Gravando las actividades informales

Parece ser paradójico y contraproducente gravar a los pobres, y lo es más en economías en las cuales lo más factible es que la evasión fiscal sea un aspecto importante del mismo sector formal; de hecho, cuando la economía informal tiene un tamaño significativo, se puede ver como una posible fuente de ampliación de la base impositiva. Cuando se hace, los gobiernos se enfocan en el nivel superior de la economía informal, en este caso, se trata de las microempresas informales, en vez del nivel inferior que corresponde a los generadores de su propio ingreso (cuenta propia). Por ejemplo, el Banco Mundial continúa abordando la cuestión de la economía informal a través de la justificación de la evasión fiscal y la economía oculta, y es en gran medida porque se resalta que este tipo de gobiernos enfrentan altos niveles de déficit fiscal vía el impuesto al valor agregado (IVA).

La literatura ofrecida por parte de la Organización Internacional del Trabajo muestra que, para los casos de América Latina y África, que en el caso de que se obligara pagar los impuestos a los que están sometidos los agentes económicos en el sector formal a los informales, muchas de las actividades informales simplemente no podrían sobrevivir. No obstante, los empresarios informales pagan el IVA en sus compras como si fueran consumidores finales, incluso si no reclaman el IVA a sus clientes. Pero esto no es suficiente como para considerarse una fuente importante de ingresos tributarios. Además, es común que en el sector informal, y bajo ciertas condiciones, el pago de sobornos indebidos —y que se puede asumir como un costo para las actividades productivas informales—, si bien es diferente al tema tributario, es un pago que se hace de manera coercitiva y por tanto tiene un efecto similar al impuesto desde lo productivo, pero sin desconocer las externalidades negativas que se generan alrededor de un sistema de extorsión. Finalmente, los mismos agentes económicos del sector informal se pueden considerar no beneficiados de los servicios públicos que se supone que los impuestos deben financiar y proporcionar a la población, como agua, electricidad, saneamiento, limpieza, seguridad, educación, salud, entre otros. Esto implica que el sector informal es excluido del contrato social y de ahí su justificación a no tener incentivos a tributar (Maldonado, 1995).

Vale la pena destacar que esfuerzos para la formalización mediante impuestos ajustados a las realidades de los agentes económicos informales se han intentado en varios países de África y América Latina. El caso de Burkina Faso se destaca, pues se aplicó un impuesto único trimestral (llamado impuesto sintético o presuntivo) a las microempresas cuyo nivel de operaciones en cuanto a su volumen de negocios anual fuera inferior a quince millones FCFA (franco CFA de África Central). Este monto se fija de acuerdo con varios criterios, como la ubicación geográfica y la categoría de la actividad. Sin embargo, el ejercicio en este país mostró tener un impacto bajo en la formalización y un costo de recolección alto en tributación (Balde et al., 2020; Traoré & Ouedraogo, 2021). Algunas prácticas que tuvieron éxito fueron en Argentina y Brasil, donde los impuestos fiscales se combinaron con las contribuciones sociales (Van Elk et al., 2014). El caso argentino se implementó en 1998 con el sistema *Monotax* para remplazar el impuesto sobre la renta, el IVA y las contribuciones sociales (incluidas las pensiones) por un impuesto único mensual, cuyo monto se fija de acuerdo con el nivel de facturación anual, el consumo de electricidad o el tamaño en metros cuadrados del espacio de trabajo (se aplica uno de los tres criterios que determina el pago más alto).

A nivel global, la cantidad total de impuestos adeudados se reduce en comparación con lo que el microempresario informal habría tenido que pagar de otra manera. El 70 % de los ingresos van a la seguridad social, y el 30 %, a los gobiernos locales. El programa SIMPLES en Brasil consiste en la simplificación del sistema fiscal mediante la sustitución de todo el conjunto de impuestos y contribuciones sociales por una contribución mensual única. Además, las contribuciones sociales ya no se basan en los salarios, sino en una parte fija de los ingresos totales (o volumen de negocios); por lo tanto, un incentivo para que el empresario contrate empleados o registre a sus empleados informales (Fajnzylber et al., 2011). Estos programas generalmente eximen a los beneficiarios de todos los impuestos que se adeudarían por las actividades anteriores. Otro método eficaz que se introdujo en São Paulo, en 2007, y que resultó exitoso, consistió en tener en cuenta el punto de vista de los consumidores organizando loterías en los recibos de compra: alienta a los clientes a pedir una prueba de su compra y presiona a las empresas para que se registren. Aunque a veces se les acusa de “desplazar la moral fiscal” y de tener efectos negativos en el

bienestar a largo plazo (Fabbri & Wilks, 2016), estos programas también se han utilizado en Argentina, Chile, Costa Rica, así como en China (*fapiao* es el sistema chino de facturación), Grecia, Eslovaquia y Portugal.

Los costos y beneficios de gravar la economía informal

Como se señaló, la creciente atención a la tributación de la economía informal se basa en su importancia potencial para los ingresos, el crecimiento y la gobernanza. Sin embargo, es probable que los beneficios directos para los ingresos de gravar el sector informal sean relativamente modestos y las implicaciones para la equidad vertical sean potencialmente adversas. El peso del argumento a favor de la tributación se basa entonces en los beneficios indirectos, en particular desde la perspectiva del crecimiento acelerado y el potencial de ganancias de gobernanza. Se proporciona indicaciones preliminares de los beneficios potenciales de gravar la economía informal; aun cuando también se destaca la necesidad de una investigación y una atención sustancialmente mayor a los desafíos planteados por la vulnerabilidad general de muchas empresas del sector informal, debido a la dinámica desigual del poder, particularmente en contextos de corrupción endémica, algo muy marcado en las EMED.

Implicaciones de tributar al sector informal en cuanto a los ingresos y equidad

Gran parte del debate sobre los costos y beneficios de gravar al sector informal se ha centrado en los ingresos directos y las implicaciones de equidad. Pensando y observando a la ligera, se logra observar que la tributación de la economía informal parece ser una fuente potencialmente importante de ingresos públicos, ya que el sector informal comprende una proporción grande y, en muchos países, creciente del PIB (Schneider et al., 2010a, 2010b; Schneider & Klinglmair, 2004). Sin embargo, en la práctica, es probable que los ingresos tributarios recaudados sean moderados. Los ingresos individuales dentro del sector son bajos y, en consecuencia, los tipos impositivos son bajos; mientras que los costos de recaudación son muy altos, debido al gran número de empresas individuales y a la dificultad de supervisarlas y penalizarlas. La tributación

de la economía informal también plantea problemas de equidad, ya que los operadores de las empresas del sector informal suelen tener bajos ingresos y la tributación de dichas empresas es potencialmente regresiva (por ejemplo, Pimhidzai & Fox, 2012). Si los esfuerzos para gravar el sector informal también aumentan el riesgo de un comportamiento relativamente coercitivo o corrupto por parte de los funcionarios fiscales (como suele ser el caso), estas preocupaciones se exacerban. Por estas razones, muchos expertos en tributación se han mostrado escépticos de concentrar los escasos recursos en los países en desarrollo en gravar a las pequeñas empresas del sector informal (Keen, 2012).

Por lo tanto, los argumentos de ingresos y equidad para expandir la tributación del sector informal se basan en beneficios más indirectos. Un argumento es que la tributación de las pequeñas empresas del sector informal, si bien produce pocos ingresos a corto plazo, sirve para llevar a las empresas a la red tributaria, asegurando así un mayor cumplimiento tributario si se expanden con el tiempo. Simplemente, se trata de construir una cultura de cumplimiento tributario. Un argumento relacionado da la vuelta al argumento de la equidad estándar y sugiere que el incumplimiento de las empresas informales para pagar impuestos puede ser visto por las empresas formales como “injusto”. Esto puede disminuir la moral fiscal general y desalentar el cumplimiento tributario entre las empresas más grandes (Alm et al., 2004; Terkper, 2003; Torgler, 2003, 2005). Finalmente, se presentan argumentos de que la formalización puede aumentar la equidad al ofrecer a las pequeñas empresas una medida de previsibilidad y protección contra el Estado arbitrario y las acciones de extorsión relacionadas.

No obstante, aunque ambas afirmaciones son intuitivas, la evidencia sigue siendo altamente imperfecta. Si bien se cree ampliamente que gravar a las pequeñas empresas puede construir una cultura de cumplimiento tributario, no hay evidencia sistemática sobre el impacto a largo plazo de los impuestos a las pequeñas empresas en las actitudes hacia los impuestos entre esas empresas. Mientras tanto, la evidencia de que la informalidad puede conducir a una reducción de la moral tributaria se limita a las correlaciones entre países, con las correspondientes dificultades para afirmar la causalidad (Torgler & Schneider, 2007). Finalmente, las desigualdades de poder entre el Estado y las pequeñas empresas implican que aun cuando la formalización puede ofrecer

protección y previsibilidad a algunas empresas, también puede hacer que las empresas sean vulnerables al trato desigual y al hostigamiento, al hacerlas más visibles para las autoridades estatales. Estos riesgos han sido destacados por investigaciones recientes sobre comerciantes del sector informal en zonas fronterizas en Estados frágiles y afectados por conflictos (Schomerus & Titeca, 2012; Titeca, 2009). Esta investigación ha señalado los beneficios potenciales de equidad de la formalización o, al menos, el reconocimiento, pero también los peligros potenciales de la formalización si interrumpe los medios de vida precarios o expone a los comerciantes a nuevas formas de vulnerabilidad (Tegera & Johnson, 2007; Titeca & Kimanuka, 2012).

Implicaciones de la tributación al sector informal para el crecimiento económico

Las implicaciones de la ampliación de los impuestos para el crecimiento de las pequeñas empresas son tan importantes como las implicaciones inmediatas para los ingresos. La preocupación para muchos expertos en tributación es que el aumento de los impuestos de las pequeñas empresas puede, en última instancia, obstaculizar su crecimiento, y que este costo puede superar con creces el beneficio de los ingresos. La idea es que las pequeñas empresas optan por la informalidad precisamente porque creen que la informalidad las beneficiará, dados los costos y cargas de operar en la formalidad. Sin embargo, un creciente cuerpo de investigación sugiere que la formalización —de la cual la entrada en la red tributaria es un componente central— puede, de hecho, tener beneficios significativos para el crecimiento o, al menos, no puede obstaculizar el crecimiento (Kenyon & Kapaz, 2005). Si bien la informalidad ayuda a las empresas a evitar ciertos costos, también puede impedir el acceso a ciertas oportunidades disponibles únicamente para las empresas formales, incluido un mayor acceso al crédito, mayores oportunidades para interactuar con grandes empresas y contratos gubernamentales, menor acoso por parte de la policía y los funcionarios municipales, y acceso a programas más amplios de capacitación y apoyo. Es acá donde se puede pensar en la lógica de la absorción del sector informal por parte del formal, debido al acceso al crédito y vía acumulación de capital se logre crecer. Gran parte de la justificación encontrada en la literatura

de que la formalización puede conducir a un crecimiento más rápido provino de la evidencia de que las empresas formales tienden a crecer más rápido que las empresas del sector informal. Empero, tales estudios dejan abierta la cuestión de la causalidad: ¿las empresas crecen más rápido porque son formales o las empresas con mayores perspectivas de crecimiento se formalizan?

Un puñado de estudios más recientes han comenzado a proporcionar evidencia más sólida y matizada sobre el impacto causal de la formalización mediante el control de características no observables de las empresas o mediante el empleo de métodos experimentales. Basándose en datos de panel sobre microempresas en México y controlando una amplia gama de características de las empresas que representan el potencial económico de las empresas, Fajnzylber et al. (2009) encontraron que la formalización, a través del acceso al crédito, la capacitación, el pago de impuestos y la participación en asociaciones empresariales, tiene efectos positivos en las ganancias y la supervivencia de las empresas, al permitir que las empresas alcancen su tamaño óptimo. Rand y Torm (2012) exploraron el impacto de la formalización en las pequeñas y medianas empresas (pymes) en Vietnam mediante el empleo de un enfoque de doble diferencia y encuentran un impacto positivo en las ganancias, las inversiones y la formalidad de los contratos laborales. McKenzie y Sakho (2010) examinan las microempresas en Bolivia, utilizando la distancia de la oficina tributaria como un instrumento para la informalidad, en un esfuerzo por establecer el papel causal de la formalización. Encuentran que la formalización, en forma de registro ante las autoridades fiscales, aumenta la rentabilidad de las empresas, pero solo para las empresas medianas. McCulloch et al. (2010) emplean de manera similar variables instrumentales al observar a las pequeñas empresas en Indonesia, y encuentran que el impacto de la formalización en las ventas es heterogéneo entre las empresas, con los principales beneficios para las empresas medianas con niveles más altos de empleo.

Curiosamente, atribuyen una parte importante de estas ganancias a la reducción de los pagos de impuestos y la exposición a la corrupción después de la formalización, destacando así el riesgo de acoso que enfrentan las empresas informales. Más allá de las técnicas de datos de panel, Fajnzylber et al. (2011) utilizan un diseño de regresión discontinua para explotar un experimento natural ofrecido por las reformas introducidas en Brasil en 1996 que facilitaron la

formalización de las pequeñas empresas. Una vez más, encuentran un impacto positivo de la formalización en los ingresos y las ganancias y atribuyen estas ganancias a la adopción de técnicas de producción y personal más permanentes. Finalmente, De Mel et al. (2013) emplean un experimento controlado en Sri Lanka, en el que aleatorizaron la disponibilidad de incentivos para que las pequeñas empresas se formalizaran. Encontraron que un pequeño grupo de estas empresas experimentan beneficios significativos en los ingresos, pero que la mayoría de las empresas no experimentan cambios significativos en los ingresos.

Si bien esta literatura destaca los beneficios de la formalización, también enfatiza que estos impactos son heterogéneos entre los tipos de empresas. Las empresas más pequeñas, con frecuencia, son las menos capaces de cosechar los beneficios de la formalización; mientras que las empresas medianas experimentan las mayores mejoras. Una encuesta de microempresas informales en México realizada por McKenzie y Woodruff (2006) proporciona una posible explicación que se repite en la literatura. Muchas microempresas afirmaron que los beneficios de la formalización, aunque existen, no son lo suficientemente altos o exclusivos como para ser un incentivo para formalizarse. Por ejemplo, cuando las microempresas pueden confiar en mecanismos de crédito informales, el valor agregado de la formalización se percibe como limitado. Otra razón es que las microempresas tienen diferentes intereses subyacentes que las empresas más grandes. Muchas microempresas son operadas por individuos que no son empresarios de vocación, pero que están esperando una oportunidad para ingresar a empleos asalariados o están dirigiendo microempresas en paralelo con otros empleos para complementar los ingresos (Maloney, 2004). En tales circunstancias, la expansión del negocio puede no ser una motivación central, y es probable que la formalización sea irrelevante y potencialmente costosa. Además, puede haber diferencias entre las empresas que optan por pagar impuestos para acceder a nuevas oportunidades y las que simplemente son atrapadas por las autoridades fiscales. El único estudio que explora este tema es el de Fajnzylber et al. (2009), para el cual el pago de impuestos resultó en un beneficio para todas las empresas, lo que llevó a un aumento de, al menos, el 20% en las ganancias, independientemente de si fueron atrapadas o voluntariamente cumplieron. Finalmente, la dinámica de

poder en la relación entre las empresas y el Estado puede ser decisiva para dar forma a los resultados. En algunos casos, la formalización puede proteger a las empresas informales del acoso y el comportamiento arbitrario del Estado, y abrir nuevas oportunidades comerciales, pero en otros contextos el compromiso con el Estado puede exacerbar los riesgos, al tiempo que produce pocas oportunidades. Igualmente, es importante, destacar que estas relaciones pueden variar entre las empresas, lo que refleja una “dinámica divergente de inclusión y exclusión” que privilegia a algunas empresas y perjudica a otras (Schomerus & Titeca, 2012).

En general, ahora hay un cuerpo convincente de evidencia de que la formalización puede generar ganancias económicas más amplias, aunque sigue habiendo una incertidumbre significativa sobre si es probable que las microempresas más pequeñas sean beneficiarias. También existe una incertidumbre continua sobre qué canales son más importantes para impulsar los beneficios económicos de la formalización. Por último, es necesario reconocer que es probable que los resultados reales para las empresas (reducción del hostigamiento, previsibilidad y nuevas oportunidades) varíen y estén conformados por relaciones de poder y redes políticas que vinculen al Estado y a las empresas individuales en contextos particulares.

Implicaciones tributarias en el sector informal en materia de gobernanza

Un factor importante que motiva el reciente interés en gravar la economía informal es la posibilidad de que el pago de impuestos por parte de las empresas dentro de esta economía pueda promover la buena gobernanza y la responsabilidad política a través de tres canales relacionados. En primer lugar, para fomentar el cumplimiento tributario cuasivoluntario, el Estado puede ser más receptivo y responsable ante los grupos que pagan impuestos (Bates & Lien, 1985; Levi, 1988). En segundo lugar, es más probable que las personas exijan capacidad de respuesta y rendición de cuentas si pagan impuestos, debido a un sentido de propiedad sobre las actividades gubernamentales (Bird & Vaillancourt, 1998; Prichard, 2009, 2010a). En tercer lugar, los esfuerzos para gravar a los operadores del sector informal podrían catalizar la acción colectiva y el

compromiso político de las asociaciones del sector informal, proporcionando una base para una mayor negociación (Joshi & Aye, 2008; Prichard, 2009).

Estas conexiones potenciales sugieren que si se persigue de una manera comparativamente “contractual” (Moore, 2008), la tributación de la economía informal podría convertirse en un estímulo importante para expandir la voz política entre los grupos sociales relativamente marginados. Sin embargo, aunque plausible, también hay motivos para el escepticismo: las empresas del sector informal suelen estar mal organizadas, enfrentan problemas de acción colectiva, generalmente carecen de poder político y pueden temer represalias por parte del Estado en respuesta a demandas ampliadas. Dados estos desafíos, Meagher y Lindell (2013) preguntan: “¿Gravar a los comerciantes informales fortalece la responsabilidad pública o simplemente crea nuevas vías de depredación?”.

