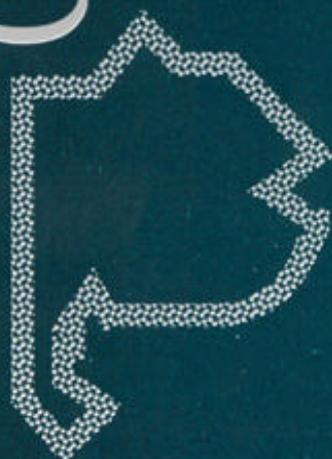


DE ECONOMIA

Nº 59

CUADERNOS

El dilema de la
economía informal:
evidencias y políticas



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

El dilema de la economía informal: evidencias y políticas

La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Jorge Sarghini. La tarea de investigación fue realizada por el Lic. Agustín Lódola y el Lic. Diego Moccero.*

La Plata, Mayo de 2001.

*Colaboraron la Lic. Sonia Tarragona y el Sr. Jorge Mongan. Todos los investigadores integran el Grupo de Investigación Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Autoridades

Dr. Carlos Ruckauf
Gobernador

Ing. Felipe Solá
Vicegobernador

Lic. Jorge Emilio Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Dr. Saúl Bouer
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

Prólogo

El estudio del sector informal ha sido poco explorado en la ciencia económica, fundamentalmente porque durante mucho tiempo este fenómeno afectó sólo a las economías en desarrollo muy pobres, que basaban su producción en tecnologías muy retrasadas. Pero en las últimas décadas, la informalidad ha crecido en las naciones avanzadas, generando un importante número de trabajos sobre el tema.

La existencia de una importante economía oculta, denota que la sociedad se encuentra dividida entre aquellos que respetan las normas y las regulaciones, y los que no pueden o no quieren hacerlo. Tal segmentación obstaculiza el desarrollo, expone a un alto riesgo social a la población marginada y resiente el funcionamiento de las instituciones esenciales de toda comunidad organizada.

En Argentina, el aumento global de la economía informal se potenció después de las transformaciones económicas y sociales de la última década. Los efectos “no deseados” de este proceso excluyeron a un conjunto importante de personas que se incorporaron al sector informal; también es notorio su crecimiento en el mercado de trabajo y en el de crédito.

En ediciones anteriores de Cuadernos de Economía, se ha analizado y caracterizado el proceso de crecimiento económico argentino en términos de

su volatilidad y falta de equidad (Cuaderno N° 52) y se han estudiado en profundidad los problemas del mercado laboral (Cuaderno N° 46). En este trabajo se inició un análisis tangencial de la informalidad laboral. A partir de tales antecedentes, se ha podido avanzar en un estudio más exhaustivo del funcionamiento del sector informal.

Es particularmente importante la determinación de las causas de la informalidad, ya que a partir de allí se puede delinear la estrategia más adecuada para reducirla. Sobre el tema existen dos enfoques tradicionales: el primero señala que la informalidad es un estado de elección de sus participantes; mientras que el segundo la relaciona con la pobreza y la exclusión, resaltando que, bajo ciertas circunstancias, los individuos pueden verse incapacitados para permanecer dentro del sector formal. Naturalmente, de cada uno de estos enfoques se derivan soluciones alternativas. Una posición superadora y abarcativa de las dos anteriores, surge de comprender esta naturaleza diferencial del problema y la importancia de diseñar acciones puntuales en cada caso.

La presente edición de Cuadernos de Economía lleva adelante un estudio orientado a clarificar las características de este fenómeno, poniendo especial énfasis en los mercados de trabajo y de crédito.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

El dilema de la economía informal: evidencias y políticas

	Pág.
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1: CONCEPTOS Y EVIDENCIA SOBRE INFORMALIDAD	12
1. INTRODUCCION	12
2. MARCO CONCEPTUAL	12
2.1. INFORMALIDAD: ORIGEN Y DEFINICION	12
2.2. DUALIDAD Y ELECCION	13
3. EVIDENCIA	15
3.1. LA INFORMALIDAD EN EL MUNDO	15
3.2. ARGENTINA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	18
CAPITULO 2: LA INFORMALIDAD EN EL MERCADO LABORAL	21
1. INTRODUCCION	21
2. MARCO TEORICO	21
2.1. LA INFORMALIDAD LABORAL DESDE UNA PERSPECTIVA DUAL	21
2.2. LA ELECCION DE TRABAJAR INFORMALMENTE	23
3. CARACTERISTICAS	24
4. DETERMINANTES	25
4.1. LIMITES A LA LIBERTAD DE ELECCION	25
4.2. LA ELECCION DE LA INFORMALIDAD LABORAL	26
5. MAGNITUD Y EVOLUCION RECIENTE	27
5.1. LA EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD LABORAL	28
5.2. LAS CAUSAS DE LA INFORMALIDAD LABORAL	32
6. EFECTOS	34
6.1. INFORMALIDAD LABORAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO	34
6.2. INFORMALIDAD LABORAL Y EQUIDAD	36
7. ALGUNAS REFLEXIONES	36