Hay algunas pruebas, aunque limitadas, de que la tributación del sector informal puede conducir a una mejor movilización y rendición de cuentas. Joshi y Aye (2008) muestran que los esfuerzos del gobierno en Ghana para gravar a las empresas del sector informal dieron lugar, al menos, a alguna negociación entre las asociaciones del sector informal y el gobierno (véase también Prichard, 2009). En una línea similar, Prichard (2010b) encuentra que la expansión de los impuestos a las pequeñas empresas en Etiopía desencadenó el compromiso público y llevó al gobierno a incluir una mayor participación empresarial en la supervisión del régimen fiscal presuntivo. Finalmente, De Mel et al. (2013) encuentran que en Sri Lanka la formalización de las empresas, incluida la entrada en la red tributaria, fomentó una mayor confianza en el Estado, incluso cuando las empresas no aumentaron su rentabilidad.

El potencial de una mayor marginación también es alto. Una variedad de estudios en contextos de conflicto y fragilidad enfatizan la debilidad de las organizaciones del sector informal y el desequilibrio de poder fundamental que caracteriza su relación con el Estado (Titeca, 2009; Titeca & Kimanuka, 2012). De hecho, la literatura más amplia que analiza la organización política del sector informal destaca la complejidad de los posibles resultados. La revisión de Lindell (2010) de las formas dispares de agencia política ejercidas por operadores informales destaca resultados altamente divergentes, que van desde la negociación cooperativa con el Estado hasta la fragmentación de la

voz política. Del mismo modo, Meagher y Lindell (2013) señalan que la acción política de las asociaciones informales, con frecuencia, crea ganadores y perdedores, lo que podría fomentar la fragmentación de intereses y la marginación de ciertos grupos. Lo que es crítico son los análisis específicos desarrollados alrededor del sujeto, el lugar y la temporalidad del compromiso entre lo formal e informal, debido a que son elementos fundamentales para comprender el carácter selectivo de la incorporación y los intereses atendidos. En resumen, si bien la evidencia sugiere que las ganancias de gobernanza podrían ser un argumento potencialmente poderoso para expandir la tributación de la economía informal, se requiere más investigación, especificando las condiciones bajo las cuales es probable que se obtengan estos beneficios.

Relación negativa y positiva entre tributación e informalidad

Relación negativa

En Mitra (2017) se encuentra que el sector informal se relaciona positivamente o no está relacionado positivamente con los impuestos en las economías en desarrollo; mientras que está relacionado negativamente con los impuestos en las economías desarrolladas. En efecto, Mitra (2017) destaca, además, que tanto el Estado de derecho como el desarrollo financiero están fuertemente correlacionados negativamente con la informalidad en las economías desarrolladas, en tanto que el Estado de derecho parece importar más para la informalidad en las economías en desarrollo, junto con un desarrollo financiero, que muestra una correlación negativa muy débil con el tamaño del sector informal. Además, el Estado de derecho y el desarrollo financiero parecen estar fuertemente correlacionados positivamente en ambos grupos de países. Por lo tanto, las economías con mejor aplicación de las leyes, fuerte institucionalidad y mercados financieros bien desarrollados tienden a tener sectores informales más pequeños, pero los mercados financieros son más importantes para la informalidad en las economías desarrolladas. Estos hallazgos también son confirmados por Liu-Evans y Mitra (2022), quienes encuentran que la informalidad está significativamente relacionada positivamente con la tasa impositiva y significativamente relacionada negativamente con el Estado de

derecho en las economías en desarrollo; entre tanto, el desarrollo financiero no ejerció ningún efecto directo significativo sobre la informalidad.

Una mayor aplicación de impuestos se asocia generalmente con una menor informalidad; sin embargo, lo que evidencia la mayoría de los estudios contemporáneos es que no es tan clara esta relación, debido a otros que afectan los niveles de informalidad. Si bien, como se demuestra en Liu-Evans y Mitra (2022), el fortalecimiento del Estado de derecho, como *proxy* de la mayor aplicación de impuestos, registra un efecto negativo significativo sobre los niveles de informalidad, solo podría ser factible en los EMED si sus costos de aplicación tienden a cero. Esta evidencia apunta a que las EMED lograrían reducir sus altos niveles de informalidad bajo ciertas condiciones asociadas con la estabilidad en los mercados, y dicha estabilidad solo se alcanzaría si se mejora en otros determinantes clave para la reducción de la informalidad como la calidad institucional, la libertad económica, mercados financieros competitivos, políticas monetarias responsables y estabilidad política. Por ejemplo, Liu-Evans y Mitra (2019) destacan el efecto negativo significativo y sólido sobre la informalidad de la estabilidad financiera en todos los países, así como el Estado de derecho como un determinante clave del tamaño del sector informal. Es importante señalar que solo la política monetaria responsable logra respaldar un sistema bancario estable que brinda confianza entre los inversores y las fuerzas económicas que definen la competitividad en los mercados financieros. Por lo anterior, la importancia de los mercados financieros competitivos radica en que influyen directa e indirectamente en el valor de los activos declarados y la capacidad de generación de ingresos de las empresas a través del acceso al crédito para financiar nueva tecnología. Es decir, mantener los niveles de estabilidad financiera robustece el sector bancario al reducir el costo del control fiscal a las empresas formales e incentiva económicamente a las empresas informales para financiar la productividad necesaria que exige el mercado para competir con las empresas informales.

La estabilidad financiera funciona como un factor determinante para que las empresas formales declaren sus ingresos y activos con precisión; de lo contrario, no podrían acceder al crédito formal otorgado a partir de tasas de interés competitivas que garantizan el costo de deuda mínimo para las empresas. Así mismo, existen factores que reducen la informalidad y que están asociados con

la estabilidad financiera, como la calidad institucional, que garantiza niveles bajos de inflación y tasas de interés asequibles. Siguiendo lo anterior, Aruoba (2010) modeló explícitamente la elección de la actividad informal del sector privado ante el riesgo de una auditoría fiscal y teniendo en cuenta las políticas de impuesto sobre la renta y de inflación del gobierno que, además, establece el costo del control fiscal y su gestión pública se considera exógena. Los resultados empíricos de este modelo sugieren que los grandes mercados informales suelen estar asociados con factores institucionales como la regulación excesiva, la aplicación deficiente de la ley y la corrupción. Dados estos resultados, se observa que la política fiscal y el buen diseño de instrumentos tributarios solo se logra mediante altos niveles de calidad institucional y de gestión de recursos públicos.

Los altos niveles de corrupción, la inestabilidad política y la debilidad del Estado de derecho en los países han generado siempre un panorama desfavorable para reducir la informalidad. En Johnson et al. (1997), los actos de corrupción generan incentivos adicionales hacia la informalidad, debido a que, por lo general, los políticos utilizan a las instituciones para recibir sobornos y perseguir sus propios intereses, por ejemplo, mantener el empleo en ciertas empresas, apoyar a los empresarios favorables a su política y castigar a los empresarios políticamente hostiles, y subsidiar a sus aliados. Estos efectos adicionales se asocian con la influencia negativa en la actividad empresarial y el crecimiento económico que aumenta la informalidad, es decir, la politización de la vida económica y la consiguiente reasignación de recursos al sector no oficial tienen efectos profundos tanto en la estructura como en la tasa de crecimiento de una economía en desarrollo. Johnson et al. (1998a) encuentran esta misma relación negativa entre el Estado de derecho y la participación de la economía informal sobre el producto total de los países y prueban que aquellos con más corrupción tienen una mayor proporción de la economía informal. Además, los países con más regulación y mayor carga fiscal tienden a tener una mayor participación de la economía informal en el PIB total.

Relación positiva

Cuando se considera la relación positiva entre los esquemas tributarios y la informalidad, necesariamente se debe hablar de las diferencias sustanciales

entre las economías desarrolladas y las EMED. Por un lado, existen artículos como el de Friedman et al. (2000) que muestran que las tasas impositivas más altas están correlacionadas significativamente con menos informalidad como porcentaje del PIB, lo que implica que los gobiernos corruptos se convierten en gobiernos pequeños que pueden sostener tasas impositivas bajas. Por otro, Schneider (2005) encuentra que la economía informal aumenta cuando la tasa de crecimiento del PIB de los países en desarrollo disminuye, mientras que en las economías desarrolladas y en transición la economía informal aumenta respectivamente los niveles de producción. Estas relaciones dependen de la naturaleza de las actividades económicas no reguladas y el tamaño o de la importancia que tenga la economía informal con respecto al producto agregado total de las EMED, en especial porque la captura de información de las empresas informales es difícil y las entidades no tienen registradas estas empresas entre sus procesos de regulación y control fiscal. Es importante señalar que las empresas informales no tienen incentivos para registrarse ante el sector público y las autoridades del control fiscal, es decir, que para las empresas informales es más rentable no incluir ingresos no declarados de la producción de bienes y servicios legales (transacciones monetarias o de trueque), además del cumplimiento de las normas de comercio y vinculación laboral.

El aumento en la intensidad de la regulación fiscal y el control normativo es otro factor importante que reduce la libertad económica de las empresas formales e incentiva la migración hacia la informalidad como elección óptima de las empresas formales. La regulación excesiva aumenta significativamente los costos administrativos y laborales en la economía formal, por lo que, dado que las empresas y los trabajadores operan en mercados de bienes y servicios competitivos y no pueden ceder su espacio ante la competencia, estos terminan por asumir estas pérdidas y optan por operar o emplearse en el sector informal. Johnson et al. (1998b) concluyen que un aumento en los índices de regulación está asociado con un aumento en la participación de la economía informal una vez se controla los niveles del PIB per cápita; además, introducen el concepto de la extensión y rigurosidad de la aplicación de los instrumentos tributarios. Estos dos principios sugieren que la aplicación de la regulación es lo verdaderamente importante en la carga sobre las empresas y los individuos; más bien, al alcance general de la regulación que termina no aplicándose por

la incapacidad fiscal para ejercer el control tributario. Estos hallazgos demuestran que los gobiernos deberían poner el relieve en mejorar la aplicación de las leyes y reglamentos, en lugar de aumentar su número.

Tributación como causa de la evasión

Evasión tributaria y sus causas

El concepto de *evasión de impuestos* consta de determinantes comunes entre los países, independientemente de su modelo económico y nivel de estabilidad política, como el tipo de esquema tributario aplicado (progresivo o regresivo), la efectividad de aplicación del instrumento regulatorio y de control de la evasión (acusatorio y punitivo), la percepción cultural de las instituciones encargadas de administrar y diseñar las leyes fiscales y una reputación de las instituciones que aplican las sanciones a los evasores de impuestos. Por esto, la capacidad y calidad institucional que permite la inclusión del sistema informal en el sistema contable o las estimaciones convencionales del ingreso nacional es fundamental para el fortalecimiento de la aplicación de los instrumentos tributarios tanto en el control y vigilancia de las empresas formales e informales como en la aplicación de sanciones o penalizaciones a los evasores.

Si bien la ausencia o connotación negativa de alguno de los determinantes descritos pueden desencadenar en una incapacidad institucional para controlar las actividades económicas informales, es innegable que existe una correlación positiva casi perfecta entre las actividades informales o no reguladas por el Estado y la evasión tributaria. Las preguntas que surgen de aceptar esta correlación son: ¿existe realmente una relación de causalidad entre los esquemas tributarios o el nivel de impuestos y la evasión fiscal?, de existir dicha causalidad, ¿existe un nivel de imposición tributaria óptima que minimice la informalidad económica?, ¿incide la estabilidad política y los sistemas de elección de gobierno en la toma de decisiones sobre los sistemas tributarios o la efectividad en la aplicación de estos?, ¿tiene algún efecto la toma de decisiones de los gobiernos sobre los sistemas de mercado? Estudios recientes han intentado analizar cómo la aplicación efectiva de las políticas tributarias o la complejidad del sistema tributario afectan las decisiones de los individuos de evadir impuestos.

Desde la economía institucional, Friedman et al. (2000) argumentan que el rechazo hacia el pago de impuestos o incumplimiento de los contribuyentes se genera por los altos niveles de corrupción y la falta de provisión de bienes públicos de calidad, ya que tienen un fuerte impacto en el cumplimiento de los contribuyentes y minan la confianza en las instituciones públicas encargadas de la administración y justicia tributaria.

Políticas públicas y la evasión tributaria

Las políticas públicas relacionadas con esquemas de tasas impositivas se han utilizado como mecanismos de incentivos económicos hacia la formalización de las empresas del sector productivo. Su principal objetivo es reducir la participación de la informalidad en el PIB de las economías de países en desarrollo mediante políticas tributarias que terminan recayendo principalmente en las empresas del sector formal, dada la imposibilidad del control fiscal sobre las empresas informales. Las empresas formales contribuyentes deben ser lo suficientemente productivas como para asumir dichas imposiciones, y los beneficios de estas medidas deben implicar retornos futuros mayores por acceder a la cooperación abierta con instituciones públicas y niveles más altos de apalancamiento por medio del mercado de capitales. Este mismo argumento se muestra en Ihrig y Moe (2004), quienes señalan que las políticas tributarias excesivas pueden generar incentivos contrarios a reducir el tamaño de la informalidad y, por tanto, las empresas optarían por operar en la informalidad y evadir los impuestos tributarios si su productividad crece a menores tasas en comparación con los incrementos en el pago de impuestos.

Los resultados generales de los datos internacionales sugieren que la informalidad es inversamente proporcional frente a los niveles de PIB per cápita, en especial porque el fortalecimiento de los gobiernos y las instituciones públicas deben estar superpuestos sobre el accionar del sector informal. Los gobiernos utilizan esquemas de política tributaria para obtener recursos y poder financiar la producción de bienes públicos, los cuales, al mismo tiempo, son insumo de las empresas para la producción privada y la libre competencia en los mercados. Estos bienes públicos deberían, en teoría, generar un proceso de reducción del tamaño del sector informal fortaleciendo los ingresos

fiscales y aumentar el empleo formal; sin embargo, en el trabajo empírico de Schneider y Enste (2000) se encuentran que las mayores cargas de la política fiscal se correlacionan con sectores informales más grandes. Ello sugiere que los gobiernos interesados en reducir el tamaño del sector informal deberían disminuir la tasa impositiva o aumentar la sanción fiscal de los agentes informales que son atrapados.

El principal dilema para los países en desarrollo con estos resultados es que los ingresos tributarios de los gobiernos deben ser considerablemente altos, debido a la necesidad de recursos para financiar los procesos de fortalecimiento institucional, con los cuales se proveen bienes públicos como la educación, salud y servicios básicos que aumenta el tamaño de la población cualificada y reduce la probabilidad del empleo informal (Prado, 2011). En otras palabras, en países subdesarrollados contar con un esquema tributario fuerte debería reducir la evasión tributaria y el tamaño del sector informal, ya que este vincula principalmente trabajadores poco cualificados como sustitutos del capital físico y, adicionalmente, como estas empresas son menos productivas, sus probabilidades de apalancamiento financiero para la compra de bienes de capital son muy bajas, especialmente a través de los mercados externos de capitales (Amaral & Quintin, 2006). Sin embargo, aunque los países en desarrollo padecen de un gran déficit en la provisión de bienes públicos, ampliar la base tributaria para el recaudo necesario que los financie implica una sobrecarga fiscal sobre las empresas del sector formal, lo cual genera incentivos a la evasión de impuestos o a la migración de empresas formales hacia la informalidad.

Crecimiento económico y evasión tributaria

Los principales problemas de una alta participación económica de la informalidad radica en dos elementos clave para los países subdesarrollados, según Prado (2011): el primero es el déficit fiscal generado a partir de la provisión de la alta demanda de bienes públicos necesarios para fortalecer la institucionalidad en la economía y, el segundo, es el alto nivel de evasión que este déficit genera en las empresas formales, quienes por su baja productividad encuentran mayores niveles de beneficio a la sombra de la ley, migrando

entonces al sector informal y asumiendo un nulo o menor acceso a los bienes provistos públicamente con tal de no pagar impuestos. Por el contrario, los países desarrollados no necesitan aplicar esquemas tributarios con altos niveles de recaudo en comparación con el producto generado en el sector formal, ya que, debido a su gran fortaleza institucional, cuentan con una alta eficiencia en la provisión de bienes públicos o socialmente eficientes.⁴

De acuerdo con D'Erasmus y Boedo (2012), el alto costo de hacer negocios genera un crecimiento de la participación en el producto del sector informal, ya que aumenta el umbral de productividad necesaria para mantener beneficios positivos y, por tanto, incentiva la evasión tributaria y el desplazamiento de las empresas hacia la informalidad. Por tanto, reducir los costos de regulación y aumentar las penalizaciones es la forma más efectiva para reducir la evasión sin sobrecargar a las empresas formales; no obstante, esto depende del nivel de fortaleza institucional y control de la corrupción que posea dicho país. En general, la economía ortodoxa sugiere que la regulación debe desaparecer de los sistemas económicos, dado que es una distorsión en el sector formal e interpretada por las empresas como un incentivo hacia la informalidad; sin embargo, todo depende de las penalizaciones o el costo que tendría que asumir la empresa si efectivamente decide ser informal asumiendo el no ser provisto de los bienes públicos del Estado para su producción y evadiendo los impuestos que le corresponderían.

La alta participación de la producción de las empresas informales en el PIB y, por tanto, la evasión de la tributación dentro de la informalidad trae consigo otros elementos importantes que afectan directamente el crecimiento económico de los países. La razón principal de esta afectación es el gasto improductivo generado a partir de que las empresas informales gastan todo lo que producen en consumo o en prácticas que mantienen su Estado de evasor de impuestos; mientras que las empresas formales tributan recursos que serán destinados al fortalecimiento institucional y a la financiación del

⁴ Los países con una mejor calidad institucional son aquellos en los que los burócratas son menos capaces de extraer rentas o sobornos a través de una regulación eficiente; por lo tanto, son sociedades con sistemas de regulación socialmente eficientes al enfocar la provisión de bienes públicos únicamente a la financiación de bienes públicos para la población más vulnerable, y no para trámites burocráticos o burocracia innecesaria.

gasto público. La finalidad de esta provisión de los bienes públicos es mejorar el desarrollo económico y la estabilidad social y política de los países para generar crecimiento económico positivo y sostenible a largo plazo. Putniņš y Sauka (2015) argumentan que una de las razones de los bajos niveles de crecimiento económico de economías en desarrollo se soporta en los altos niveles de participación de la informalidad en su producción y en la dificultad para que esta actividad sea medida, y esto a su vez se constituye en un incentivo hacia la informalidad, por la inconformidad general del sector formal con el esquema de tasas tributarias. Es decir, que las economías deben trabajar en acuerdos de imposiciones consideradas relativamente justas entre los actores sociopolíticos y el sector empresarial para evitar la informalidad y, así, que el sistema tributario no se convierta, junto a la corrupción, en uno de los principales causantes de los altos niveles de evasión.