CAPITULO 3: LA INFORMALIDAD EN EL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO	37
1. INTRODUCCION	37
2. MARCO TEORICO	37
2.1. INFORMACION ASIMETRICA	38
2.2. CONTRATOS INCOMPLETOS	40
2.3. EXTERNALIDADES	41
3. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO	42
3.1. ACTORES Y PRODUCTOS	42
3.2. REQUISITOS DE ACCESO	43
3.3. ALCANCE GEOGRAFICO	43
3.4. MONTOS, PLAZOS Y TASAS DE LOS PRESTAMOS	44
4. DETERMINANTES	44
5. MAGNITUD Y EVOLUCION RECIENTE	45
5.1. LA EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD FINANCIERA	45
5.2. LAS CAUSAS EN ARGENTINA	46
6. EFECTOS	50
6.1. LA INFORMALIDAD FINANCIERA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO	50
6.2. LA INFORMALIDAD FINANCIERA Y LA EQUIDAD	50
6.3. LA INFORMALIDAD FINANCIERA Y LA VOLATILIDAD ECONOMICA	51
7. ALGUNAS REFLEXIONES	51
CAPITULO 4: RESUMEN Y RECOMENDACIONES	52
1. INTRODUCCION	52
2. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE POLITICAS	52
2.1. EL DILEMA DE LA INFORMALIDAD	52
2.2. INTERRELACIONES	53
3. RECOMENDACIONES	55
3.1. MERCADO LABORAL	56
3.2. MERCADO DE CREDITO	57
4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES	59
ANEXO 1	60
ANEXO 2	61
BIBLIOGRAFIA	64

Introducción

Motivación

En muchos análisis y evaluaciones de problemas económicos los académicos y profesionales se ven obligados a trabajar con algún reflejo de la situación que se observa, más que con el problema en sí mismo. Esto que sin dudas es útil para algunas circunstancias, también puede llevar a un análisis sesgado y superficial. Los estudios sobre la informalidad económica son muy propensos a caer en este tipo de desviaciones.

La registración de la actividad económica, al igual que la economía, no es una ciencia exacta. En la literatura específica son muy comunes las diferencias entre lo que las estadísticas reflejan y los conceptos que teóricamente deberían medirse. Por ejemplo, no es lo mismo la inflación que lo que publican las oficinas de estadísticas, basada en índices que sólo muestran la evolución de los precios de una canasta fija de bienes y el cambio en el costo de vida que sufren los consumidores, que toma en consideración las modificaciones en el tiempo de los gustos y preferencias. De la misma forma hay una cierta distancia entre el crecimiento del producto, que todos los años las cuentas nacionales reflejan y el verdadero incremento que experimenta la riqueza de un país.

Una de las cuestiones que explican esta última diferencia es la denominada economía informal (o economía “negra”, no registrada u oculta). Sin embargo, el fenómeno de la informalidad representa mucho más que un simple problema estadístico. Detrás de la economía informal existe una compleja problemática que es útil investigar por sus implicancias.

En un trabajo reciente (De Soto, 2001) se establece que el problema de los países en desarrollo no es la falta de capital, sino que el capital permanece fuera de la economía formal. En el mundo en vías de desarrollo, donde los derechos de propiedad no están adecuadamente documentados, los activos no pueden ser negociados fuera de los círculos locales donde la gente se conoce y tiene mucha confianza; ni mucho menos pueden ser usados como garantía para un préstamo, ni ofrecidos como participación en una inversión. La existencia de un mercado informal para los activos productivos, de carácter puramente local, impide asignar estos recursos a escala nacional de acuerdo a las productividades relativas de las diferentes zonas y aprove-

char las capacidades productivas existentes para maximizar el crecimiento económico.

Este contraste entre las cuestiones de medición de un fenómeno como la informalidad y sus determinantes más profundos, resalta las diferencias entre el reflejo de un problema y el problema en sí mismo. Esta distinción no siempre se realiza en la mayoría de los análisis referidos a la economía informal y, tal vez, sea la explicación del sesgo de algunos análisis y la falta de profundidad en el tratamiento del tema.

La literatura se ha ocupado de la informalidad desde hace tiempo, con cierta revitalización en los últimos años. Como muchos temas en la ciencia económica, también respecto a la informalidad, la discusión comienza con su definición, pero más allá de las cuestiones semánticas existen diversos enfoques y valoraciones sobre lo que es la informalidad. Para un sector, las actividades informales son consideradas como una modalidad de producción y reproducción social, de carácter subsidiario dentro del sistema capitalista. En este caso, el concepto de sector informal se asemeja al de pequeña producción mercantil. Para otros, la informalidad no es una característica empresarial, ni del proceso laboral, sino más bien una característica institucional.¹

En este trabajo, a modo de presentar una definición preliminar, se considerará como informal a toda actividad económica no registrada, que no respeta las regulaciones del Estado (no respeta las “formas”) y por lo tanto queda afuera de su control. Como se verá, la sencillez de la definición contrasta con la complejidad del tema que se estudia.

Las causas y las consecuencias de este fenómeno han merecido un extenso tratamiento. Según los distintos enfoques, la economía informal puede deberse a la existencia misma del Estado o a situaciones de pobreza y marginalidad.² Respecto a las consecuencias, en general se observa una tendencia que va desde una caracterización totalmente negativa del fenómeno -al considerar a la informalidad asociada con la pobreza y la exclusión social (enfoque de la OIT)- hasta enfoques con una perspectiva más positiva, que ponen énfasis en que la in-

¹ Esta visión está relacionada con la nueva economía institucional, postulada por el Premio Nobel Douglas North.

² Para el caso de Argentina, el contraste entre enfoques puede verse en dos recientes publicaciones: Carpio, Klein y Novacovsky (1999) y FIEL (2000).

formalidad representa la irrupción de genuinas fuerzas del mercado en una economía constreñida por las regulaciones estatales (De Soto, 1989).

La medición de la economía informal, ya sea en algún mercado en particular o de la economía en su conjunto, ha sido abordada en muchos estudios y representa un verdadero desafío empírico, ya que se trata de medir cuestiones que, por definición, están ocultas. Existen varios métodos para hacerlo y su resultado estará en función de los mismos. Además, aunque las metodologías se han ido sofisticando, el rango de variabilidad de las estimaciones resultantes es bastante amplio, tanto para una misma economía a través del tiempo, como para varios países en un momento en particular. Aún así, en un reciente estudio publicado por el *Journal of Economic Literature*, Schneider y Enste (2000) estiman que en el mundo, el 30% de la actividad económica es informal, lo cual refleja la magnitud que ha alcanzado el fenómeno.

Los aspectos teóricos (definición, causas y consecuencias) y la evidencia internacional, forman un marco propicio que demuestra la importancia del tema. Pero la principal motivación de este trabajo es la presunción de que la economía informal es cuantitativamente importante en Argentina y que ha crecido en los últimos años. La nueva metodología de las Cuentas Nacionales revela que la subdeclaración y subcaptación alcanzaba al 28% del PIB en 1993. Este valor agregado era generado por locales cuyas actividades se desarrollaban fuera del circuito formal de la economía, en forma total o parcial y se manifestaba en ausencia de registros y de contribuciones al régimen de seguridad social y al sistema tributario.

Además, tal como se muestra más adelante, la informalidad se ha incrementado en la última década tanto en el mercado de trabajo como en el de crédito y ha alcanzado niveles muy significativos. La informalidad del total de trabajadores representaba el 48,1% de la población ocupada en 1999; mientras que en el segmento de créditos pequeños y medianos, el sector financiero informal provee recursos por un monto similar al sistema bancario formal.

Estas evidencias indican la presencia de algún problema y la necesidad de corregirlo. Sin embargo no queda claro cuál es la falla y tampoco las alternativas de política. ¿La informalidad es en sí misma un problema o es lo que está detrás de este fenómeno, lo que verdaderamente importa? A su vez no se sabe con certeza si detrás de estas actividades existen inconvenientes en el control de las regulaciones, debilidad en las penas impuestas y en la ejecución de las mismas, comportamientos oportunistas de los agentes económicos, o directamente hay fallas pro-

pias que obligan a un rediseño de las normas. También la economía informal puede estar explicada por la falta de educación y de recursos de algunos agentes, que no les permite acceder a los requisitos mínimos de la "formalidad".

Hipótesis General del Trabajo

Teniendo en cuenta lo enunciado, la hipótesis central del trabajo es que la informalidad es un dilema que tiene dos componentes principales, uno relacionado con la marginación y la exclusión social (enfoque dual) y otro producto de decisiones individuales, resultante de un análisis racional de beneficios y costos (enfoque de elección).

Con relación a este último, cabe mencionar que según la hipótesis, parte del tamaño de las actividades informales, es producto de la elección racional de los agentes: la informalidad sería voluntaria. En este caso el tamaño del sector informal puede estar manifestando algunos problemas en el accionar de los mercados y la necesidad de remover regulaciones que impiden su correcto funcionamiento, para lo cual puede ser útil intentar modificar los costos y beneficios de la formalidad y, de esta forma, aminorar los problemas que ésta ocasiona.

El otro componente de la informalidad está relacionado con la marginación y la exclusión social; por lo que la informalidad sería en este caso, de tipo involuntaria. Forman parte de este grupo agentes económicos marginales que no tienen otra alternativa que ocultar su actividad, no por decisión propia, sino por no cumplir las condiciones mínimas para acceder a la formalidad.³ En este caso las políticas requeridas son más profundas y estructurales que las anteriores y deben buscar que esos agentes alcancen el umbral requerido para acceder al sector formal. Si bien en el corto plazo estos agentes pueden demandar políticas asistenciales, hay que apuntar a incrementar la cobertura de la política de salud, educación, vivienda, etc.⁴

³ Dentro de este grupo se encuentran, en general, las personas por debajo de la línea de pobreza.

⁴ Un tercer grupo de informalidad (no tratado en el trabajo) lo forman las actividades estrictamente ilegales como el narcotráfico, el juego clandestino y la prostitución, entre otras. En estos casos la principal razón de su ocultamiento surge de la prohibición legal. Aquí las políticas son completamente diferente a los dos grupos anteriores, ya que se debe apuntar directamente al control y fortalecimiento de las fuerzas de seguridad, sistema judicial, etc.

El presente trabajo sostiene que se deben tener en cuenta los dos componentes y que concentrarse en uno de ellos haría perder la riqueza de la investigación sobre el tema. Justamente se cree que la integración de las dos perspectivas, es una manera de construir un campo fértil donde pueda surgir, no sólo un diagnóstico correcto de la situación, sino también medidas útiles de política.

Plan de Trabajo

En un estudio anterior (Sarghini y otros, 1999) se introdujo el tema de la informalidad específicamente para el mercado laboral. En este caso se realizará un tratamiento más profundo y, además, se analizará la informalidad en el mercado de créditos. Con esto se pretende avanzar en dos direcciones, primero en el entendimiento de la verdadera problemática que está detrás de la informalidad y luego, sobre algunas medidas de política que puedan emprenderse para atacar el dilema.

Con relación al primer aspecto, se intentará responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características del sector informal en los principales

mercados y de los diferentes actores que en ellos intervienen?; ¿cuál es su magnitud y su evolución en la última década?; ¿cuáles son los determinantes de las actividades económicas informales? y ¿qué efectos económicos tiene la existencia de un sector informal?.

El fenómeno de la informalidad se tratará primero en su conjunto (Capítulo 1) y luego se analizarán más detalladamente estas preguntas dentro de los mercados de trabajo y de crédito (Capítulos 2 y 3, respectivamente).

En lo que hace a las medidas de política, debe resaltarse que la economía informal, como muchos otros temas implica un debate sobre el rol del Estado. Si se leen con atención los dos enfoques expuestos en el punto anterior, es posible advertir que detrás de la visión de los mercados duales, hay un rol para el Estado muy diferente del que surge de la visión de elección. Mientras que la primera le adjudica al Estado una participación relevante en la resolución de los problemas de pobreza y falta de educación, en definitiva de exclusión social; la segunda le demanda al Estado disminuir su participación eliminando regulaciones. Este punto se investiga en el último capítulo del trabajo.