La estimación del vínculo entre los niveles de tributación y la participación de la producción informal a causa de la evasión en todos los países del mundo sigue siendo un resultado incierto y ampliamente discutido. Por un lado, encontramos a quienes afirman que la tributación debe verse como un costo al bienestar de los agentes que operan dentro de la formalidad y que el gasto productivo de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios públicos no tiene relevancia suficiente para incentivar la reducción de la evasión tributaria y la informalidad productiva. Por otro, también existen conjeturas contrarias que se respaldan en estudios que han encontrado una relación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de tributación y las tasas de formalidad, a partir de un mayor cumplimiento del pago de impuestos; sin embargo, esta relación se encuentra supeditada a los modelos de eficiencia en la gestión pública y burocrática tanto en la administración de impuestos como en la discrecionalidad regulatoria eficiente de las normas legales y el control de la evasión por la aplicación eficiente de las leyes punitivas (Friedman et al., 2000). Además, la calidad institucional no solo se determina por la ausencia de corrupción, sino también por la competencia y calidad de su gestión, la cual deriva en el diagnóstico y aplicación más eficiente de esquemas tributarios funcionales y útiles para incentivar la formalización de las empresas y la disminución de la evasión tributaria. En el trabajo realizado por Mitra (2017), no solo llegan a la misma conclusión sobre el decaimiento de la relación positiva

entre tributación y evasión a medida que se mejora en la aplicación de las leyes contra la evasión de impuestos, sino que también destacan la importancia para el sector formal de contar con un mercado financiero competitivo y con fácil acceso a productos financieros que respalden el financiamiento de nuevos proyectos e indirectamente desincentiven la informalidad empresarial.

Mercados financieros, acumulación de capital y evasión tributaria

Es importante destacar que dependiendo del tamaño de la empresa y la facilidad relativa de la evasión fiscal con respecto a las autoridades, se destacan tres tipos de empresas informales en función del acceso al mercado de productos financieros: las empresas que son lo suficientemente productivas para operar en el sector formal, pero no tienen acceso a los mercados de crédito formal para invertir en bienes de capital físico; las empresas que todavía son lo suficientemente productivas para operar de manera rentable en el sector formal, pero que optan por ocultar su producción para evitar impuestos aprovechando la debilidad institucional, y, por último, las empresas dirigidas por agentes poco calificados que son demasiado improductivos para convertirse en empresas administrativamente eficientes (Franjo et al., 2022).

Una de las principales razones de la incertidumbre sobre el sentido de la correlación entre los esquemas tributarios y la evasión fiscal es la falta de modelos estructurales que den cuenta de la evolución de la informalidad en el tiempo. Un ejemplo de este argumento es cómo no se considera posible el acceso a los mercados financieros formales por parte de la empresa informal para apalancar sus niveles de inversión en capital, ya que si bien es lo más probable que suceda, esto no impide que también pueda acceder a mercados financieros informales (regularmente con altas tasas de interés) y apalancar la acumulación de niveles de capital usado o de segunda mano. Esto lleva a pensar que el incentivo intertemporal a evadir los esquemas tributarios no solo dependerá de la eficiencia del gobierno en la gestión institucional y de justicia de los esquemas tributarios, sino también de la capacidad institucional para la generación un ambiente propicio y estable para el desarrollo de mercados financieros competitivos que faciliten el acceso a las empresas informales de baja productividad al mercado de capitales y la transición hacia la actividad económica formal.

Una de las maneras de generar estabilidad en los mercados financieros es lograr la estabilidad política o transición mesurada de los gobiernos en la gestión fiscal y de recursos públicos obtenidos de los gravámenes al sector formal. La razón principal la expone Elgin (2015), ya que revela la importancia de considerar las decisiones intertemporales de los gobiernos dentro del análisis de la correlación entre tributación y evasión, especialmente en las decisiones que tome con respecto a los niveles de inversión de capital público y en el gasto público productivo ya descrito. En el trabajo de Elgin (2015) se demuestra, mediante un modelo de equilibrio general, que la inversión pública será mayor si hay un menor nivel de inestabilidad política, lo que implica una mayor productividad para las empresas formales, debido al aumento del capital público incorporado dentro de su tecnología de producción y un mayor apalancamiento de niveles de capital. El mecanismo final de este principio es que sin importar una mayor carga fiscal para financiar el gasto público adicional, habrá menores incentivos a la corrupción y un menor tamaño del sector informal, es decir, existiría una correlación negativa entre tributación y evasión a partir de la mayor probabilidad de que el gobierno actual se mantenga en el poder para los próximos periodos y, al mismo tiempo, se demostraría que la tasa marginal de sustitución entre la renta futura y la renta actual del gobierno es importante para esta relación.

El desarrollo de los mercados financieros no solo implica el de una oferta abundante y competitiva de productos financieros, sino también entender cómo se produce la evasión fiscal y cómo se puede responder a las necesidades de información para el control gubernamental. El mercado financiero informal se caracteriza por la información contable y financiera no reportada a los sistemas de monitoreo y control fiscal de los gobiernos y, por lo tanto, configura un escenario de evasión fiscal de las empresas informales y entidades financieras que registran de las operaciones e intermediación financiera. Por un lado, existe un mecanismo de incentivo a la evasión fiscal presentado por Marjit et al. (2021), el cual consiste en la configuración de incentivos en los mercados financieros generados por saldos netos positivos entre las tasas de rentabilidad de las operaciones económicas informales y la tasa de rentabilidad formal, que si no se tiene en cuenta en el diseño de instrumentos de control fiscal, se provoca que las empresas participen en litigios falsos contra el gobierno con

respecto a reclamos fiscales e inviertan en el sector informal. Por otro, Franjo et al. (2022) consideran el problema de la evasión tributaria como un resultado de las imperfecciones del mercado financiero y las barreras de acceso a este, por parte de las empresas informales, ya que el que decida operar dentro de la formalidad, dependerá de la probabilidad de ser atrapado evadiendo por el gobierno y obligado a pagar impuestos aumentados por un factor de recargo de penalización. En otras palabras, si es suficientemente mayor el costo de entrada a los mercados financieros para las empresas informales, en comparación con el costo ponderado de ser sorprendidos evadiendo (incluyendo pago de impuestos y sanciones), entonces existirán incentivos para las empresas informales a seguir operando en la clandestinidad.

Otro de los temas importantes para la evaluación de los conceptos de tributación y evasión, la eficiencia en la aplicación de la ley tributaria y la competitividad de los mercados financieros es la estabilidad política. No obstante, las principales razones que se infieren para explicar las grandes diferencias en las correlaciones entre las economías en desarrollo y aquellas desarrolladas son la calidad en la gestión institucional de los países que explica el nivel de correlación entre la tributación y la evasión: siendo positiva con un nivel bajo en la calidad institucional y cero o negativa con un nivel alto en la calidad institucional (Marjit et al., 2021). Esto implica que sin importar si existe un esquema tributario sólido o una tasa de interés de equilibrio competitivo en los mercados financieros, solo la eficiencia institucional en el cumplimiento de la ley y la aplicación de las medidas punitivas en contra de la evasión determinan el sentido y magnitud de la correlación entre mayores niveles de tributación y el incentivo a evadir estos impuestos.

Gobernabilidad y evasión

Las decisiones que toman las empresas de participar o no en el mercado como formales o informales obedece también a un problema de incentivos morales. Por un lado, el Estado establece un esquema tributario para inducir un comportamiento racionalmente económico de formalizar las empresas al evaluar los costos y beneficios de ser informal, es decir, las empresas deberían adoptar la decisión de ser formales, debido a las altas sanciones que impone el Estado y el

acceso a los beneficios que este otorga por operar dentro de la formalidad. Por otro, la toma de decisiones de las empresas depende de si la amenaza de ser sorprendida siendo informal es creíble dada la reputación y efectividad de las instituciones de control para aplicar la normatividad tributaria. Si la amenaza de ser atrapada es creíble, existe una gran probabilidad de que los costos de ser atrapada y sancionada para la empresa informal superan los beneficios netos de ser formal y que implica cumplir con el pago de impuestos y acceder a los beneficios públicos y privados asociados a las políticas públicas y el acceso formal al mercado de créditos.

Las empresas informales considerarán óptimo desarrollar la conducta de ser formales que busca el Estado, siempre que dicho estímulo se encuentre bien diseñado. Por un lado, si los costos de ser informal implican una probabilidad baja de ser materializados por el Estado, es decir, que haya una baja probabilidad de que la empresa informal sea sorprendida por las instituciones de control, implica que los beneficios de ser informales y evadir impuestos sería la decisión óptima ante la amenaza no creíble de ser castigada por el estado. En este caso particular, se estaría hablando de que las medidas del Estado obedecen al diseño de un incentivo moral y que la capacidad de ser efectivo depende de la cultura y sentido social de las empresas para querer migrar o mantenerse dentro de la formalidad. Por otro, si existe una alta probabilidad de que la empresa informal sea sorprendida por las instituciones de control, la decisión económicamente óptima de las empresas informales es la formalización de sus actividades económicas abandonando la evasión de impuestos. Para este otro caso particular, se estaría hablando de que las medidas del Estado obedecen al diseño de un incentivo monetario o financiero y la capacidad de ser efectivo dependerá de la toma de decisiones económicas de las empresas, y que para las cuales sería económicamente óptima la posibilidad de migrar o mantenerse dentro de la formalidad. En resumen, la evasión fiscal que implica necesariamente informalidad de las empresas dependerá generalmente de la capacidad institucional de los gobiernos para defender las normas y aplicar los castigos a las empresas informales sorprendidas.

Las apreciaciones anteriores corresponden a un problema de evasión fiscal que ha sido analizado con la teoría de juegos a partir de la amenaza creíble que recae sobre los evasores y que utilizan para identificar un equilibrio óptimo a

largo plazo. Sokolovskyi (2018) analiza este mismo problema de evasión fiscal utilizando herramientas de la teoría de juegos de interacción entre el contribuyente y el revisor fiscal y, específicamente, desarrolla un modelo clásico de Allingham-Sandmo, introduciendo parámetros de “transparencia” de las infracciones detectadas, costos de control, riesgo de evasión fiscal y pago consciente de impuestos. En este trabajo se hallaron las condiciones de equilibrio de Nash en estrategias puras para la optimización de la carga tributaria real sobre los sujetos de la actividad económica (impuestos y tasas reales). A partir de la interacción del juego entre el inspector fiscal y las empresas, y teniendo en cuenta que las utilidades esperadas unidimensionales para cada uno de ellos dependen de una probabilidad de encontrar evasión siendo la empresa formal o informal, se logran identificar dos equilibrios de Nash:⁵ un equilibrio inestable y otro equilibrio estable en subjuegos. Por un lado, el equilibrio inestable se caracteriza por ser una situación perfecta, en el sentido de que los inspectores no necesitarían realizar control fiscal, porque las empresas hacen lo correcto siempre y pagan sus impuestos sin falta; no obstante, como para ambos jugadores existen incentivos económicos unilaterales a deshacer este acuerdo implícito, dado que mejoraría su bienestar, entonces este equilibrio no es estable en el largo plazo. Por el otro lado, el equilibrio estable en subjuegos se basa en la amenaza creíble de que las empresas siendo formales o informales pueden ser objeto de control fiscal y que recibirán un castigo superior al costo de asumir, como es debido, los impuestos establecidos por el gobierno.

Frente a estos equilibrios de Nash, estable e inestable, se evidencia la clave del éxito de las economías desarrolladas con respecto a la política fiscal desarrollada en países en vía de desarrollo. Por un lado, las economías desarrolladas mantienen bajos los niveles de evasión y participación de la informalidad de sus ingresos, y esto es porque la capacidad institucional para mantener creíble la amenaza de que puede sorprender en cualquier momento a las empresas evadiendo impuestos disuaden moralmente a las empresas de mantenerse en la informalidad y, más aún, esta disuasión se convierte en un incentivo

⁵ Estos equilibrios son válidos debido a que el nivel de renta esperada de las empresas puede ser positiva o negativa; por lo tanto, los niveles de bienestar entre el gobierno y las empresas se compensarán para cada uno de ellos en función de la naturaleza de los ingresos privados.

monetario para que las empresas decidan ser formales, siempre y cuando la penalización de ser sorprendida evadiendo impuestos represente un costo más elevado que el cumplimiento de los impuestos regulares dictados por la norma (Sokolovskyi, 2018). Para mantener o mejorar la reputación fiscal de un país, la probabilidad de que la empresa sea sorprendida evadiendo impuestos debe ser o percibirse como alta, es decir, mientras que en países desarrollados la elasticidad del costo de aplicar el control fiscal con respecto a los niveles de evasión debe ser mayor que -1 , en países en desarrollo esta elasticidad debe ser igual o menor que -1 . La eficiencia en la aplicación del control fiscal no solo depende del costo de aplicarlo, ya que, por un lado, encontramos las variables correspondientes al tema institucional como son la calidad del control y la frecuencia relativa de las fiscalizaciones a las empresas; por otro, obedece a un tema cultural y moral asociado al nivel de aceptabilidad o grado de disuasión fiscal para que se abandone la evasión tributaria.

Es importante destacar que las empresas informales toman como decisión óptima mantenerse como informales, debido a las barreras de acceso al mercado de crédito y a la efectividad de las políticas públicas diseñadas para incentivar el cumplimiento del pago de impuestos. Araujo y Rodrigues (2016) son muy claros al evidenciar que esta decisión es óptima en la medida en que exista una sólida restricción de acceso a crédito para las empresas informales; sin embargo, debido a que existen dificultades de control del mercado financiero para el Estado, es mucho más eficiente económicamente eliminar todas las barreras de acceso al crédito para las empresas informales, y que sea el mercado quienes decidan si otorgar o no los créditos a las empresas informales en función de las primas de riesgos calculadas por los prestamistas. En este caso particular, serían los incentivos económicos los que obligarían a las empresas informales a querer formalizarse para poder competir con las empresas formales en materia de productividad, es decir, solo el acceso al crédito de las empresas informales lograría generar la oportunidad para igualar la productividad exigida en el mercado y financiar capital para sus empresas. Esta necesidad de las empresas informales de ser competitivas conduce a que quieran migrar a la formalidad, sobre todo, porque es impulsada por el incentivo económico de aumentar su margen de ganancias y de reducir los costos que asumen a causa de las tasas de interés más altas cobradas por

los prestamistas del mercado financiero formal e informal, en especial porque estos prestamistas deben compensarse por prestarles en su condición de informales y asumir el riesgo financiero que esto implica.

Los elementos de la gobernabilidad, como los mecanismos de innovación social, se hacen importantes para reducir la evasión tributaria e incentivar la formalidad de las empresas. Kouam y Asongu (2022) realizaron un metaanálisis de los efectos de la tributación sobre los objetivos de desarrollo sostenible de las empresas en los países subdesarrollados, y entre los elementos de gobernabilidad importantes señalaban la innovación social corporativa como una medida que contribuye a la sustitución de los vacíos institucionales en estas economías, sobre todo porque genera una cultura empresarial dentro de la formalidad y de responsabilidad social empresarial. Sin embargo, dentro de su revisión general, los autores muestran que la mayoría de los estudios coinciden en que los altos impuestos en las empresas socavan la innovación social y, por tanto, generan una mayor dificultad para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible de las empresas. Frente a este mismo impedimento se refieren otros autores como Ahmad y Best (2012), quienes, desde diferentes mercados, argumentan que las diversas formas de impuestos producen incentivos para la informalidad de los trabajadores y de las empresas; en particular, se incentiva la evasión de los impuestos indirectos a las ventas o impuestos directos como las rentas empresariales e incluso personales. En este trabajo también se sugiere que el impacto sobre los incentivos para evadir y para la informalidad deben ser consideraciones centrales en el diseño de la política tributaria en los países en desarrollo.

La buena gobernabilidad se logra mediante la eficiencia en la aplicación de sistemas tributarios justos y progresivos en términos de distribución de ingresos, logrando así incentivos sociales que minimizan la evasión de impuestos. Montenegro (2021) muestra que no hay suficiente evidencia entre la responsabilidad social empresarial y la evasión fiscal; empero, sí encontró una fuerte evidencia de que la gobernabilidad nacional es un determinante significativo de la evasión fiscal en el país. En otras palabras, ser empresa informal no es una condición suficiente para calificarse como evasor de impuestos, pero el ser evasor de impuestos implica necesariamente que se es informal; todo esto dependerá de los parámetros legales y económicos bajo los cuales se defina

tal condición de informalidad. Sin embargo, es cierto que cuanto más altos sean los niveles de efectividad del gobierno, calidad de vida, estado de derecho, garantías regulatorias y control de la corrupción del país, menor será la evasión fiscal.

La informalidad consiste en el incumplimiento de ciertos requisitos legales, condiciones regulatorias y de control tributario estatal, por lo que no depende exclusivamente de la condición de evasor de impuestos ante los agentes de control tributario. Esto implica pensar en preguntas como: ¿cuándo se vuelven “informales” las empresas?, ¿la condición de informalidad es absoluta o existen niveles de informalidad en función del cumplimiento de estos requisitos?, y ¿qué pueden o deben hacer los formuladores de políticas para hacer alcanzables los requisitos para ser formales e incentivarlos a abandonar la condición de evasores? Kenyon (2007) sugiere que alrededor del 30% de la producción y el 70% de los trabajadores en los países en desarrollo están por fuera del control gubernamental como respuesta económicamente racional a la regulación ineficiente y, por esto, ser informal obedece a la clasificación de aquellas actividades económicas no sujetas a su regulación y control fiscal. Estas medidas de regulación que se asocian con la racionalidad formal, dentro de un marco legal propio de un país, obedece a las características particulares de los Estados y la naturaleza burocrática de algunas formas no estatales de organizaciones sociales.⁶ Como la informalidad conlleva costos tanto sociales como privados, la evasión fiscal y regulatoria puede ser efectivamente inconveniente no solo para los trabajadores y consumidores, sino también para las empresas formales que compiten con ellos a partir de las fuerzas del mercado y un sistema de precios orientador de las decisiones.