Capítulo 1

Conceptos y evidencia sobre informalidad

1. INTRODUCCION

El estudio de la informalidad es un fenómeno relativamente reciente, ya que data de sólo unos 50 años (téngase en mente que el estudio sistemático de la economía comenzó hace más de 200 años cuando Adam Smith presentó su trabajo “La riqueza de las naciones” en 1776). Sin embargo, a pesar de ser un área nueva, los trabajos sobre la materia han proliferado y al compás de los mismos lo han hecho las definiciones sobre lo que se entiende por sector informal y las causas que lo originan.

La primera parte de este capítulo establece un marco conceptual en el que se discute el origen del concepto, su definición y se plantea un marco lo suficientemente abarcativo para entender las razones de la informalidad. La relevancia de esta parte radica en que aporta los conceptos necesarios para guiar el desarrollo posterior del trabajo.

En la segunda parte se destaca que, si bien la informalidad es una de las características más importantes de los países en desarrollo, existe evidencia que también se ha incrementado en las naciones más avanzadas del mundo. Aquí se analizan los determinantes de este fenómeno utilizando una muestra de países, incluyendo a Argentina dentro de este contexto.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. INFORMALIDAD: ORIGEN Y DEFINICION

Hasta hace algunas décadas los economistas no le prestaban atención a las actividades que se desarrollaban al margen del sector formal de la economía. Fueron los sociólogos y los antropólogos los primeros en tenerlas en cuenta y fue a partir de los decenios del 50 y 60 que se reconocieron como importantes y comenzaron a estudiarse en forma sistemática.

El concepto “sector informal” se originó a partir de un estudio realizado en Africa por el antropólogo social Keith Hart en 1971, quien utilizó el término para referirse a la parte de la fuerza laboral urbana localizada fuera del mercado de trabajo

formal. Hart definió al “sector informal” como el formado por trabajadores no asalariados o auto empleados. De esta manera, no es casualidad que la mayoría de los trabajos sobre el sector informal tengan su base en el estudio de la fuerza laboral y que cuando se utiliza ese término se tienda siempre a relacionarlo con ese mercado, aunque la informalidad afecte también al resto de la economía.

Otro aporte pionero fue el realizado por la Oficina Internacional del Trabajo en 1972 sobre el empleo en Kenya. Según documenta Gerxhani (1999), la OIT define al sector informal como el que no cumple con las regulaciones gubernamentales y tributarias y sostiene que el principal objetivo del sector es la provisión de subsistencia a las familias. Nótese que se amplía lo que se define como informal, porque también se tienen en cuenta el no pago de tributos y el no cumplimiento de las regulaciones gubernamentales.

En 1989, una investigación de De Soto confirió al término otro significado. En el marco de la corriente neoclásica de la economía, presentó las actividades informales como una respuesta a las múltiples y anacrónicas regulaciones del Estado. Según el autor, la informalidad es la irrupción del “verdadero mercado”.

A medida que fueron avanzando las investigaciones fue cambiando el concepto sobre lo que se entendía por sector informal. En cada estudio fueron agregándose nuevos elementos de análisis, que se complementan para lograr una mejor comprensión del fenómeno. Así, de sólo basarse en la informalidad laboral, se expandió el concepto para considerar otro tipo de regulaciones no cumplimentadas, como las tributarias y, con posterioridad se incluyó la distinción entre actividades legales e ilegales.

Las tres investigaciones son consideradas pioneras en la materia y a pesar de haberse realizado un gran número de estudios a partir de allí, todavía no se ha llegado a un consenso sobre una definición precisa. Más aún, con el correr de los años se han desarrollado nuevos términos para catalogar al mismo fenómeno: economía informal, subterránea, oculta, clandestina, en negro, paralela, etc.

Esta falta de consenso para la definición de informalidad está relacionada con la complejidad y amplitud del fenómeno bajo estudio, que involucra

aspectos como la educación, la fortaleza de las instituciones políticas, la moral social y la eficiencia económica, entre otros.

El fenómeno de la informalidad ha sido sujeto de estudio de varias ciencias como la economía, la sociología y la antropología. Cada una de ellas ha puesto un énfasis parcial sobre algunos aspectos de la informalidad, llevando a que la definición utilizada sea funcional al objeto de estudio.

De todas las definiciones posibles (ver Gerxhani, 1999 para un detalle de las mismas), aquí se adoptará la correspondiente con el criterio de regulación gubernamental, donde se explica a la informalidad por la situación de una empresa o actividad en relación a las normas o regulaciones del gobierno y se la especifica según la falta de permiso estatal para operar (actividad no registrada). Esta definición se adaptará a cada uno de los mercados particulares. Así, en el estudio del mercado de trabajo, se definirá al empleo informal como aquel que no está declarado (total o parcialmente) a las autoridades que deberían conocer de su existencia, y por esta razón se desarrolla sin atender a las obligaciones impuestas por la legislación vigente. En el caso del sistema financiero, se considerará dentro del sector informal a todas aquellas transacciones similares a las realizadas por los bancos pero que funcionan al margen de las regulaciones impuestas por el Banco Central.

2.2. DUALIDAD Y ELECCION

La informalidad atraviesa los diversos mercados de un país y a diferentes países. Por eso en esta sección se pretende desarrollar un marco teórico, suficientemente amplio, que sea útil para la explicación de esas variadas situaciones. En principio se presentará un planteo general, privilegiando la amplitud a la profundidad, reservando para los capítulos siguientes un tratamiento más específico de este fenómeno en cada uno de los mercados.

Los numerosos trabajos que se han desarrollado sobre la economía informal, pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, se ubican aquellos

que tienen una visión “dual” del fenómeno, según la cual los agentes se ven “obligados” a pertenecer a este sector. Por el otro, existen enfoques relacionados con la corriente principal de la economía (enfoque neoclásico), que consideran que la informalidad surge de una decisión racional de los agentes económicos, es decir de una elección que se fundamenta en un análisis de los beneficios y los costos de ser informal.