La evasión fiscal termina siendo un gran problema para los países en desarrollo en materia de los costos sociales que implica un Estado desfinanciado y un gran costo privado, porque las empresas informales tienen menos incentivos a ser más productivas que sus competidores en el sector formal, debido

⁶ Las condiciones de informalidad en los Estados, generalmente, se asocian con el incumplimiento de las normas y leyes definidas a través de los acuerdos políticos en materia de normas laborales, esquemas tributarios, normas de regulación productiva, títulos de propiedad de la tierra o alguna otra forma de control estatal.

a que están por fuera del marco regulatorio y fiscal. Kapaz y Kenyon (2005) llegaron a esta misma conclusión al analizar la economía brasileña, en la cual se observaron incumplimientos regulatorios asociados con la evasión fiscal y la vinculación irregular de trabajadores, lo que, en últimas, termina atrapando a las empresas informales en una trampa de informalidad al excluirlos de los mercados financieros y obligarlos a evadir impuestos u otras regulaciones para poder competir con sus rivales formales más productivos. Nuevamente se evidencia que la solución más eficiente es respaldar con capacidad institucional y gobernabilidad a los incentivos para la reducción de la evasión fiscal y las sanciones más severas para el incumplimiento.

Es importante entender que, antes que nada, la informalidad existe mayoritariamente en países en desarrollo porque, generalmente, presenta problemas de gobernanza y gobernabilidad muy graves. Sin importar que los mercados tengan o no una participación de agentes que operan en la informalidad, estos toman sus decisiones bajo una lógica económica adaptada a sus necesidades y condiciones de mercado. Estas condiciones son, a su vez, consecuencia de los bajos niveles de gobernanza en los países asociados a sus niveles de calidad de vida, pero esto no implica que las empresas informales sean evasoras de impuestos. Azuero et al. (2018) desarrollan una teoría de la tributación óptima en una economía con un sector informal y en su modelo logran demostrar que los agentes responden a los aumentos de impuestos tanto con distorsiones de comportamiento como con el incumplimiento de las reglas, esto implica que los agentes actúan de forma óptima en el sector informal con incentivos a evadir impuestos si no existe una amenaza creíble por parte del Estado para ejercer y aplicar control fiscal. Estas evidencias sugieren que, en países con una gobernanza nacional débil, las actividades generales de responsabilidad social empresarial están levemente asociadas con niveles significativamente más bajos de evasión fiscal.

La evasión tributaria no debe entenderse como un producto de la informalidad empresarial, debido a que la informalidad es un resultado de agentes individuales que maximizan sus beneficios en el entorno económico y las condiciones de mercado a las que se enfrentan. El problema agregado de la evasión fiscal obedece más a un problema de incentivos económicos, capacidad institucional y condiciones sociales complejas, muy comunes en países

en desarrollo. Desde la teoría económica se evidencia que la medida más eficiente de reducir la informalidad no es reducir los costos de ingreso al sector formal y, mucho menos, va a garantizar una mayor eficiencia en la reducción de la evasión tributaria si no existe una amenaza creíble de eficiencia en el control fiscal o unos niveles de gobernanza positivos. Por esto, la política más eficaz para reducir la evasión fiscal es la intensificación de la aplicación de los esquemas tributarios.

Tributación como mecanismo de formalización

Realmente ha sido bastante complejo encontrar mecanismos para lograr procesos consolidados y exitosos para formalizar las economías. En la literatura se reconoce que la tributación es una herramienta fundamental para la generación de ingresos, la construcción de la economía y la sostenibilidad, la reducción de las externalidades del mercado, la regulación del comercio, los estímulos fiscales, así como la creación de responsabilidad y capacidad de respuesta del Estado. El sector informal en los países en desarrollo se ha considerado un obstáculo para la movilización social efectiva de ingresos internos; de ahí el enfoque encontrado en la literatura sobre informalidad y tributación para llevar al Estado a asumir un mejor rol con compromiso social. De acuerdo con la revisión de la literatura, se identifica que las diversas motivaciones presentadas por las diversas partes interesadas, formuladores de políticas, académicos y administradores tributarios, está la necesidad de administrar impuestos en este sector y fortalecer la aplicación y evaluar críticamente la plausibilidad de estos motivos. En Mpofu (2021), entre los motivos principales para usar la tributación como mecanismo de formalización están: la magnitud del sector y las implicaciones para los ingresos fiscales, el motivo de crecimiento económico, las ganancias en materia de gobernanza, las consideraciones de equidad y el aumento de la moral tributaria y el cumplimiento en el sector formal.

De acuerdo con Mpofu (2021), la tributación no es solo una herramienta para la movilización de ingresos, sino que también puede considerarse una herramienta para fomentar la redistribución de la riqueza, minimizar la desigualdad y estimular la representación entre los ciudadanos de cualquier país (Bongwa, 2009; Rogan, 2019). Ha surgido un intenso debate sobre si los

impuestos y su aplicación al sector informal deben ser priorizados por estos gobiernos de países del África subsahariana con ingresos medios-altos (Joshi et al., 2014; Resnick, 2019; Rogan, 2019). Quienes abogan por la tributación y la aplicación de la ley han citado la magnitud del sector y su crecimiento continuo, el potencial para movilizar más ingresos fiscales, cosechar ganancias de crecimiento y gobernanza (Joshi & Ayee, 2002; Joshi et al., 2014). Los opositores a la imposición de impuestos al sector informal han presentado argumentos igualmente pragmáticos, que cuestionan la viabilidad de los ingresos vía recaudo tributario, la gobernanza y las ganancias del supuesto crecimiento. Ello sugiere la probabilidad de efectos contrarios generalizados en la gobernanza y el crecimiento y se argumenta que el aumento de los ingresos también es menos probable, debido a los costos potencialmente altos de recaudación (Meagher & Lindell, 2013; Pimhidzai & Fox, 2011; Mpofu, 2021). En los sectores informales de las economías africanas se ha implementado una variedad cada vez más intrincada de impuestos presuntivos. Se estima que alrededor del 65% de las autoridades fiscales de África han adoptado un sistema de impuesto presuntivo u otro (Resnick, 2020). Estos incluyen tasas impositivas presuntivas mensuales fijas (Zimbabue) e impuestos sobre el volumen de negocios (Sudáfrica, Kenia, Zambia y Tanzania, entre otros). Estas presuntas adopciones fiscales han estado motivadas por diferentes razones y objetivos. En la literatura se encuentra que en los países en desarrollo y países africanos en particular (Caroll, 2011; Kundt, 2017a; Resnick, 2019; Rogan, 2019), entre otros, se realiza una revisión analítica reflexiva de la pregunta: ¿deberían los impuestos y la aplicación de la ley ser una cuestión prioritaria? ¿Qué tan viables son los motivos detrás de gravar al sector informal?, es también otra pregunta importante que pide respuestas. El estudio identificó cinco razones principales para gravar al sector informal en los países africanos, que son: movilizar ingresos, impulsar el crecimiento a través de la formalización, fortalecer la gobernanza, garantizar la equidad en la tributación y aumentar la moral tributaria. El estudio revisa la literatura sobre las motivaciones detrás de la imposición al sector informal y evalúa la contundencia de estos en línea con los hallazgos de los diversos estudios sobre el cumplimiento o no logro de estos objetivos. Este estudio fue motivado por investigadores como Joshi et al. (2014) y Kundt (2017a), que señalan que los beneficios de los ingresos, la gobernanza y el crecimiento tienen probabilidades

de acumularse, pero se apresuran a señalar que estos siguen siendo insuficientemente explorados o justificados. Kundt (2017a) afirma específicamente, en relación con los efectos de crecimiento y gobernanza de los impuestos al sector informal, que “no hay un fuerte apoyo empírico en la literatura (hay brecha de investigación)”. Adicionalmente, Kundt (2017a) sostiene que en relación con la capacidad de los impuestos al sector informal para enriquecer el diálogo político y la negociación colectiva, “la evidencia empírica sobre los efectos es limitada (hay brecha de investigación)”. Por lo tanto, a través de una revisión bibliográfica de estudios anteriores y recientes sobre la tributación del sector informal y sus hallazgos, este estudio acentúa las brechas de investigación señaladas por Kundt (2017a) y Joshi et al. (2014).

Para autores como Berkel y Tarp (2022) la formalización se debe promover ampliamente como una medida de política clave para mejorar el desempeño de las empresas. Sin embargo, su investigación no es concluyente sobre las consecuencias de la formalización y, más bien, apunta a efectos insignificantes. Además, la formalidad se puede definir de muchas maneras, y diferentes categorías de formalización pueden conducir a diferentes resultados. Su estudio utiliza un conjunto de datos único y representativo a nivel nacional, y es el primero en estudiar los efectos de formalización en las empresas manufactureras de Myanmar. Los autores identificaron los siguientes indicadores de formalidad:

1) El pago de impuestos es la única categoría de formalización que se asocia con una mayor productividad. Si bien los formales pagan impuestos y tarifas más altas, también emplean a más trabajadores de forma permanente que las empresas que no pagan impuestos. Estos resultados no son válidos para las empresas más pequeñas. Además, los formales, en promedio, pertenecen a las empresas más productivas, incluso antes de comenzar a pagar impuestos. Por lo tanto, parece que las empresas necesitan alcanzar un cierto nivel de productividad y tamaño para poder pagar impuestos y beneficiarse de la formalización tributaria, en línea con los resultados de estudios anteriores.

2) El registro con las autoridades locales (formalización local) o las oficinas a nivel nacional (formalización nacional) no están significativamente asociadas con mayor productividad.

3) Las prestaciones de seguridad social para los trabajadores (formalización de la seguridad social) se correlacionan con mayor productividad

en otros países; sin embargo, para su país de estudio la formalización de la seguridad social no parece estar asociada con ningún mecanismo de formalización. Los autores concluyen que si bien la formalización conduce a algunos beneficios en otros países, los beneficios en Myanmar parecen ser menores y los costos son altos.

Dado lo anterior, es probable que los enfoques más holísticos sean mejores para apoyar los medios de vida informales. Por ejemplo, la política podría centrarse en promover los beneficios de la formalización que actualmente no existen o son débiles. Antes de intentar formalizar todas las empresas, la política debe apuntar a una mejor prestación de servicios y facilitar el acceso a los mercados formales, por ejemplo, facilitar a las empresas la compra de maquinaria y la obtención de crédito o facilitar acceso a capacitación para elevar la productividad. Se requiere más investigación sobre la formalización. Muchas agendas de política en todo el mundo tienen como objetivo formalizar las empresas informales, y esto sin duda alguna trae consecuencias potencialmente significativas para las empresas. Sin embargo, los resultados de formalización no son tan positivos como a menudo se espera. Además, es necesario centrarse en detectar el impacto causal de la formalización que va más allá de la identificación de correlaciones entre la formalización y el desempeño de las empresas. Además, la literatura utiliza muchas definiciones diferentes de informalidad. Por lo tanto, es difícil, si no imposible, llegar a una conclusión sobre los efectos generales de formalización en las empresas. El objetivo de la armonización de las diferentes definiciones es incluir varios indicadores, teniendo en cuenta que un enfoque simplista en la formalización no es el apropiado.

Opciones de política para gravar al sector informal

Aunque el valor de priorizar la tributación al sector informal sigue siendo objeto de debate, existe un acuerdo sobre la necesidad de mejorar las políticas y prácticas existentes. Aquí, la mayor parte de la investigación existente (revisada en esta sección) se ha centrado en el diseño técnico de políticas apropiadas; mientras que una literatura más reducida (revisada en la siguiente sección) aborda la cuestión del fortalecimiento de la administración. La mayor parte de la investigación se basa en modelos teóricos o en la experiencia acumulada

de personas que han asesorado a los países en sus reformas tributarias. Los análisis estadísticos formales son relativamente raros, principalmente debido a la falta de datos e información apropiada.

Las principales estrategias de política se pueden considerar en tres categorías amplias, y no mutuamente excluyentes: tributar indirectamente a través de impuestos comerciales, ampliar el alcance de los principales impuestos del sector formal y desarrollar regímenes fiscales presuntivos especializados. Revisamos cada uno por turno.

Primero. Impuestos indirectos del sector informal. La forma más sencilla de gravar al sector informal es indirectamente: gravando los bienes y servicios que compra y vende, más concretamente es a través del IVA, que no se reembolsa a las empresas que no están registradas para el IVA, y los derechos de importación y exportación (Keen, 2007). En este caso, lo “indirecto” implica que las empresas del sector informal no están registradas como contribuyentes, pero no se están gravando en virtud de los impuestos pagados sobre bienes y servicios más arriba y más abajo en la cadena de valor. En la práctica, esta es una forma predominante de tributación de las empresas del sector informal, ya que no requiere ninguna participación del sector informal en el sistema tributario (como la presentación de declaraciones de impuestos) y, por lo tanto, no se enfrenta a las dificultades de los altos costos de cumplimiento o la capacidad limitada en el sector informal.

La fuente más importante de ingresos por impuestos indirectos en la mayoría de los países en desarrollo es el IVA, y en las últimas décadas se ha producido un amplio cambio de los aranceles de importación al IVA, basado en gran medida en la premisa de que el IVA es menos distorsionador económicamente. Además de poder gravar una amplia gama de actividades económicas, un beneficio importante del IVA es que puede crear incentivos positivos para que las empresas del sector informal con transacciones presentes o futuras con empresas del sector formal ingresen al sistema tributario formal para reclamar créditos y beneficios fiscales. Un estudio (combinando un análisis *probit* transversal estándar con un enfoque de diferencia en diferencias) de pequeñas empresas en Brasil muestra que es más probable que una empresa individual se registre para el IVA si sus proveedores o clientes están registrados también (De Paula & Scheinkman, 2010).

A pesar del cambio hacia el IVA, los impuestos a la importación han seguido siendo un componente importante de los ingresos fiscales de los países en desarrollo, en particular en los países de bajos ingresos, aun cuando las tasas impositivas han disminuido en las últimas décadas. Gordon y Li (2009) desarrollan un modelo teórico que muestra cómo este comportamiento podría ser una buena estrategia para hacer frente a la evasión fiscal por parte de potenciales contribuyentes que están fuera del sistema bancario. El argumento económico tradicional contra los impuestos a la importación es que impiden que los países aprovechen plenamente su ventaja comparativa y, por lo tanto, desalentarían el crecimiento más que los impuestos internos. Este argumento teórico se ve debilitado por las dificultades para gravar el sector informal: Dasgupta y Stiglitz (1974) muestran que las limitaciones en la imposición de impuestos internos podrían justificar impuestos comerciales (aranceles); Heady y Mitra (1987) muestran cómo un sector agrícola no sujeto a impuestos podría justificar la tributación de los fertilizantes importados, y Emran y Stiglitz (2005) han desarrollado un modelo teórico que muestra cómo un sector informal no gravable hace que los aranceles sean potencialmente beneficiosos para el bienestar, en relación con un cambio hacia el IVA.

Segundo. Dependencia de los impuestos existentes sobre las empresas del sector formal. La alternativa más obvia se encuentra en gravar indirectamente a las empresas mediante la ampliación del alcance de los impuestos comunes del sector formal a través de una mejor aplicación y cumplimiento en cuanto el pago de los impuestos (por ejemplo, Bird & Casanegra, 1992; Bird & Wallace, 2003; Terkper, 2003). Los incentivos adicionales para el cumplimiento, como la reducción de tasas impositivas o recompensas a las pequeñas empresas que mantienen registros efectivos, pueden ayudar, aunque ambos tipos de medidas son capaces de aumentar la complejidad general del sistema tributario y crear incentivos para que las pequeñas empresas sigan siendo, o parezcan seguir siendo, pequeñas (Loeprick, 2009). Si bien el fortalecimiento de la aplicación de los impuestos del sector formal puede ser apropiado para las empresas más grandes dentro del sector informal, para las empresas muy pequeñas es probable que los costos administrativos para el gobierno sean extremadamente altos y presenten riesgos de acoso y abuso.

Como resultado, muchos países en desarrollo han establecido umbrales relativamente altos tanto para el IVA como para los impuestos sobre la renta, a fin de excluir a la mayoría de las pymes que, en cambio, están comprendidas en regímenes fiscales presuntos, que se examinan más adelante. Por el contrario, el uso en algunos países de retenciones de impuestos permite que se apliquen impuestos a las pequeñas empresas sin plantear problemas de cumplimiento (Keen, 2007). Estos impuestos están muy extendidos y constituyen una parte apreciable de la recaudación total de ingresos en algunos casos, con los gobiernos o las empresas más grandes que retienen impuestos sobre las transacciones con pequeñas empresas que pueden no cumplir con los impuestos. Las retenciones de impuestos son similares a gravar indirectamente, pero con la importante diferencia de que estos impuestos pueden acreditarse contra la obligación tributaria de las empresas que cumplen con los impuestos, lo que proporciona un incentivo para que las empresas que no cumplen con los impuestos se conviertan en cumplidores con los impuestos. Keen (2007) sostiene que tales impuestos pueden ser muy eficientes: un impuesto de retención sobre las importaciones actúa como un arancel sobre las empresas que no cumplen: mientras que se acredita a las empresas que cumplen con las normas, aumentando así los ingresos del sector informal sin distorsionar el comercio. Dicho esto, la experiencia sugiere que las retenciones de impuestos pueden llegar a ser administrativamente onerosas: introducir un alto grado de incoherencia en el sistema general, al tiempo que requieren la cooperación de las empresas que retienen la retención y, lo que es más importante, un sistema eficaz para acreditar a las empresas a las que se retienen impuestos (James, 2009). Dada la evidencia irregular sobre los beneficios y los costos, es difícil hacer juicios definitivos sobre los méritos de las retenciones de impuestos.

Tercero. Impuestos presuntivos. El método más común para gravar a las pequeñas empresas informales es a través de impuestos presuntivos. La tributación de las pequeñas empresas del sector informal se ve obstaculizada por dos factores: los altos costos de cumplimiento para los pequeños contribuyentes y los altos costos de recaudación para las administraciones tributarias (Loeprick, 2009). Los impuestos presuntivos resuelven estos problemas mediante el uso de un indicador simplificado de la base imponible para simplificar el

mantenimiento de registros para las empresas y la estimación de las obligaciones fiscales por parte de los recaudadores de impuestos.