La primera de las visiones tiene su base en el concepto de economía dual, que se relaciona con las asimetrías en la producción y/o en las organizaciones existentes en los países en desarrollo. Fue originalmente utilizado por Boeke (1953) en el contexto de estudios socioeconómicos efectuados en Indonesia.⁵ El autor usó el término para representar una economía y una sociedad que se encontraba dividida en sectores tradicionales y sectores modernos, capitalistas.

Aplicado al objeto de estudio de este trabajo, este concepto implica la existencia de un sector formal y de otro informal, donde se resalta que los agentes que pertenecen a este último fueron marginados del primero. En este caso se podría decir que no existe una elección, por parte de los individuos, de participar de uno u otro mercado, por lo que se denominará como involuntaria a esta clase de informalidad.

Esta visión tiene mucho que ver con las condiciones socioeconómicas por las que atraviesa la población, como la pobreza, los niveles de ingresos, la educación alcanzada, etc. Por ejemplo, para el mercado laboral una persona con escasa o nula educación muy probablemente esté incapacitada de acceder al sector formal de la economía y, por lo tanto, sólo podrá desarrollar trabajos marginales y de baja productividad en unidades económicas de subsistencia con remotas posibilidades de crecimiento. También para el mercado de crédito pueden encontrarse casos de este tipo. Las personas pobres y de bajos ingresos no podrán acceder a fondos bancarios, por lo que serán totalmente marginados de las operaciones formales y no tendrán otra alternativa que financiarse con recursos provenientes de instituciones que están fuera del circuito regulado por el Banco Central.

⁵ El planteamiento de estas asimetrías ha sido una de las características principales de los modelos duales de desarrollo que se han apartado del enfoque neoclásico. Entre ellos cabe citar los modelos de desarrollo de dos sectores de Lewis (1954), Uzawa (1961) y Jorgenson (1961). Otro trabajo en la misma línea es el celebrado modelo de Harris y Todaro (1970).

CUADRO N° 1
MODELOS Y DETERMINANTES

Modelo Dual	Modelo de Elección
<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Ingresos • Educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Presión Fiscal (Previsonal) • Regulaciones • Grado de Cumplimiento de la legislación

Fuente: elaboración propia.

La otra visión considera a la informalidad como una alternativa abierta a la elección de los agentes que participan en los mercados, al efectuar un análisis entre los beneficios y costos de ser informal.

Estos agentes no presentan la característica de ser marginales y poseen un conjunto de oportunidad más amplio, comparado con los informales del enfoque dual, entre sus alternativas, se encuentran la posibilidad de elegir registrar o no su actividad económica, sopesando los beneficios y los costos de ser informal.

Los beneficios, entre otros, provienen de: i) evitar las complicaciones que surgen de cumplir un sistema impositivo complejo (superposiciones de normas, complejidad de cálculo de los tributos, cambios legales frecuentes, etc.); ii) eludir una gran presión tributaria; iii) poseer mayor flexibilidad de operación; iv) tener más facilidad de entrar y salir del sector (no hay patentes, inscripción en los registros formales, costos de quiebra, etc.); v) contar con menores costos de elaborar contratos, porque estos suelen hacerse en forma oral, lo que reduce los costos de transacción.

Por el lado de los costos, los agentes enfrentan la posibilidad de ser detectados incumpliendo las normativas, con el consiguiente pago de las sanciones o multas que corresponda.

Caracterizar a los individuos comprendidos en este segundo enfoque, como ejecutores de una elección racional, no significa que los estudios que enfatizan la dualidad supongan la irracionalidad. En su lugar, puede pensarse que en este último caso los agentes tienen un conjunto de oportunidades mucho más acotado y por lo tanto los modelos de agentes representativos, típicos del enfoque neoclásico de elección, no los tienen en cuenta.

La hipótesis central de este trabajo radica en pensar que para explicar el fenómeno de la informalidad económica, ninguno de estos enfoques es suficiente y que el máximo provecho se alcanza integrando los supuestos y las conclusiones de ambos. Así la informalidad observada en cualquier momento o lugar tendrá dos partes claramente dife-

renciadas. Una que se relaciona con agentes económicos que, debido a diversas causas, no tienen la posibilidad de elegir y por lo tanto, no tienen otra alternativa que ocultar sus actividades económicas, y otra que se explica por la libre elección que hacen los agentes, para los que las ganancias de ser informal superan a los costos.

Esta tercera perspectiva que une las dos anteriores y separa claramente dos tipos de informalidad, es útil por dos motivos principales.

En primer lugar, la distinción arroja luz sobre los efectos que la informalidad tiene sobre la equidad. Por ejemplo, a primera vista, si se analiza a dos trabajadores que desempeñan la misma tarea y perciben el mismo salario básico, pero sólo uno de ellos recibe un conjunto de beneficios sociales, algunos podrían concluir que existe una situación inequitativa. Sin embargo, si ese resultado surge de una elección de individuos frente a las mismas oportunidades, es difícil sostener esa postura. Justamente la diferenciación entre informalidad voluntaria e involuntaria, permite tener conclusiones más claras sobre la equidad. En este sentido, se estaría en presencia de una situación inequitativa, sólo en el caso de la informalidad que surge del enfoque dual, ya que en la otra situación el hecho de ser informal ha sido una elección de los agentes.