Dentro de esta estructura básica, su diseño particular es muy variable entre países (Bird & Wallace, 2003). Las principales variaciones son las siguientes:

- Permitir una simplificación de la base imponible generalmente aplicable, como el uso de efectivo en lugar de la contabilidad de devengo. El IMF (2011) apoya este enfoque, señalando que “la dificultad no es que los pequeños comerciantes no puedan mantener cuentas simples, sino persuadirlos para que las compartan”.
- Usar alguna otra medida financiera como base imponible en lugar de beneficio neto o valor agregado neto. Loeprick (2009) destaca el volumen de negocios como una medida ampliamente utilizada; mientras que Sadka y Tanzi (1993) abogan por el uso de un impuesto sobre los activos brutos.
- Emplear un indicador no financiero de la obligación tributaria, como el área de piso o el número de empleados. Este es el enfoque más simple, y permite la estimación de las obligaciones fiscales por parte de los recaudadores de impuestos incluso en ausencia de cuentas, pero también tiene los inconvenientes más obvios. En su forma más simple, tales impuestos pueden acercarse a una tarifa comercial simple.

Estos regímenes fiscales presuntivos difieren de un país a otro en sus características específicas. En Etiopía, en lugar de estar sujetas al impuesto sobre la renta y al IVA, las empresas medianas están obligadas a pagar un impuesto presuntivo sobre la renta, así como un impuesto del 2% sobre el volumen de negocios. Kenia aplica un tipo fijo del 3% sobre el volumen de negocios para sustituir tanto el impuesto sobre la renta como el IVA. Tanzania opera un esquema en el que el impuesto es una proporción progresivamente creciente del volumen de negocios, y aquellos sin registros adecuados pagan una cantidad mayor. En Ghana, el gobierno aplica un impuesto sobre el volumen de negocios a tipo fijo del 3% para las pequeñas empresas en sustitución del IVA estándar, mientras que las microempresas están cubiertas por un régimen de timbre fiscal, de un impuesto fijo por trimestre (Prichard, 2009, 2010b).

Existe una importante compensación entre simplicidad y equidad en la elección de los sistemas presuntivos. La motivación para adoptar un régimen presuntivo radica en la adopción de una base imponible que sea mucho más fácil de medir y supervisar, que reduzca así la carga de cumplimiento de la empresa. Sin embargo, cuanto más alejada esté la base imponible de la base imponible generalmente aplicable, mayores serán los riesgos de inequidad horizontal y de crear incentivos para que las empresas permanezcan en el régimen fiscal presuntivo en lugar de graduarse (Bird & Wallace, 2003).

Mejorar los resultados: incentivos, políticas e instituciones

A pesar de las ideas bien desarrolladas sobre las opciones de política técnica esbozadas, la atención prestada a la política de dicha reforma ha sido relativamente limitada. En parte, esto refleja la continua incertidumbre sobre las ventajas de ampliar la tributación del sector informal. Sin embargo, hay pocas dudas sobre la importancia de reformar y fortalecer las prácticas existentes para hacerlas más equitativas y eficientes, y la política es fundamental para el potencial de dicha reforma. Un tema común en muchas discusiones recientes ha sido la falta voluntad política para liderar reformas de esta índole. En consecuencia, es necesario comprender mejor la política, las instituciones y los incentivos que enfrentan los líderes políticos y los administradores, a fin de diseñar estrategias para hacer que los impuestos sean justos y responsables. Estas cuestiones se tratan a continuación:

Primero. Fortalecimiento de los incentivos para las firmas para desarrollo de capacidad y acción colectiva. Dado su pequeño tamaño, movilidad y potencial influencia política, es probable que la tributación efectiva de las empresas del sector informal dependa de que se fomente un mayor cumplimiento cuasi voluntario. La probabilidad de tal cumplimiento cuasivoluntario está vinculada a las cuestiones más amplias de los beneficios de la formalización ya descritas (Perry et al., 2007). En consecuencia, es la pequeña pero creciente literatura sobre formalización la que ofrece la mayor comprensión de las estrategias para el cumplimiento cuasi voluntario. Esta literatura puede dividirse útilmente en tres partes: un enfoque de costo-beneficio, respaldado por una visión legalista que ve la informalidad como una opción; un enfoque de empoderamiento,

respaldado por la visión dualista que ve a las empresas de subsistencia forzadas a la informalidad, debido a la falta de capacidad o acceso a los servicios, y un enfoque que enfatiza la importancia de la acción colectiva y la negociación entre el Estado y la sociedad (Kenyon, 2007; Zinnes, 2009).

Incentivos cambiantes: un enfoque de costo-beneficio para cumplir con lo tributario. La línea dominante de la investigación existente considera la formalización como una opción racional: las empresas se formalizarán si los beneficios superan los costos. Estos últimos incluyen el costo de registro u obtención de licencias, el costo del cumplimiento tributario y el costo de seguir las leyes laborales y otras regulaciones. Los beneficios suelen ser el acceso a los mercados de crédito y capital, los contratos de contratación pública, otros mercados externos y los servicios e instalaciones proporcionados por el Estado, junto con sus subsidios. Los beneficios también incluyen potencialmente una menor necesidad de pagar sobornos, proporcionar servicios gratuitos o reubicarse/cerrar para evitar impuestos (McCulloch et al., 2010). Significativamente, la investigación en esta área encuentra que la evasión fiscal generalmente no es la razón principal para ser informal (Friedman et al., 2000); evitar una regulación costosa es a menudo una motivación más poderosa (De Soto, 1989; Ngoi, 1997). Alentar a las empresas a ingresar a la red tributaria puede depender de abordar estos costos y beneficios más amplios de la formalización.

Entre los primeros estudios relevantes se encuentra el trabajo de Djankov et al. (2002), que aporta evidencia econométrica entre países de que los mayores costos de formalización se asociaron con sectores informales más grandes en una muestra de 85 países. Kus (2010) se ha hecho eco más recientemente de este resultado en una gama más amplia de países, aunque argumenta que esta relación no se mantiene donde la aplicación de la ley es débil, como en la mayoría de los países de bajos ingresos, lo que sugiere que otros factores también son importantes en esos contextos. Si bien estos estudios entre países proporcionan un punto de partida, enfrentan limitaciones inevitables en su capacidad para capturar los matices de estos procesos.

Varias encuestas empíricas han contribuido a comprender tales cálculos de costo-beneficio, aunque los estudios se centran desproporcionadamente en los costos. Por ejemplo, una encuesta realizada en Tanzania encontró que un

empresario tanzano pobre pasaría 32 216 días esperando la aprobación de varios permisos y pagaría más de 180 000 dólares en ingresos y honorarios durante los 50 años de vida de un negocio (Instituto para la Libertad y la Democracia, 2005, citado en García-Bolívar, 2006). Las encuestas realizadas en Sierra Leona, Liberia y Madagascar muestran que una proporción significativa de las empresas informales han intentado en algún momento convertirse en formales, pero fueron disuadidas por el costo de hacerlo (Everest-Phillips, 2008). Un costo menos convencional radica en la complejidad de la legislación fiscal. Bonjean y Chambas (2004) resumen la evidencia de la encuesta de que el incumplimiento a menudo resulta de la ignorancia de la legislación tributaria, en lugar de la evasión deliberada. Finalmente, los costos de la formalización pueden ser más altos y los beneficios menos accesibles, donde la gobernanza es débil.

Jonasson (2011) emplea un análisis econométrico transversal que demuestra que la informalidad en Brasil está asociada negativamente con la calidad de la gobernanza local, aunque no puede establecer con confianza la causalidad. La evidencia cualitativa de las zonas de conflicto también destaca las barreras significativas y los beneficios limitados de la formalización donde los Estados son débiles (Titeca & Kimanuka, 2012). En última instancia, los responsables de la formulación de políticas han tratado de utilizar estas variadas encuestas tributarias para ayudar a identificar posibles puntos de entrada de políticas para apoyar la formalización y el cumplimiento tributario (Coolidge, 2010; Everest-Phillips, 2008; Gerxhani, 2004, 2007).

La principal implicación política de este enfoque ha sido un intento de fomentar la formalización mediante la reducción de costos, por ejemplo, el registro simplificado, a través de reformas del entorno empresarial (Banco Mundial). En consecuencia, los estudios recientes más importantes se han centrado en evaluar el impacto de los programas de reforma de simplificación y reducción de costos en la formalización. Los primeros estudios se centraron en la evaluación retrospectiva de esos programas de reforma, ofreciendo así pruebas sugerentes, pero imperfectas. En Kenia se ha prestado especial atención a la creación de un “permiso comercial único” simplificado para las pequeñas empresas. De acuerdo con las expectativas, Devas y Kelly (2001) informan que estos esfuerzos fomentaron cierto grado de formalización y mejoraron las condiciones generales para las pequeñas empresas. Sander (2003) informa de

los resultados de un proyecto piloto muy similar en Entebbe (Uganda), donde las reformas que redujeron los costos de formalización fueron seguidas por un aumento del 43 % en el cumplimiento del requisito de registro. Sin embargo, tanto en el caso de Kenia como en el de Uganda, la ausencia de investigaciones de seguimiento da como resultado una imagen incompleta del impacto a largo plazo de la reforma; mientras que en Kenia investigaciones posteriores han señalado que las empresas recién registradas en algunos casos han seguido siendo objeto de corrupción y acoso por parte de funcionarios públicos. Del mismo modo, García-Bolívar (2006) informa los resultados de la reducción de los costos de formalización en Bolivia: resultó en un aumento del 20 % en el número de registros de empresas y reporta aumentos similares en Vietnam. Sin embargo, aun cuando toma nota de estos aumentos, también subraya sus limitaciones, ya que los sectores informales siguieron siendo importantes en ambos países después de la reforma.

En los últimos años, dos estudios significativamente más sólidos, basados en evidencia experimental, han proporcionado una imagen más clara de los complejos impactos de la reducción de los costos de registro en la formalización. Jaramillo (2009) informa los resultados de un experimento de campo en Lima (Perú), en el que a un grupo de empresas seleccionadas al azar se les ofrecieron licencias comerciales gratuitas y apoyo con el proceso de registro. Informa que solo una de cada cuatro empresas estaba dispuesta a formalizarse, incluso con los costos de registro eliminados en gran medida. Él atribuye esto a los costos recurrentes de ser formal junto con los bajos beneficios percibidos de la formalización, las ambiciones de crecimiento limitadas y la baja confianza en el gobierno. De Mel et al. (2013) informan los resultados de un experimento similar, en el que a empresas seleccionadas al azar se les ofrecieron incentivos financieros positivos para formalizarse. Encuentran que una oferta financiera equivalente a la mitad a un mes de ganancias medias indujo el registro de alrededor del 20 % de las empresas; mientras que una oferta financiera equivalente a dos meses de ganancias llevó a que el 50 % de las empresas se registraran.

Los mensajes de estos estudios parecen ser dobles. Por un lado, no cabe duda de que la reducción de los costes de registro ha llevado a una mayor formalización entre al menos una minoría significativa de empresas. Por otro, incluso las reducciones extremas en los costos no logran alentar el cumplimiento

entre la mayoría de las empresas informales, debido a los bajos beneficios, las ambiciones limitadas, la desconfianza en los gobiernos y la posibilidad de altos costos recurrentes de formalización (Zinnes, 2009). Esto es consistente con los argumentos de que el enfoque en los costos de registro es inadecuado e insuficiente, ya que descuida la necesidad de un apoyo proactivo para las pequeñas empresas (Altenburg & von Drachenfels, 2006; Arruñada, 2007).

Empoderar a las pequeñas empresas. En contraste con el enfoque dominante de costo-beneficio, algunos académicos perciben la informalidad principalmente como un problema de poder y capacidad, más que de elección (Abor & Quartey, 2010; Zinnes, 2009). Desde este punto de vista, a pesar de la voluntad, las empresas pueden no poder registrarse formalmente debido a problemas de capacidad (analfabetismo, habilidades limitadas), la fugacidad de sus negocios, la prevalencia de transacciones en efectivo o la incertidumbre general. El entorno más amplio a menudo no es propicio y se caracteriza por la falta de confianza en el gobierno y la falta de fácil acceso a una gama de servicios que incluyen información, contabilidad, seguridad, justicia y seguros. Por lo tanto, incluso si son conscientes de los beneficios potenciales de la formalización, las empresas tienden a permanecer en la economía informal. Por lo tanto, este enfoque hace hincapié en la naturaleza involuntaria de la informalidad, en oposición a los cálculos racionales del enfoque de costo-beneficio.

El asesoramiento normativo que sigue se centra en lo que la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2008, citado en Zinnes, 2009) denomina los cuatro pilares del empoderamiento jurídico: 1) fortalecer el acceso a la justicia; 2) garantizar los derechos de propiedad; 3) garantizar condiciones de trabajo seguras, incluso para las mujeres y los niños, y 4) aumentar las oportunidades económicas, como el crédito, acceso a los mercados y la inversión. Sin embargo, es probable que una combinación de políticas única se ajuste a todos los contextos. Este análisis parece más apropiado para el extremo de subsistencia del espectro de la economía informal, en el que prevalecen el analfabetismo, la falta de habilidades contables, la información deficiente y la desconfianza hacia el gobierno.

Las implicaciones de este enfoque para fines tributarios son dobles: la necesidad de adaptar los regímenes fiscales a las características de las empresas informales (como el analfabetismo, la falta de confianza e información) y la

necesidad de complementar las políticas de reforma del entorno empresarial (como la reducción de los costos de registro) con otras políticas complementarias, como la garantía de los derechos de propiedad (que a menudo son la causa de la transitoriedad), la mejora de la seguridad (seguridad contra el robo o el acoso), el establecimiento de mecanismos de solución de controversias y servicios de contabilidad asequibles. Esto puede ayudar a las microempresas a ver los impuestos como un paso hacia el empoderamiento y la eventual formalización; pero, no tenemos conocimiento de ninguna investigación que haya evaluado sistemáticamente la efectividad de este tipo de políticas para fomentar la formalización y el cumplimiento tributario.

Acción colectiva e interacción Estado-sociedad. Complementando los enfoques descritos, un tercero busca centrar la atención adicional en la política y la naturaleza de la relación entre el Estado y los operadores del sector informal (Daly & Spence, 2010; Kenyon, 2007; Tandler, 2002). Con este fin, Kenyon (2007) argumenta que, más allá del simple análisis de costo-beneficio, las políticas de formalización deben reconocer y abordar tres problemas estratégicos clave: información, credibilidad y coordinación.

La importancia de la información surge del hecho de que muchos beneficiarios previstos en la economía informal simplemente no conocen los programas dirigidos a ellos, o no entienden los requisitos de la formalización. Si bien este problema varía de un contexto a otro, es sorprendentemente frecuente, con una necesidad consecuente significativa de que los Estados adopten estrategias que se centren en la divulgación y los servicios al contribuyente (por ejemplo, Jaramillo, 2009).

La importancia de la credibilidad refleja el hecho de que las empresas necesitan garantías de que el gobierno cumplirá su parte de cualquier negociación (tasas impositivas reducidas, provisión de beneficios, protección legal, subsidios) si las empresas se formalizan. Las encuestas indican que el miedo a la depredación es un elemento disuasorio significativo para el éxito de las políticas de formalización (Jaramillo, 2009), impulsado por una falta generalizada de confianza en el gobierno. En Bangladesh, por ejemplo, el gobierno alentó el registro de empresas a través de ferias fiscales que redujeron los costos, pero descubrió que muchas empresas temían que el registro pudiera exponerlas al acoso posterior por parte del Estado.

Por último, la importancia de la coordinación radica en el hecho que solo interesa a las empresas formalizar si pueden estar relativamente seguras de una masa crítica de competidores también lo hará; de lo contrario, no funcionaría. Joshi y Ayee (2008) encuentran que la existencia de actores colectivos que puedan negociar con los responsables de la formulación de políticas en torno a los impuestos es esencial para llegar a soluciones políticas aceptables para ambas partes, ejemplificada por la experiencia de la tributación asociativa en Ghana. Sin embargo, también señalan que tales resultados son inciertos: la acción colectiva de los operadores del sector informal puede facilitar la negociación y el acuerdo, pero también puede llevar a que los actores del sector informal puedan bloquear por completo la tributación efectiva. Como tal, el desafío radica en poder promover una negociación constructiva entre el Estado y la sociedad. Una experiencia interesante, aunque muy preliminar, proviene de Shanghái, donde las autoridades municipales contribuyeron a crear asociaciones laborales informales, dentro de las cuales las empresas informales y los trabajadores podían organizarse. Si bien, técnicamente, estas asociaciones permanecieron fuera de la economía formal, recibieron asistencia gubernamental en forma de capacitación, tratamiento fiscal preferencial y crédito subsidiado para fomentar el crecimiento y la eventual formalización (Howell, 2002). Se necesita mucha investigación adicional sobre cómo apoyar la negociación constructiva entre las asociaciones informales y los gobiernos.

Segundo. Fortalecimiento del compromiso político y administrativo. Si bien la discusión anterior destaca los factores que pueden dar forma a los incentivos para que las empresas se formalicen, es igualmente importante considerar los incentivos para que los gobiernos y el Estado hagan de la tributación del sector informal una prioridad. La negociación constructiva entre el Estado y los operadores informales depende no solo de la acción colectiva entre las empresas, sino también de la voluntad y la capacidad dentro del Estado para negociar con múltiples actores colectivos pequeños con intereses diversos. En términos más generales, sin defensores de la reforma que ejerzan suficiente influencia política para superar la resistencia arraigada, es poco probable que la reforma tenga éxito (Boesen, 2004; Heredia & Schneider, 2003). Aunque estos temas han comenzado a recibir cierta atención dentro de la literatura relevante (por ejemplo, Daly & Spence, 2010; Kenyon, 2007; Tendler, 2002), en general,

han permanecido al margen de la mayoría de los debates. Aquí consideramos los incentivos que enfrentan los políticos y los administradores (tanto altos funcionarios como recaudadores de impuestos de primera línea), respectivamente, para decidir si y cómo priorizar la tributación de la economía informal.

Tercero. Incentivos políticos. Aunque la investigación ha sido limitada, hay poderosas razones para esperar que los líderes políticos puedan tener incentivos débiles para gravar la economía informal. La versión simple es la siguiente: gravar la economía informal generará ingresos limitados, es administrativamente desafiante y potencial-políticamente impopular; en conclusión, es mejor dejarlos en paz. Por ejemplo, como señala Kloeden (2011), en África las pequeñas y microempresas generan como máximo el 10 % de los ingresos, aunque comprenden hasta el 90 % de los contribuyentes. La lógica política simple impide que los políticos con horizontes de tiempo cortos alienen a grandes electores al tratar de imponer impuestos que recaudan pocos ingresos.

La versión más compleja de este argumento sugiere que en realidad es de interés para los políticos mantener la economía informal como fuente cautiva de votos. En lo que Tendler (2002) llama un “trato del diablo”, los políticos hacen un acuerdo tácito con los operadores del sector informal: “si votas por mí [...] No te cobraré impuestos, no te haré cumplir con otras regulaciones fiscales, ambientales o laborales y evitaré que la policía y los inspectores te acosen”.

Esta dinámica se ha observado durante mucho tiempo en la literatura sobre asentamientos informales y mercados de tierras y, de hecho, algunos argumentan que es la razón por la cual tales asentamientos reciben servicios solo de manera incremental (Baross, 1990; Cross, 1998). Una vez formalizados o provistos de beneficios completos, los políticos pierden su control sobre estos grupos, que son libres de votar como quieran. Una vez que se hace el trato, es difícil de romper, ya que sirve a los intereses de todos los involucrados: empresas como soporte, reductora de cargas, apoyo que implica con respecto a las regulaciones e impuestos; a los funcionarios estatales les gusta, ya que no perturba sus actividades de búsqueda de rentas, y los políticos no están dispuestos a asumir riesgos asociados con otras estrategias para obtener apoyo electoral.

La experiencia con la reforma en otros ámbitos sugiere que estos desafíos no son insuperables. Intuitivamente, la reforma será políticamente viable si goza de una mayor aceptación de las propias empresas del sector informal. Como

se ha señalado, las empresas del sector informal parecen dispuestas a pagar impuestos cuando: los beneficios superan los costos, cuando están suficientemente empoderados y cuando existen canales institucionales eficaces para facilitar la acción colectiva y la negociación (Roever, 2005). Como tal, la adopción de tales reformas no solo sería bienvenida por muchas empresas del sector informal, sino que podría cambiar el cálculo político para los reformadores.

Sin embargo, sorprendentemente hay poca literatura sobre el tema de los incentivos políticos; ninguno de los estudios revisados para este documento presenta en realidad las perspectivas de los políticos, ya sea a través de entrevistas o declaraciones públicas. Con algunas excepciones (por ejemplo, Joshi & Ayee, 2008), tampoco tenemos un buen análisis de los casos en que los políticos emprendieron reformas destinadas a gravar la economía informal. El caso de Ghana presentado sugiere que son posibles resultados mutuamente beneficiosos: las negociaciones entre el gobierno en el poder y las asociaciones del sector informal produjeron ganancias modestas de ingresos, mejoraron las condiciones para los actores del sector informal y crearon fuertes alianzas entre los partidos políticos y las asociaciones del sector informal. El resultado fue un arreglo que, aunque imperfecto, ayudó a generar una cultura de pago de impuestos que ayudaría a la construcción del Estado a largo plazo (Joshi & Ayee, 2008; Prichard, 2009).

Por supuesto, si bien es fundamental obtener la aceptación del sector informal, también es posible que surjan otros grupos en medio de la reforma, o que sean fomentados por los líderes de la reforma. Hay algunas pruebas que las empresas del sector formal que se enfrentan a la competencia del sector informal podrían movilizarse en apoyo de la reforma. En Kenia, las empresas del sector formal se convirtieron en un grupo de interés clave que apoyaba los esfuerzos del gobierno para expandir los impuestos y la formalización, llegando incluso a apoyar el fortalecimiento de las asociaciones del sector informal directamente para facilitar la negociación (Prichard, 2010b). Esto sugiere la posibilidad que las fuentes de los incentivos políticos cambiantes puedan ser diversas, y las fuentes alternativas de presión de reforma pueden producir diferentes tipos de resultados: coercitivos y divisivos o colaborativos y constructivos.

Incentivos administrativos. Independientemente de las opciones políticas, el éxito de cualquier impuesto depende de la eficacia de la implementación, tal como lo considera Casanegra de Jantscher (1990), para quien la mejor política tributaria es la buena administración tributaria. Es probable que esto sea particularmente cierto en el caso de los impuestos del sector informal, ya que la interacción regular y no supervisada entre los recaudadores de impuestos y los contribuyentes amplía el alcance de la no aplicación o la corrupción por parte de los recaudadores de impuestos, que son efectivamente burócratas a nivel de calle (Lipsky, 1980). Mientras tanto, las propias administraciones tributarias pueden ser poderosos actores colectivos capaces de bloquear la reforma o sabotear su implementación.

Hay al menos dos razones por las que las administraciones tributarias enfrentan incentivos débiles para gravar la economía informal. En primer lugar, las ganancias de ingresos son relativamente modestas. Para las administraciones tributarias bajo presión para cumplir con los objetivos de ingresos, es mucho más fácil centrar la atención en los grandes contribuyentes que invertir en una recaudación minuciosa de un gran número de pequeños contribuyentes. En segundo lugar, para los administradores tributarios individuales, hacer cumplir el cumplimiento entre los pequeños operadores es una tarea insatisfactoria. Está mal recompensado, ofrece pocas oportunidades para la búsqueda de grandes rentas y es ampliamente visto como, en el mejor de los casos, carente de prestigio o, en el peor, degradante. En Ghana, a los recaudadores de impuestos educados les molestaba tener que interactuar con operadores analfabetos, pobres y, a veces, violentos en la economía informal, una tarea que consideraban no “profesional” (Joshi & Ayee, 2008).

Una posibilidad relativamente sencilla para cambiar los incentivos es el desarrollo de puntos de referencia de desempeño que sean más diversos y matizados que la dependencia actual del simple cumplimiento de los objetivos de recaudación de ingresos (Bird & Vázquez-Caro, 2011). Un enfoque más ambicioso es la reforma institucional para recompensar mejor la recaudación de impuestos del sector informal. La atención reciente a las ventajas potenciales de la organización segmentaria de la administración tributaria, con unidades especializadas para contribuyentes pequeños, medianos y grandes, es potencialmente coherente con este objetivo (McCarten, 2005).

Otra opción es un mayor uso de la tecnología para facilitar la tributación del sector informal. De particular interés es el uso de la banca móvil para realizar pagos de impuestos (Loeprick, 2009). Tal enfoque tiene el beneficio inmediato de reducir la interacción entre los funcionarios fiscales y los contribuyentes, y los consiguientes riesgos de acoso, colusión y corrupción. Además, podría ayudar a que el sistema bancario sea accesible para las empresas muy pequeñas, al tiempo que reduce los temores sobre el registro termine en un mayor acoso. Por último, también puede aumentar el apoyo entre los administradores fiscales, no solo reduciendo el costo de la recaudación, sino también quizás haciendo que el trabajo de recaudación sea menos atractivo y laborioso.

Una última opción, más radical, es descentralizar la responsabilidad de los impuestos del sector informal de los gobiernos nacionales a los subnacionales. En la actualidad, los gobiernos locales suelen conceder licencias comerciales y recaudar derechos; mientras que otros impuestos sobre las pequeñas empresas están bajo control central. En tanto las autoridades nacionales pueden considerar que los impuestos del sector informal son poco gratificantes, administrativamente difíciles y políticamente costosos, las autoridades locales pueden tener mayores incentivos para recaudar impuestos y negociar con las asociaciones locales, como se analiza con mayor detalle a continuación. En resumen, si bien se reconoce cada vez más que la aceptación administrativa es esencial para el éxito de la reforma, todavía sabemos poco sobre cómo lograrlo.

Hacer que la tributación al sector informal funcione: lecciones encontradas en la literatura

El debate hasta ahora se ha basado en la bibliografía existente para destacar perspectivas alternativas y enfoques de la tributación de la economía informal. Esta sección final se examinan una serie de esfuerzos recientes de reformas experimentales, aun relativamente no estudiados, que son ilustrativos de la gama potencial de estrategias disponibles para los reformadores y las posibles direcciones para futuras investigaciones.

Primero. Reorganización de la administración tributaria: segmentación. La estrategia más directa para mejorar la tributación del sector informal es reorganizar la administración tributaria, a fin de fortalecer el monitoreo, los servicios y los

incentivos para los administradores. Un impulso reciente hacia la organización segmentaria de la administración tributaria, con departamentos separados para tratar con pequeñas, medianas y grandes empresas, respectivamente, es una de esas estrategias. Permitiría que los servicios se adaptaran específicamente a las necesidades y realidades de tipos específicos de empresas (incluida la economía informal) y garantizaría incentivos adecuados para que los administradores tributarios se centren en estas empresas a pesar de los rendimientos de ingresos potencialmente bajos.

Tanzania adoptó este enfoque, como parte de un conjunto más amplio de reformas dirigidas a las pymes desde 2002, e introdujo un Sistema de Gestión de Bloques (BMS) destinado a promover el cumplimiento y registrar a todos los comerciantes elegibles dentro de áreas geográficas particulares. El BMS está configurado de manera que las principales áreas de mercado se mapean y dividen en bloques pequeños y manejables sobre la base de límites geográficos. Un equipo de BMS con el mandato de realizar todas las funciones tributarias relevantes (identificación, registro, evaluación y contabilidad) se mueve bloque por bloque para identificar, registrar, educar e interactuar con los contribuyentes, particularmente aquellos dentro de la economía informal. A cada bloque se le establece un objetivo para el registro y la recaudación de ingresos, y los impuestos presuntivos se utilizan para fines de evaluación. El sistema BMS intenta utilizar los escasos recursos administrativos de manera selectiva por rotación.

La evidencia existente sugiere que el BMS ha resultado en un aumento del número de empresas que se registran en la gestión tributaria. Si bien la iniciativa surgió como parte de los esfuerzos de la autoridad tributaria para ampliar la base impositiva, parte del impulso provino de las empresas formales que estaban siendo carcomidas por las empresas del sector informal. Queda por evaluar si el aumento de la recaudación de ingresos fue acompañado por una mayor negociación de servicios o se volvió en gran medida coercitiva.

Segundo. Fiscalidad asociativa. Una alternativa es abordar directamente el tema de la acción colectiva, la negociación y el diálogo entre el Estado y el sector informal. La investigación realizada por Joshi y Ayee (2008) se centró en un ejemplo: el desarrollo de la fiscalidad “asociativa” en Ghana de 1987 a 2003. En virtud de este sistema, el Servicio de Impuestos Internos de Ghana delegó

la responsabilidad de recaudar el impuesto sobre la renta a las asociaciones del sector informal, una estrategia denominada *impuestos de agrupaciones identificables* (IAI). El acuerdo se originó en la política de la relación corporativista entre el mayor sindicato de transporte de pasajeros, el Sindicato de Transporte Privado por Carretera de Ghana y el régimen de Rawlings (1981-2000), y continuó después de la victoria electoral de la oposición (Joshi & Ayee, 2002, 2008). Tras el éxito en los primeros años, el acuerdo se extendió a asociaciones en otras 32 actividades del sector informal, y el IAI fue acreditado con el aumento de los ingresos generados por el sector informal (Joshi & Ayee, 2009).

El acuerdo superó algunos de los problemas asociados con la recaudación de impuestos de las microempresas. Desde la perspectiva de la administración tributaria, el IAI redujo los costos de recaudación a un 2,5% fijo, que se pagó a las asociaciones por su trabajo en la recaudación. Desde la perspectiva de las asociaciones, cumplir con los impuestos les otorgó legitimidad y ayudó a protegerlos de un acoso más arbitrario por parte de funcionarios públicos y policías. La desventaja era que las asociaciones informales, a menudo, no eran democráticas internamente y extraían ingresos de los miembros sin entregar la recaudación completa a la autoridad fiscal. Desde la perspectiva del gobierno, las asociaciones llegaron a ser vistas como paraísos fiscales para las empresas más grandes, que podían evitar pagar la totalidad de las obligaciones alegando caer bajo el IAI.

A pesar de estos inconvenientes, uno de los principales logros del IAI fue inculcar una cultura de pago de impuestos entre las empresas del sector informal. Esto resultó importante cuando el gobierno decidió cambiar a un régimen fiscal presuntivo más común, que se introdujo sin ninguna resistencia significativa por parte de las empresas, muchas de las cuales en realidad acogieron con beneplácito un cambio del sistema IAI una vez popular, pero cada vez más problemático (Prichard, 2009, 2010b). Este ejemplo destaca los beneficios de fortalecer la negociación colectiva entre el Estado y las asociaciones del sector informal, al tiempo que señala la importancia del contexto político local para identificar posibles puntos de entrada que funcionen con el grano de las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad.

Tercero. Enfatizar en la transparencia, los servicios y el compromiso. Otra estrategia ha sido hacer hincapié en la transparencia, los servicios a los contribuyentes y la participación en un esfuerzo por fomentar el cumplimiento

cuasivoluntario entre las pequeñas empresas. Si bien hay poca investigación sistemática sobre este tema, algunos casos recientes ofrecen ideas preliminares.

La asignación explícita (en comparación con la transparencia general del gasto público) es una estrategia, y tiene la ventaja de generar una mayor confianza entre los contribuyentes al ofrecer beneficios bien definidos. Un ejemplo reciente proviene de Sierra Leona, donde Jibao y Prichard (2013) encontraron que el Ayuntamiento de Bo construyó apoyo para la recaudación de impuestos locales en parte comunicando información de ingresos y gastos al público, incluida la vinculación informal de los aumentos de ingresos a gastos públicos específicos. Del mismo modo, Korsun y Meagher (2004) encontraron en Guinea que la recaudación de impuestos de mercado se duplicó después que se vincularon explícitamente a la construcción de nuevas instalaciones de mercado. Sin embargo, la asignación de fondos tiene la desventaja de reducir la flexibilidad presupuestaria y crear expectativas de que los impuestos deben funcionar sobre la base de honorarios por servicio.

Una estrategia ligeramente diferente radica en fortalecer los servicios a los contribuyentes, y las autoridades fiscales de todo el mundo parecen estar haciendo este cambio. La Autoridad Tributaria de Gambia ha puesto en marcha una serie de medidas destinadas a mejorar la interfaz con el cliente: oficinas tributarias descentralizadas, tribunales fiscales rentables, clínicas fiscales para ayudar con la presentación de impuestos y un programa de educación del contribuyente que permite intercambios directos entre la Autoridad Tributaria de Gambia y los contribuyentes. El impacto de este tipo de medidas aún no se ha estudiado cuidadosamente, y la implementación sigue siendo un desafío importante.

Una estrategia final en este sentido es que las autoridades fiscales fomenten proactivamente el desarrollo de asociaciones del sector informal y una negociación y un diálogo más efectivos entre ellos y el Estado. Como se señaló, las autoridades municipales de Shanghái han seguido esa estrategia en un esfuerzo por mejorar el cumplimiento tributario (Howell, 2002). La Autoridad Tributaria de Ruanda (RRA) ha cooperado de manera similar con la Federación del Sector Privado (PSF), una organización paraguas para todo tipo de empresas y los gobiernos locales en un esfuerzo por mejorar el diálogo con las empresas más pequeñas. El RRA estableció el Foro de Cuestiones Tributarias en diálogo con el PSF, como una plataforma abierta para el debate de cuestiones tributarias;

mientras que el PSF realiza un censo empresarial que luego es utilizado por el RRA para identificar a los contribuyentes no registrados. Las reuniones del comité técnico se llevan a cabo para ayudar al RRA a comprender mejor los problemas de la industria, incluida la rentabilidad, las limitaciones al crecimiento y las necesidades de servicio; mientras que el PSF utiliza el foro para comprender los derechos y obligaciones de los contribuyentes y filtrarlos a sus miembros. La investigación sobre la creación de tales instituciones duraderas e inclusivas puede ofrecer una mayor comprensión de la política de las interacciones entre empresas y estados en torno a los impuestos.

Cuarto. Ceder el control al gobierno local. Una opción más radical para reformar la tributación del sector informal es descentralizar la responsabilidad al gobierno subnacional. Bodin y Koukpaizan (2008) sugieren cuatro posibles beneficios de dicha estrategia: 1) los gobiernos locales tienen una mayor necesidad de recursos y tendrán mayores incentivos para aplicar impuestos en la economía informal; 2) la recaudación de impuestos estará más cerca de las condiciones locales y, por lo tanto, responderá a ellas; 3) los gobiernos locales están en mejores condiciones para negociar productivamente con los actores del sector informal y responder suministrando los servicios pertinentes, y 4) puede fomentar una mayor coherencia, ya que, en la actualidad, con frecuencia existen superposiciones grandes y perjudiciales entre los impuestos recaudados por los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, existen riesgos importantes: los gobiernos locales pueden carecer de la capacidad necesaria; existe el riesgo de una competencia fiscal derrochadora entre localidades. En algunos casos, el gobierno local puede ser particularmente arbitrario y coercitivo en sus prácticas fiscales (Fjeldstad & Therkildsen, 2008; Moore, 2008), y desvincular los impuestos locales del nivel nacional puede complicar la transición de las empresas al sistema tributario formal (Loeprick, 2009).

En Camerún, recientemente, se ha debatido la posibilidad de ceder la responsabilidad de la recaudación de esos impuestos a los gobiernos locales. La autoridad tributaria nacional tiene un interés limitado en este sector, con bajos niveles de organización y potencial de ingresos. Por el contrario, varios alcaldes locales han exigido activamente tales responsabilidades. Para superar los problemas de capacidad y mejorar la coordinación, se ha pedido a la oficina local de la administración presupuestaria que apoye el proceso.

La experiencia en Etiopía ha seguido un camino similar, con impuestos a las pequeñas empresas controlados por los gobiernos regionales en lugar del estado federal, las pequeñas empresas sujetas a un impuesto presuntivo sobre la renta y un impuesto del 2% sobre el volumen de negocios. Curiosamente, tras el descontento con el impuesto, las autoridades regionales incluyeron representantes empresariales en los comités de evaluación fiscal, aumentando así la legitimidad percibida y la equidad del sistema. Posteriormente, la participación pública de las empresas sujetas a impuestos sobre las pequeñas empresas surgió como un tema importante a raíz de las controvertidas elecciones de 2005, destacando los beneficios potenciales de acercar la tributación de las pequeñas empresas a los contribuyentes (Prichard, 2010b).

Derechos de recaudación de impuestos de subasta

Finalmente, quizás la estrategia más antigua es la privatización de la administración tributaria, con empresas individuales que puján por los derechos de recaudación de impuestos y retengan los ingresos adicionales recaudados. En principio, la privatización proporciona incentivos claros para maximizar la recaudación, pero en la práctica ha sido propensa a la corrupción; mientras que ha hecho poco para fomentar la negociación, el cumplimiento voluntario o una interacción más productiva entre el Estado y la sociedad (Stella, 1992).