En segundo lugar, esta tercera perspectiva tiene fuertes implicancias para las recomendaciones de política. Si se está convencido que la informalidad es producto de agentes que realizan una elección racional, entonces las acciones a recomendar tendrían que dirigirse a modificar los beneficios o los costos de la informalidad. Mientras que, si se considera el enfoque dual, las recomendaciones tendrían que dirigirse a solucionar problemas como la pobreza y la falta de educación. Por lo tanto, la integración de ambos enfoques realiza un aporte considerable para formular medidas correctivas, ya que si se considera sólo uno de ellos, los resultados pueden ser inadecuados. En el primer caso, si se piensa que la informalidad es voluntaria y por lo tanto la solución pasa por cambiar los beneficios y

costos de ser informal, no se solucionará el dilema porque esto no incide en aquellos que no tienen posibilidad de elegir. Si se siguen únicamente las recomendaciones del segundo enfoque y se ejecutan políticas para atacar el problema de la pobreza y la falta de educación, sin modificar el diseño de las regulaciones vigentes, una vez que se igualen los conjuntos de elección, algunos aún decidirán ser informales.

Lo anterior lleva a la necesidad de integrar el enfoque de elección y dualidad. En la sección siguiente se aplica el enfoque integrado para caracterizar a los diferentes países. En los próximos capítulos se utilizará esta perspectiva integrada en los mercados de trabajo y de crédito.

3. EVIDENCIA

3.1. LA INFORMALIDAD EN EL MUNDO

Antecedentes sobre la comparación internacional

El sector informal es un sector oculto por naturaleza, por lo tanto resulta complicado obtener una medición precisa de su magnitud en un país y pe-

ríodo de tiempo determinado. Todavía no ha surgido una metodología que pueda aplicarse sin inconvenientes y que permita la comparación de la informalidad en un conjunto amplio de países.

Un estudio reciente, que presenta un grado importante de homogeneidad en los datos presentados para varias economías y que por lo tanto permite cierta comparación entre las mismas, demuestra que la informalidad se ha incrementado en las últimas décadas para los países en transición y los de la OECD (Enste y Schneider, 1998). Diversos estudios también muestran que en los países latinoamericanos la informalidad ha crecido. Esto se ha observado en Argentina, Brasil y Uruguay (Galín, 1998), Chile y Perú (Tokman, 1999) y México (Portes, 1999).

En los países africanos el foco de atención ha dejado de ser el análisis de la informalidad (recuérdese que este es el origen de las investigaciones sobre el tema). En la actualidad, el fenómeno afecta tanto países desarrollados como en vías de desarrollo, pero con magnitudes y características particulares.

Si bien la informalidad afecta en la actualidad a casi todos los países del mundo, no lo hace a todos por igual. Mientras los países africanos se encuentran entre los más informales del mundo, en la OECD el fenómeno representa aproximadamente un tercio de ese nivel.

CUADRO N° 2
INFORMALIDAD EN DIFERENTES PAISES

	Informalidad (1989-93) (porcentaje del PIB)
<i>Países en Desarrollo</i>	
Africa	43,9%
América Central y del Sur	38,9%
Asia	35,0%
<i>Países en Transición</i>	
Ex Unión Soviética	25,7%
Este Europeo	20,7%
Países de la OECD	14,5%

Fuente: Enste y Schneider (1998).

También son importantes las características que tiene la informalidad en los diferentes países, principalmente en lo que respecta a la composición por sectores que conforman la economía informal de cada país, las causas que la originan y propician su crecimiento y las posibilidades de erradicarla. Los últimos dos puntos se analizan en las secciones si-

guientes, por lo que ahora se pondrá el énfasis en el tema de los sectores afectados por la informalidad.

Los estudios realizados a nivel internacional demuestran que existen grandes similitudes con respecto a los sectores que tienen mayor informalidad. Suelen presentar un alto nivel de informalidad la agricultura, la construcción, el comercio minoris-

ta, el servicio doméstico y, en algunos casos, el transporte público. Ello se debe a que estas actividades se caracterizan por la poca capacitación que demandan sus empleados y por la dificultad que tienen las autoridades competentes para controlarlas.

Sin embargo, existen dos diferencias de importancia. Los sectores que son típicamente informales poseen una importancia mayor dentro de la actividad económica total en los países con un desarrollo menor. Este es el caso principalmente de la agricultura, el comercio minorista y el servicio doméstico. Mientras que en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, el sector de la agricultura aglutina el 6,5% del empleo total, en Latinoamérica esa participación ronda el 20% (Sarghini y otros 1999).

La otra diferencia se encuentra en las características que poseen estos sectores en cada grupo de países. Si se considera la agricultura, se observa que en los países más desarrollados opera a gran escala y está orientada a la exportación, mientras que en las naciones más pobres está principalmente destinado al mercado local y en algunos casos es una producción de subsistencia, donde se produce para el autoconsumo. En cuanto al comercio minorista, en los países más avanzados son establecimientos de cierta envergadura con capacidad de crecimiento y de formalización, en tanto que en los países pobres esta actividad toma la forma extrema de venta ambulante y callejera. Esta actividad surge ante la imposibilidad de conseguir un empleo formal y es meramente de subsistencia, por lo que sólo provee ingresos mínimos que no permiten prosperar ni crecer.

La integración de los enfoques de dualidad y elección para explicar la informalidad descrita anteriormente y la posibilidad de distinguir dos componentes de la informalidad, no sólo puede aplicarse a un mercado en particular durante un período de tiempo, sino también a los diferentes países, en un momento específico.

Los diversos estudios realizados, que analizan las causas que influyen en la generación de informalidad, pueden agruparse -a grosso modo- dentro de alguna de las dos visiones presentadas. Así, dentro de la visión "dual" se encuentran principalmente los trabajos realizados para los países en desarrollo (latinoamericanos, asiáticos y africanos),⁶ mientras que para los países más desarrollados la literatura reconoce que la informalidad tiene una mayor base de "elección" (EEUU y Europa).

⁶ El trabajo de De Soto (1989) es una excepción a esta regla.

Los modelos de economías "duales" sostienen que el sector informal no tiene una relación estrecha con los sectores formales de la economía y las personas que desempeñan sus actividades en el sector informal lo hacen porque no tienen la posibilidad de ingresar al sector formal. En estos trabajos aparece como una constante que muchas personas viven en zonas marginales y, por lo tanto, no pueden ingresar al sector formal debido a que no cuentan con los requisitos mínimos de educación y capacitación para hacerlo. La única posibilidad que les queda es desempeñarse en el sector informal, donde los requisitos de capacitación son prácticamente inexistentes. En esta línea se encuentran los trabajos de Swaminathan (1991), Portes y Schauffler (1992) y Carpio y otros (1999).

Alternativamente a esta visión, en los países desarrollados prevalece el concepto que las personas deciden ser informales voluntariamente. En particular, las teorías elaboradas en estos países hacen referencia al problema de la informalidad en el mercado laboral, donde se considera que las personas deciden qué porcentaje de sus ingresos declaran a las autoridades teniendo en cuenta que existe cierta probabilidad de ser detectados evadiendo y que por ello se les aplica una multa. El aporte pionero en la materia fue efectuado por Allingham y Sandmo en 1972. A partir de allí, otros trabajos que continuaron en la misma línea fueron los de Srinivasan (1973), Yitzhaki (1974) y Friedland y otros (1978) y más recientemente Bhattacharyya (1994) y Jung y otros (1994). El resultado de estos trabajos demuestra que un aumento impositivo estimula el crecimiento del sector informal, porque cuando las alícuotas impositivas son mayores aumenta el monto que "ganan" los contribuyentes evadiendo sus responsabilidades.

Otra variable que ha sido identificada como relevante para explicar la informalidad en este tipo de países, son los controles gubernamentales. Así, los agentes buscan evitar tener que aplicar todas las regulaciones impuestas por los gobiernos, porque esto les representa un mayor costo de operación y una reducción de beneficios y deciden "pasarse" al sector informal de la economía. Este enfoque fue abordado en los trabajos de Loayza (1997) y Friedman y otros (2000).

Resumiendo, se puede decir que en los países desarrollados la mayor parte de las personas que ingresan al sector informal lo hacen en forma voluntaria, mientras que por el contrario, los que acuden al sector informal en las naciones más rezagadas lo hacen, principalmente, porque no tienen

otra opción. Los estudios realizados para los países subdesarrollados incluyen como causa del surgimiento de la informalidad, a la pobreza y la necesidad de subsistencia; mientras que en los países desarrollados la pobreza no es un fenómeno muy considerable.

Algunas reflexiones

En el párrafo anterior se dijo que para los países en vías de desarrollo el modelo que explica la mayor parte de la informalidad es el de dualidad, en tanto que para las naciones más avanzadas el modelo que se aplica es el de elección. Esto genera una diferencia crucial entre ambos tipos de países respecto a las posibilidades de erradicación de la informalidad.

En el primer grupo, la informalidad se relaciona con la pobreza y de esta manera, con métodos de producción de subsistencia, bajos ingresos y poca

tecnología. El efecto inmediato que ello genera es una escasa capacidad de acumulación de factores productivos, llevando al estancamiento y a que sea muy dificultoso el crecimiento del sector.⁷ La pobreza, como motor de la economía informal, dificulta la posibilidad de erradicar este sector en el corto o mediano plazo, debido a que si no se soluciona la condición de los individuos que ingresan al sector informal, por la imposibilidad de conseguir otro tipo de empleo, estos volverán a trabajar irregularmente buscando su subsistencia.

Por otro lado, la informalidad en los países desarrollados tiene cierta capacidad de generar acumulación de factores, crecer y poder pasar a formar parte del sector formal de la economía. Esto lleva a que las posibilidades de formalización en los países desarrollados puedan darse en el mediano e incluso en el corto plazo. En el Cuadro N° 3 se resumen las características más relevantes de la informalidad en los países desarrollados y en vías de desarrollo.

CUADRO N° 3
CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LOS DISTINTOS GRUPOS DE PAISES

	Países desarrollados	Países en vías de desarrollo
<i>Participación en la economía</i>	Es importante en algunos países, sin embargo es significativamente menor que la de los países en desarrollo.	La informalidad tiene una gran importancia en el producto, llegando a casos extremos en donde el sector informal llega a ser tan o más grande que el formal.
<i>Sectores más afectados</i>	Los sectores más afectados son la agricultura, el comercio minorista, la construcción y el servicio doméstico.	Igual que para los países desarrollados pero estos sectores ocupan una proporción mayor de la actividad del país.
<i>Causas para su surgimiento</i>	La alta presión tributaria y los controles gubernamentales son las variables de mayor importancia. También la moralidad fiscal influyen.	A las causas que lo favorecen en los países desarrollados se le suman la pobreza y la necesidad de subsistencia, como así también la poca capacitación de las personas.
<i>Dinámica del sector informal</i>	El sector informal tiene posibilidad de capitalización, aunque igualmente es menor a la del sector formal.	Las posibilidades de capitalización son nulas, el sector surge como un mecanismo de subsistencia.

Fuente: elaboración propia.