La experiencia con la privatización de los impuestos del sector informal está mal documentada, aunque no es infrecuente, en especial en relación con los impuestos de mercado subnacionales. Iversen et al. (2006), en Uganda, y Fjeldstad et al. (2009), en Tanzania, documentan ejemplos relativamente prominentes de recaudación de impuestos privatizada a nivel del gobierno local, y ambos concluyen que la privatización a veces ha llevado a una recaudación de ingresos mayor y más predecible. Sin embargo, también muestran problemas con la contratación, ya que el precio pagado por los derechos de recaudación de impuestos por los recaudadores privados, a menudo, está muy por debajo del potencial de ingresos real, lo que lleva a ingresos limitados del gobierno y altas ganancias para los recaudadores de impuestos.

Del mismo modo, en la ciudad de Patna (India), las autoridades municipales han subastado durante mucho tiempo los derechos de recaudación de impuestos

de los vendedores ambulantes. Los contratistas exitosos explotan su posición y, a menudo, cobran impuestos excesivos a los vendedores ambulantes, que son en gran parte analfabetos y no conocen las tarifas ni sus derechos. Además, la colusión entre contratistas y entre funcionarios municipales y contratistas ha llevado a una reducción de los ingresos en comparación con el potencial. Iversen et al. (2006) argumentan que tales problemas de contratación no son el resultado de información asimétrica, sino que generalmente reflejan politización y corrupción. Por lo tanto, si bien la privatización puede resolver algunos problemas de incentivos, también crea otros. Por supuesto, es claro que se abordaron algunas opiniones divergentes relacionadas con cada motivación para gravar el sector informal, con el fin de evaluar la viabilidad de gravar al sector informal —véase Heggstad et al. (2011) para la formulación de políticas, la evaluación y la mejora—.

Para concluir este capítulo, a través de una presentación sintetizada de los hallazgos e implicaciones de los estudios revisados, este capítulo se puede explicar y sintetizar *grosso modo* mediante la figura 9.1. Se puede pensar la economía como un todo, y que es compuesta por tres sectores: formal, informal y oculto. Para el caso de las EMED es claro que el sector informal es el que mayor tamaño tiene realmente con respecto al total de la economía en su conjunto, seguido luego del sector formal y de un sector oculto. Vale la pena resaltar que el sector oculto es un subconjunto del sector informal, pero le corresponden todas las actividades del sector informal que son consideradas criminales e ilícitas. Esto es importante resaltarlo en la literatura, porque en cuanto a definiciones y conceptos, no toda actividad informal es criminal o ilegal propiamente hablando. En principio, se esperaría que en el centro haya algunas empresas o trabajadores del sector informal que sean lo suficientemente productivos como para hacer su transición al sector formal y, además, visibles ante la sociedad y, por ende, sujetos a ser gravados. De ahí que surja la necesidad por parte del Estado, mediante la tributación,⁷ de tratar

⁷ Notar en la figura que la tributación como se representa ilustra un hecho importante y es que no toda empresa o trabajador del sector formal tributa, pero sí está registrado y declarando sus ingresos. Y que algunas empresas o trabajadores del sector informal tributan indirectamente o comenzarían a hacerlo antes de cumplir las condiciones para ser considerados formales.

de usar este instrumento de política bajo los siguientes motivos: 1) propiciar y generar incentivos a que el sector formal continúe tributando y cumpla fiscalmente, este principio se le conoce como moral fiscal; 2) la formalización y el crecimiento de las empresas formales, pues mediante un buen registro y clasificación, las empresas que anteriormente eran consideradas informales pueden acceder a créditos financieros, cualificación y beneficios fiscales; 3) el Estado como redistribuidor de recursos bajo criterios de equidad y justicia; 4) la búsqueda de mayor recaudación tributaria y así garantizar más recursos fiscales, y 5) la búsqueda del equilibrio entre sociedad, Estado y mercado, es decir, la gobernanza.

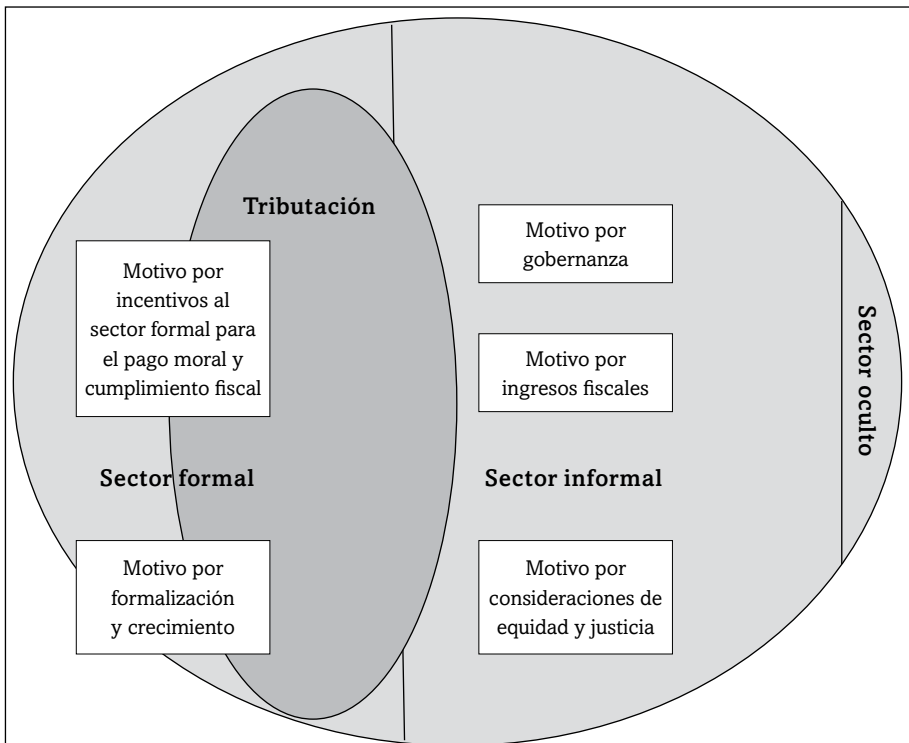


Figura 9.1. Los tres sectores de la economía y la tributación como mecanismo de formalización

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La literatura reciente propone que la tributación del sector informal puede producir beneficios significativos, en términos de recaudación de ingresos a largo plazo, crecimiento económico y calidad de la gobernanza. Sin embargo, la evidencia de estas conexiones generalmente sigue siendo bastante limitada y, a veces, incomprendida. En primer lugar, hay algunas pruebas transversales respecto a que gravar a los agentes del sector informal puede construir la moral fiscal y una cultura del cumplimiento tributario ya que, en caso de efectivamente cumplirse, se puede hablar de una relación negativa entre tributación e informalidad. Empero, se necesitan evidencias más robustas y significativas que capturen con mayor precisión el impacto de las reformas tributarias y la formalización en las actitudes hacia el cumplimiento y la moral tributaria en general. En segundo lugar, cada vez hay más pruebas acerca de que gravar al sector informal puede mejorar el crecimiento de las pymes. Sin embargo, quedan preguntas sobre cuán grandes son estos efectos, si es probable que las empresas más pequeñas se beneficien, quiénes pueden estar en desventaja y qué tipos de políticas específicas pueden ser las más importantes a la hora de no afectar la productividad y sus incentivos. Por último, recientemente se ha prestado una atención significativa a la posibilidad de que los impuestos del sector informal impulsen la negociación entre el Estado y la sociedad. No obstante, la evidencia sigue siendo particularmente limitada, con la necesidad de investigación sobre las barreras a la acción colectiva y la negociación constructiva. Detrás de todas estas cuestiones está la necesidad de sensibilidad a los desequilibrios de poder que con frecuencia caracterizan tales relaciones en el estado actual de la literatura y proponer para las agendas futuras investigaciones entre los Estados y el sector informal, y la correspondiente vulnerabilidad de los actores del sector informal.

Mientras tanto, existe un claro margen para poder llevar a cabo reformas destinadas a mejorar la eficacia y la equidad de las prácticas existentes, que ha sido uno de los temas expuestos en este capítulo. Esta discusión se ha centrado particularmente en dos desafíos interconectados: expandir el cumplimiento tributario cuasivoluntario y construir el compromiso del Estado y la sociedad con tales reformas. Respecto al cumplimiento del pago de impuesto, se expuso

sobre el potencial para reducir los costos de cumplimiento y formalización, pero ha dicho mucho menos sobre cómo proporcionar incentivos positivos para la formalización. Aquí, tres grandes preguntas necesitan atención. En primer lugar, ¿qué tipo de incentivos positivos para el cumplimiento son importantes para las micro y pequeñas empresas del sector informal? En segundo lugar, ¿cómo pueden el Estado y la sociedad promover eficazmente la acción colectiva entre los actores del sector informal y crear canales institucionales legítimos para tal participación? En tercer lugar, ¿cuál es la magnitud de los costos y beneficios de los impuestos del sector informal entre los grupos de población, especialmente para las mujeres o las minorías étnicas, y cómo las afectan las prácticas actuales y las posibles reformas?

Respecto a la construcción del compromiso del Estado y la sociedad con reformas de esta índole, se sabe muy poco realmente. A un nivel amplio, es necesario estudiar casos de reformas e innovación exitosas para comprender mejor las condiciones bajo las cuales los gobiernos y los administradores han adoptado e implementado la reforma. En este capítulo se destacó una serie de innovaciones recientes que merecen mayor atención. Más específicamente, se sugiere que la adopción de políticas destinadas a aumentar el cumplimiento tributario voluntario y facilitar la acción colectiva de las asociaciones del sector informal puede ser útil para mejorar las perspectivas de reformas. Estas estrategias son atractivas, porque tienen el potencial de fortalecer simultáneamente los incentivos políticos para las reformas, ampliar los beneficios potenciales para las empresas y mejorar la gobernanza a largo plazo del sector informal. El objetivo es cambiar fundamentalmente los desincentivos prevaecientes a las reformas mediante la generación de mejores resultados tanto para los ingresos estatales como para las empresas del sector informal.

Este capítulo revisó exhaustivamente la literatura sobre las diversas motivaciones presentadas a favor de la tributación y su aplicación al sector informal, y las que están en contra de dicha tributación y aplicación. En general, se pueden clasificar en cinco motivaciones principales para gravar al sector informal: movilización de ingresos, mejora del crecimiento, fortalecimiento de la gobernanza, reducción de la desigualdad y mejora de la moral fiscal. Se señaló la brecha en algunas áreas, también se abordaron sus similitudes y diferencias. Lo que se puede concluir de forma general en la literatura es que

el motivo de movilización de ingresos fiscales es el más fuerte de todos los motivos, pero sigue siendo dudoso si se puede recaudar una cantidad significativa de ingresos del sector. El logro de la formalización y las ganancias de crecimiento es igualmente discutible y controvertido en la literatura. Además, a pesar de que la reconstrucción del motivo del contrato social es crucial, sí se puede hacer a través de los impuestos al sector informal, se exige una investigación más profunda, exhaustiva y empírica, ya que la evidencia actual demuestra lo contrario. En relación con el motivo de equidad, en la literatura se ha discrepado sobre si los impuestos presuntivos son un marco fiscal justo y también sobre si garantizan la equidad vertical y horizontal.

En materia fiscal, los aportes de los artículos citados permiten concluir que la regulación excesiva aumenta significativamente los costos administrativos y laborales de las empresas formales en las EMED. Además, queda en evidencia que es mucho más eficiente para estas economías fortalecer la aplicación de la regulación y el control fiscal antes que el incremento excesivo de los impuestos o la ampliación de la base tributaria si no se cuenta con la suficiente fortaleza institucional o con las herramientas de gobernabilidad necesaria para hacer cumplir la normatividad fiscal. Por esto, las EMED deben centrarse en mejorar la eficiencia general en el recaudo de la política fiscal y evitar la excesiva carga tributaria sobre el sector formal, o si bien, los gobiernos cuando deseen ampliar la base general de contribuyentes deben asegurarse de contar con los elementos de gobernabilidad suficientes para evitar problemas de evasión fiscal.

Dado lo anterior, se reconoce que gravar la economía informal no garantiza nuevos ingresos sustanciales ni un sistema tributario más justo. En cambio, se corre el riesgo de aumentar la carga sobre algunos de los grupos más vulnerables de la sociedad. En medio de una crisis económica, esto serviría para reforzar y polarizar las desigualdades sociales. Sin embargo, establecer nuevas relaciones fiscales con personas y empresas que no se hayan registrado previamente ante la autoridad tributaria puede ser una política deseable bajo ciertas condiciones, a saber, cuando las políticas para gravar la economía informal están mejor especificadas y dirigidas. En lugar de enfocarse ampliamente en la economía informal o centrar la atención en actividades de pequeña escala y bajos ingresos, las políticas deben centrarse en identificar: a) transacciones económicas a gran escala realizadas en efectivo, b) transacciones falsas en

cuentas comerciales y c) personas de mayores ingresos que actualmente huyen de tributar. Mientras tanto, una interacción más cercana del Estado con las empresas más pequeñas y los grupos de producción informal puede ser constructivo y valioso. En efecto, después de la pandemia por covid-19, esto quedó totalmente claro para los hacedores de política. Sin embargo, dicha interacción debe verse en un contexto de desarrollo económico, con un enfoque en la inversión, el abordaje de las vulnerabilidades y la construcción de relaciones con el sector informal, en lugar de extraer únicamente ingresos de ellos. En este orden de ideas, tener claridad en cuando a la interpretación y forma de comprender la informalidad es fundamental para establecer una agenda de investigación sobre cómo el Estado debe de establecer un sistema tributario que sea socialmente democrático y justo para todos, tal y como plantea y sugiere De Soto (1987).

Finalmente, las revisiones de la literatura, por lo general, sirven como base para el desarrollo del estado del arte y ayudan a generar ideas novedosas y direcciones conceptuales, junto con el avance para la formulación de políticas. En definitiva, a partir de esta revisión, se hacen las siguientes recomendaciones sobre futuras investigaciones y cómo mejorar el marco fiscal actual de sector informal en un análisis más equilibrado de los motivos hallados. Primero, es necesario considerar cuántos ingresos fiscales potenciales pueden recaudar los gobiernos del sector informal y también la compensación entre estos motivos. Cómo la recaudación de ingresos del sector afecta al crecimiento económico, las relaciones de gobernanza y el cumplimiento del contrato social y construir una cultura de cumplimiento moral fiscal. Segundo, es necesario evaluar el impacto de la fiscalidad en los demás objetivos del gobierno, como la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad y el crecimiento económico. Presentar los motivos de generación de ingresos y las ganancias de crecimiento derivadas de la formalización sin prestar la debida atención a las limitaciones al crecimiento, como la mejora del acceso a la infraestructura, la capacitación, la financiación, así como el desarrollo de habilidades en las áreas de contabilidad, comercialización, gestión de recursos humanos y tecnología de la información, comprometerá el logro de estos motivos y los dejará como metas difíciles de lograr. Tercero, es necesario realizar esfuerzos para cuantificar los pagos que realizan las empresas del sector informal a las autoridades

locales a fin de validar los argumentos de regresividad, destrucción de capital y multiplicidad de impuestos. El tema tributario es delicado, porque puede distorsionar la productividad y, por ende, afectar la vulnerabilidad y pobreza de los agentes económicos del sector informal. Por último, es importante que los motivos se prioricen, de manera que contextualicen la priorización a la naturaleza del sector informal en cada país, su entorno jurídico e institucional y la política fiscal vigente, ya que estos aspectos difieren considerablemente de un país a otro.

Referencias

- Abor, J., & Quartey, P. (2010). Issues in SME development in Ghana and South Africa. *International Research Journal of Finance and Economics*, 39, 218-228.
- Ahmad, E., & Best, M. (2012). *Financing social policy in the presence of informality*. Available at SSRN 2051172.
- Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Schneider, F. (2004). "Sizing" the problem of the hard-to tax. *Contributions to Economic Analysis*, 268, 11-75. [https://doi.org/10.1016/S0573-8555\(04\)68802-X](https://doi.org/10.1016/S0573-8555(04)68802-X)
- Altenburg, T., & von Drachenfels, C. (2006). The "new minimalist approach" to private-sector development: A critical assessment. *Development Policy Review*, 24, 387-411.
- Amaral, P. S., & Quintin, E. (2006). A competitive model of the informal sector. *Journal of monetary Economics*, 53(7), 1541-1553.
- Andrews, D., Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). *Towards a better understanding of the informal economy*. OECD.
- Araujo, J. P., & Rodrigues, M. (2016). Taxation, credit constraints and the informal economy. *Economía*, 17(1), 43-55.
- Arruñada, B. (2007). Pitfalls to avoid when measuring institutions: Is doing business damaging business? *Journal of Comparative Economics*, 35, 729-747.
- Aruoba, S. B. (2010, abril). Informal sector, government policy and institutions. En *2010 meeting papers* (vol. 324). Society for Economic Dynamics.

- Azuero, R., Hernandez, J., & Wills, D. (2018). *Optimal taxation and informality*. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/items/6de9d599-997a-4941-a986-49cbaabed3f5>
- Balde, R., Boly, M., & Avenyo, E. K. (2020). *Labour market effects of covid-19 in sub-Saharan Africa: An informality lens from Burkina Faso, Mali and Senegal*. Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.
- Banco Mundial. (2021). *The long shadow of informality: Challenges and policies*. International Bank for Reconstruction and Development.
- Baross, P. (1990). Sequencing land development: The price and implications of legal and illegal settlement growth. En P. Baross & J. van der Linden (Eds.), *The transformation of land supply systems in Third World cities* (pp. 5-82). Avebury.
- Berkel, H., & Tarp, F. (2022). Informality and firm performance in Myanmar. *Journal of Development Studies*, 1-20.
- Bird, R., & Casanegra, M. (1992). *Improving tax administration in developing countries*. IMF.
- Bird, R., & Vazquez-Caro, J. (2011). *Benchmarking tax administrations in developing countries: A systemic approach*. Andre Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bird, R., & Wallace, S. (2003). *Is it really so hard to tax the hard-to-tax? The context and role of presumptive taxes* [International Tax Program Paper 0307]. International Tax Program Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Boesen, N. (2004). *Enhancing public sector capacity: What works, what doesn't and why?* Operations Evaluation Department, World Bank.
- Bonjean, A. C., & Chambas, G. (2004). Taxing the urban unrecorded economy in sub-Saharan Africa. En J. Alm, J. Martinez-Vasquez, & S. Wallace (Eds.), *Taxing the hard-to-tax: Lessons from theory and practice* (pp. 313-330). Elsevier.
- Buehn, A., & Schneider, F. (2012). Shadow economies around the world: Novel insights, accepted knowledge, and new estimates. *International tax and public finance*, 19(1), 139-171.
- Caroll, E. (2011). *Taxing Ghana's informal sector: The experience of women* [occasional Paper 7]. Christian Aid.
- Casanegra de Jantscher, M. (1990). Administering the VAT. En M. Gillis, C. Shoup, & G. P. Sicat (Eds.), *Value added taxation in developing countries* (pp. 171-179). World Bank.

- Charmes, J. (2000). *The contribution of informal sector to GDP in developing countries: assessment, estimates, methods, orientations for the future*. WIEGO.
- Charmes, J., Charmes, J., & Bakker. (2019). *Dimensions of resilience in developing countries*. Springer International Publishing.
- Coolidge, J. (2010). *Tax compliance cost surveys* [Investment Climate in Practice Paper 8]. World Bank.
- Cross, J. (1998). *Informal politics: Street vendors and the state in Mexico City*. Stanford University Press.
- Dabla-Norris, E., Gradstein, M., & Inchauste, G. (2008). What causes firms to hide output? The determinants of informality. *Journal of Development Economics*, 85(1-2), 1-27.
- Daly, J., & Spence, M. (2010, abril). *Business environment and informality: Conceptual notes for an expanded inquiry* [ponencia]. Conference on Business Environment Reform and the Informal Economy: How Business Environment Reform Can Promote Formalization - Learning From Our Experiences, Cape Town.
- Dasgupta, P., & Stiglitz, J. E. (1974). Benefit-cost analysis and trade policies. *Journal of Political Economy*, 82(1), 1-33.
- D'Erasmus, P. N., & Boedo, H. J. M. (2012). Financial structure, informality and development. *Journal of Monetary Economics*, 59(3), 286-302.
- De Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 122-150.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of economics*, 117(1), 1-37.
- De Paula, A., & Scheinkman, J. A. (2010). Value-added taxes, chain effects, and informality. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(4), 195-221.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero: La revolución informal* (2.^a ed.). Instituto Libertad y Democracia.
- De Soto, H. (1989). *The other path: The invisible revolution in the Third World*. Harper and Row.
- Devas, N., & Kelly, R. (2001). Regulation or revenue? An analysis of local business licenses, with a case study of the single business permit reform in Kenya. *Public Administration and Development*, 21, 381-191.
- Elgin, C., & Erturk, F. (2019). Informal economies around the world: Measures, determinants and consequences. *Eurasian Economic Review*, 9(2), 221-237.

- Elgin, C., & Oztunali, O. (2012). *Shadow economies around the world: Model based estimates* [Working Paper]. Bogazici University Department of Economics.
- Elgin, C., & Schneider, F. (2016). Shadow economies in OECD countries: DGE vs. MIMIC approaches. *Bogazici Journal*, 30(1), 51-75.
- Elgin, C., & Solis-Garcia, M. (2015). Tax enforcement, technology, and the informal sector. *Economic Systems*, 39(1), 97-120.
- Emran, M. S., & Stiglitz, J. E. (2005). On selective indirect tax reform in developing countries. *Journal of public Economics*, 89(4), 599-623.
- Everest-Phillips, M. (2008). Business tax as state building in developing countries: Applying governance principles in private sector development. *International Journal of Regulation and Governance*, 8, 123-154.
- Fabbri, M., & Wilks, D. C. (2016). Tax lotteries: The crowding-out of tax morale and long-run welfare effects. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 19(2), 26-38.
- Fajnzylber, P., Maloney, W., & Montes Rojas, G. (2009). Releasing constraints to growth or pushing on a string? Policies and performance of Mexican micro-firms. *Journal of Development Studies*, 45, 1027-1047.
- Fajnzylber, P., Maloney, W. F., & Montes-Rojas, G. V. (2011). Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. *Journal of Development Economics*, 94(2), 262-276.
- Fjeldstad, O.-H., & Therkildsen, O. (2008). Mass taxation and state-society relations in East Africa. En D. Bräutigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 114-134). Cambridge University Press.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries. *Journal of Public Economics*, 76(3), 459-493.
- Gallien, M., Moore, M., & Van den Boogaard, V. (2021). *Taxing the informal economy is not a silver bullet for financing development-or the covid-19 recovery*. International Centre for Tax and Development.
- García-Bolívar, O. (2006). *Informal economy: Is it a problem, a solution or both? The perspective of the informal business*. Bepress Legal Series.
- Gerxhani, K. (2004). The informal sector in developed and less developed countries: A literature survey. *Public Choice*, 120, 267-300.

- Gerxhani, K. (2007). "Did you pay your taxes?": How (not) to conduct tax evasion surveys in transition countries. *Social Indicators Research*, 80, 555-581.
- Gordon, R., & Li, W. (2009). Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation. *Journal of Public Economics*, 93, 856-866
- Heady, C. J., & Mitra, P. K. (1987). Distributional and revenue raising arguments for tariffs. *Journal of Development Economics*, 26(1), 77-101.
- Heggstad, K. K., Ustvedt, T., Myhrvold-Hanssen, T. L., & Briseid, M. (2011). *Towards fiscal self-reliance: Capacity building for domestic revenue enhancement in Mozambique, Tanzania and Zambia* [Workshop Report].
- Heredia, B., & Schneider, B.-R. (2003). The political economy of administrative reform in developing countries: Building state capacity. En B. Heredia & B.-R. Schneider (Eds.), *Reinventing leviathan: The politics of administrative reform in Developing Countries* (pp. 1-32). University of Miami Press.
- Howell, J. (2002). *Good practice in Shanghai on employment services in the informal economy* [Employment Paper 2002/06]. ILO.
- Ihrig, J., & Moe, K. S. (2004). Lurking in the shadows: The informal sector and government policy. *Journal of Development Economics*, 73(2), 541-557.
- International Monetary Fund (IMF). (2011). *Revenue mobilization in developing countries*.
- Iversen, V., Fjeldstad, O.-H., Bahigwa, G., Ellis, F., & James, R. (2006). Private tax collection - Remnant of the past or a way forward? Evidence from rural Uganda. *Public Administration and Development*, 26, 317-328.
- James, S. (2009, abril). *Indirect taxation of the underground economy: The potential and limits of withholding taxes* [ponencia]. International Tax Dialogue conference 'Taxing Micro and Small Business-From Confrontation to Cooperation', Kigali, Rwanda.
- Jaramillo, M. (2009). *Is there demand for formality among informal firms? Evidence from microfirms in downtown Lima*. German Development Institute.
- Jibao, S., & Prichard, W. (2013). *Rebuilding local government finances after conflict: The political economy of property taxation in post-conflict Sierra Leone* [ICTD working paper 12]. Institute of Development Studies.
- Jonasson, E. (2011). Informal employment and the role of regional governance. *Review of Development Economics*, 15, 429-441.
- Johnson, S., Kaufmann, D., Shleifer, A., Goldman, M. I., & Weitzman, M. L. (1997). The unofficial economy in transition. *Brookings papers on economic activity*, (2), 159-239.

- Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (1998a). Regulatory discretion and the unofficial economy. *The American Economic Review*, 88(2), 387-392.
- Johnson, S., Kaufmann, D., & Zoido-Lobaton, P. (1998b). *Corruption, public finances and the unofficial economy* [discussion paper]. The World Bank.
- Joshi, A., & Ayee, J. (2002). Taxing for the state? Politics, revenue and the informal sector in Ghana. *IDS Bulletin*, 33, 90-97.
- Joshi, A., & Ayee, J. (2008). Associational taxation: A pathway into the informal sector? En D. Brautigam, O. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 183-211). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490897.008>
- Joshi, A., & Ayee, J. (2009). Autonomy or organisation? Reforms in the Ghanaian Internal Revenue Service. *Public Administration and Development*, 29, 289-302.
- Joshi, A., Prichard, W., & Heady, C. (2014). Taxing the informal economy: The current state of knowledge and agendas for future research. *Journal of Development Studies*, 50(10), 1325-1347.
- Kapaz, E., & Kenyon, T. (2005). *The informality trap: Tax evasion, finance, and productivity in Brazil*. https://www.etco.org.br/user_file/etco_301Kenyon_Kapaz.pdf
- Keen, M. (2007). *VAT, tariffs, and withholding: Border taxes and informality in developing countries* [WP/07/174]. IMF.
- Keen, M. (2012). Tax and development - again. En G. Zodrow & C. Fuest, *Critical issues in taxation in developing countries* (pp. 13-44). MIT Press.
- Kenyon, T. (2007). *A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries*. World Bank Policy Research Working Paper (4235).
- Kenyon, T., & Kapaz, E. (2005). *The informality trap: Tax evasion, finance and productivity in Brazil* [Public Policy for the Private Sector Note 301]. World Bank.
- Kouam, J. C., & Asongu, S. A. (2022). Effects of taxation on social innovation and implications for achieving sustainable development goals in developing countries: a literature review. *International Journal of Innovation Studies*, 6(4), 259-275. <https://doi.org/10.1016/j.ijis.2022.08.002>
- Korsun, G., & Meagher, P. (2004). Failure by design? Fiscal decentralization in West Africa. En M. Kimenyi & P. Meagher (Eds.), *Devolution and development: Governance prospects in decentralizing states* (pp. 137-195). Ashgate.
- Kundt, T. (2017a). *Opportunities and challenges for taxing the informal economy and subnational taxation* [K4D Emerging Issues Report]. Institute of Development Studies.

- Kundt, T. (2017b). *Private sector development and growth in developing countries: The role of tax policy and administration* [K4D Emerging Issues Report]. Institute of Development Studies.
- Kus, B. (2010). Regulatory governance and the informal economy: Cross national comparisons. *Socio-Economic Review*, 8, 487-510.
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2008). The unofficial economy and economic development. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008, 275-352. <http://www.jstor.org/stable/27720402>
- Lindell, I. (2010). Between exit and voice: Informality and the spaces of popular agency. *African Studies Quarterly*, 11, 1-11.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Liu-Evans, G., & Mitra, S. (2022). Formal sector enforcement and welfare. *International Tax and Public Finance*, 1-23.
- Liu-Evans, G., & Mitra, S. (2019). Informality and bank stability. *Economics Letters*, 182, 122-125.
- Loeprick, J. (2009). *Small business taxation: Reform to encourage formality and firm growth. Investment Climate in Practice: Business Taxation 1*. World Bank.
- Maldonado, C. (1995). The informal sector: legalization or laissez-faire. *International Labour Review*, 134(6), 705-728.
- Maloney, W. (2004). Informality revisited. *World Development*, 32, 1159-1178.
- Marjit, S., Mishra, S., & Mitra, S. (2021). Tax evasion by tax deferment: Sham litigation with an informal credit market. *European Journal of Political Economy*, 69, 102008.
- Matheson, M. T. (2011). *Taxing financial transactions: Issues and evidence*. International Monetary Fund.
- McCarten, W. (2005). *The role of organizational design in the revenue strategies of developing countries* [draft paper]. The World Bank.
- McCulloch, N., Schulze, G., & Voss, J. (2010). *What determines firms' decisions to formalize?* [discussion paper series 13]. University of Friburg.
- McKenzie, D., & Sakho, Y. (2010). Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability. *Journal of Development Economics*, 91, 15-24.
- McKenzie, D., & Woodruff, C. (2006). Do entry costs provide an empirical basis for poverty traps? Evidence from Mexican microenterprises. *Economic Development and Cultural Change*, 55, 3-42.

- Meagher, K., & Lindell, I. (2013). ASR forum: Engaging with African informal economies: Social inclusion or adverse incorporation? *African Studies Review*, 56, 57-76.
- Mitra, S. (2013). Informality, financial development and macroeconomic volatility. *Economics Letters*, 120(3), 454-457.
- Mitra, S. (2017). To tax or not to tax? When does it matter for informality? *Economic Modelling*, 64, 117-127.
- Montenegro, T. M. (2021). Tax evasion, corporate social responsibility and national governance: A country-level study. *Sustainability*, 13(20), 11166.
- Moore, M. (2008). Between coercion and contract: Competing narratives on taxation and governance. En D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and state building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 34-63). Cambridge University Press.
- Mpofu, F. (2021). Informal sector taxation and enforcement in African Countries: How plausible and achievable are the motives behind? A critical literature Review. *Open Economics*, 4(1), 72-97. <https://doi.org/10.1515/openec-2020-0114>
- Ngoi, G. K. (1997, marzo). *Surveys of informal sector in Tanzania: Methods, results and problems of data collection* [ponencia]. Seminar on the Informal Sector and Economic Policy in sub-Saharan Africa, Bamako.
- Palmade, V., & Anayiotos, A. (2005). *Rising informality*. World Bank.
- Portes, A., & Castells, M. (1989). *The world underneath: The origins, dynamics and effects of the informal economy*. Johns Hopkins Press.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: Exit and inclusion*. World Bank.
- Pimhidzai, O., & Fox, L. (2012). *Taking from the poor or local economic development: The dilemma of taxation of small informal enterprises in Uganda* [CSAE Working Paper]. World Bank.
- Prado, M. (2011). Government policy in the formal and informal sectors. *European Economic Review*, 55(8), 1120-1136.
- Prichard, W. (2009). *The politics of taxation and implications for accountability in Ghana 1981-2008* [IDS Working Paper 330]. Institute of Development Studies.
- Prichard, W. (2010a). *Taxation and state building: Towards a governance focused tax reform agenda* [IDS Working Paper 4]. Institute of Development Studies.
- Prichard, W. (2010b). *Taxation, responsiveness and accountability in sub-Saharan Africa* [tesis de doctorado, Institute of Development Studies, Brighton].

- Putniņš, T. J., & Sauka, A. (2015). Measuring the shadow economy using company managers. *Journal of Comparative Economics*, 43(2), 471-490.
- Rand, J., & Torm, N. (2012). The benefits of formalization: Evidence from Vietnamese manufacturing SMEs. *World Development*, 40, 983-998.
- Resnick, D. (2019). *Tax compliance and representation in Zambia's informal economy* (vol. 1794). International Food Policy Res Institution.
- Resnick, D. (2020). Taxing informality: Compliance and policy preferences in Rban Zambia. *The Journal of Development Studies*, 1-23.
- Rogan, M. (2019). *Tax justice and the informal economy: A review of the debates*. WIEGO.
- Sadka, E., & Tanzi, V. (1993). A tax on gross assets of enterprises as a form of presumptive taxation. *Bulletin: International Bureau of Fiscal Documentation*, 47, 66-73.
- Sander, C. (2003). *Less is more: Better compliance and increased revenues by streamlining business registration in Uganda* [a contribution to WDR 2005 on Investment Climate, Growth and Poverty]. Department for International Development.
- Schneider, F. (2005). Shadow economies around the world: what do we really know? *European Journal of Political Economy*, 21(3), 598-642.
- Schneider, F., & Enste, D., 2000. Shadow economies: Size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 77-114.
- Schneider, F., & Klinglmaier, R. (2004). *Shadow economies around the world: What do we know?* [Working Paper 0403]. Johannes Kepler University.
- Schneider, F., Buehn, A., & Montenegro, C. E. (2010a). New estimates for the shadow economies all over the world. *International Economic Journal*, 24(4), 443-461.
- Schneider, F., Buehn, A., & Montenegro, C. (2010b). *Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007* [Working Paper 5356]. The World Bank.
- Schomerus, M., & Titeca, K. (2012). Deals and dealings: Inconclusive peace and treacherous trade along the South Sudan-Uganda border. *Africa Spectrum*, 47, 5-31.
- Sokolovskyi, D. (2018). *Game-theoretic model of tax evasion: analysis of agents' interaction and optimization of tax burden*. Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/86415/1/MPRA_paper_86415.pdf
- Tandler, J. (2002). Small firms, the informal sector and the Devil's deal. *IDS Bulletin*, 33, 98-104.

- Terkper, S. E. (2003). Managing small and medium-size taxpayers in developing economies. *Tax Notes International*, 13, 211-234.
- Torgler, B. (2003). *Tax morale in Latin America* [Working Paper 2003/03]. Faculty of Business and Economics, University of Basel.
- Titeca, K. (2009). *The changing cross-border trade dynamics between north-western Uganda, north-eastern Congo and southern Sudan* [Working Paper 63]. Crisis States Research Centre.
- Titeca, K., & Kimanuka, C. (2012). *Walking in the dark: Informal cross-border trade in the Great Lakes region*. International Alert and UN Women.
- Traoré, J. A., & Ouedraogo, I. M. (2021). Public policies promoting the informal sector: Effects on incomes, employment and growth in Burkina Faso. *Journal of Policy Modeling*, 43(1), 56-75.
- Van Elk, K., De Kok, J., Durán, J., & Lindeboom, G. J. (2014). *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies*. GIZ.
- Zinnes, C. (2009). *Business environment reforms and the informal economy*. Donor Committee for Enterprise Development.



Este libro fue compuesto en caracteres
Amasis 10 puntos, en el año 2023
e impreso por Xpress. Estudio Gráfico y Digital SAS
en Bogotá, D. C., Colombia



En este tercer y último libro de la serie de tres propuestos en el proyecto Colombia Científica-Alianza EFI en su componente macroeconómico, los autores abordan un temario alternativo a los comprendidos en los dos libros previos, que podría entenderse como análisis no convencionales de la literatura sobre la informalidad. Los capítulos contienen aspectos menos explorados y comprenden, naturalmente, las reflexiones sobre la relación entre la informalidad y el desarrollo económico, pasando por los derechos sociales y la ciudadanía, y explorando la relación ilegalidad-informalidad-legalidad; incluso nos presentan la informalidad como el resultado del comportamiento de no adoptar consistentemente las reglas institucionales. Los capítulos finales resaltan el hecho de que la informalidad propone alternativas económicas y de vida relevantes para quienes no pueden acceder al mundo formal de la producción y el empleo, y nos muestran la informalidad como un mecanismo muy eficiente de absorber desequilibrios en los mercados laborales y de bienes. Así, proponen resolver problemas intrínsecos a las economías emergentes que el mundo formal no puede absorber y donde las barreras de acceso a mecanismos de mercado formales pueden explicarse incluso por conductas optimizadoras, como las que se supone predominan en la formalidad laboral, institucional y productiva.