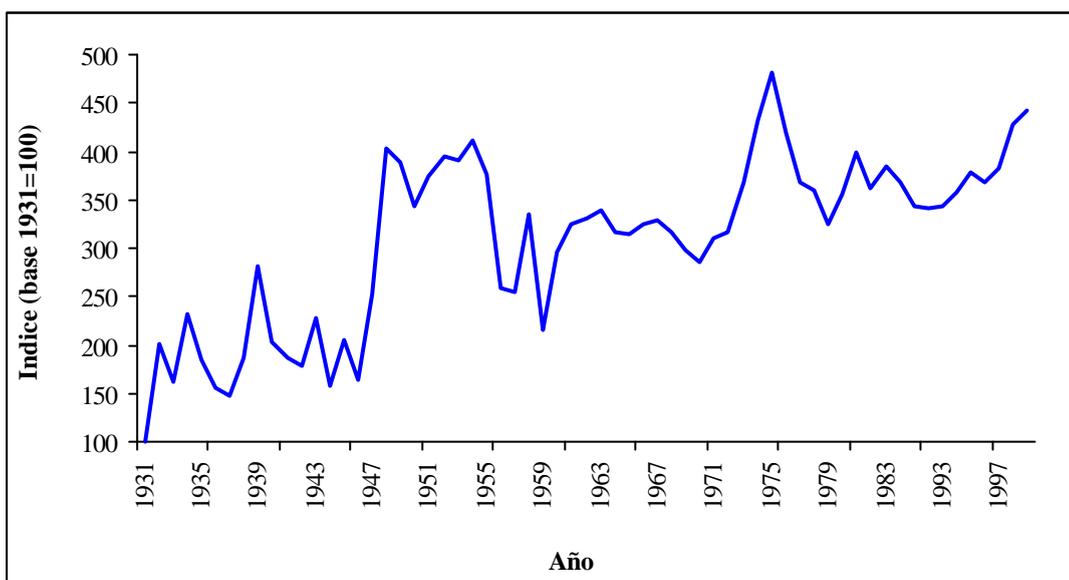
⁷ Sobre este punto véase Riofrío (1998) y Portes (1999).

3.2. ARGENTINA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La evolución de la informalidad total de la economía es un fenómeno poco analizado en Argentina. Adrián Guissarri realizó un estudio de largo plazo sobre el tema y concluyó que, en el período

que va desde 1930 hasta 1985, se elevó la participación del producto informal respecto del PIB total (Guissarri, 1989). Para Ahumada y otros (2000), lo anterior también se verifica para el período 1993 a 1999. Esto concuerda con lo que se expone en los capítulos siguientes y donde se concluye que la informalidad se incrementó durante la década del '90, tanto en el mercado laboral como financiero.

GRAFICO N° 1
LA EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD ARGENTINA
EN EL LARGO PLAZO

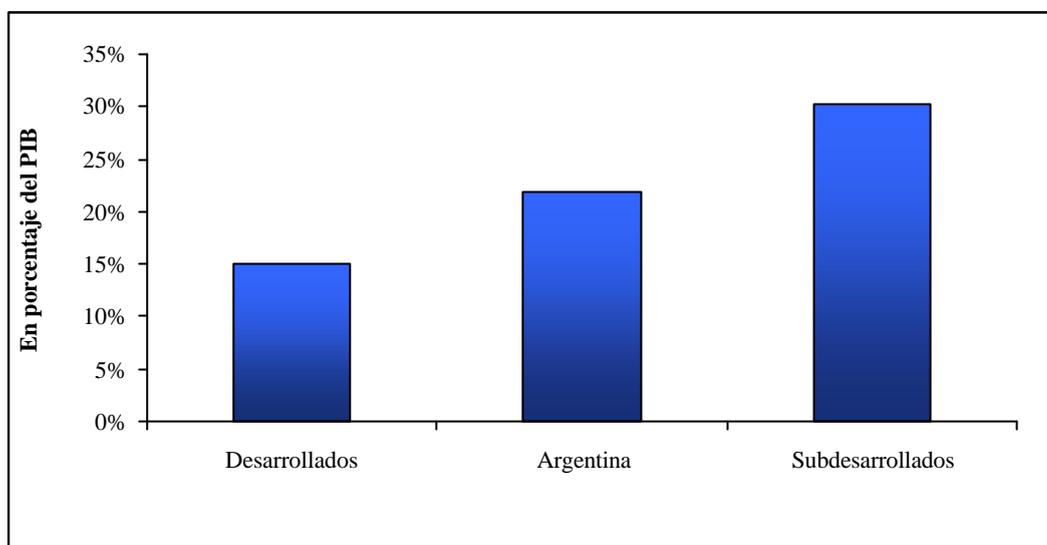


Fuente: Guissarri (1989) y Ahumada (2000).

A pesar de estos incrementos históricos de la informalidad, Argentina mantiene niveles relativamente bajos en las comparaciones internacionales. En particular, utilizando los datos ya presentados, se desprende que en 1990 la informali-

dad argentina se situaba en el 21,8%. Como se observa en el Gráfico N° 2, esta cifra es mayor a la media registrada para los países desarrollados, pero menor a la de los países en vías de desarrollo.

GRAFICO N° 2
INFORMALIDAD EN LOS PAISES DESARROLLADOS,
SUBDESARROLLADOS Y ARGENTINA
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Enste y Schneider (2000).

La Argentina queda ubicada en una posición intermedia entre los dos grupos, ya que mientras la informalidad es del 15,1% para los países desarrollados, llega al 30,2% en los menos avanzados.⁸ Además, y aunque esto no se reporta en el gráfico anterior, cabe destacar que también existen diferencias en las varianzas de la informalidad dentro de cada grupo. Los países más desarrollados no sólo poseen una informalidad menor sino que son más homogéneos entre sí. Los países menos avanzados tienen más informalidad en promedio y presentan características muy diferentes, lo que se traduce en una amplia variación en las mediciones de informalidad.⁹

Además de comparar el grado de informalidad de Argentina con respecto a otros países, también importa preguntarse por el modelo más apropiado para explicar esa informalidad. ¿Es el modelo de dualidad o el de elección el que mejor se aplica para ese país?. Una respuesta más completa a esta

pregunta surgirá en los próximos capítulos. En forma preliminar puede decirse que siendo Argentina un país de ingreso y desarrollo mediano, no es de extrañar que también se encuentre en un punto intermedio en el tipo de informalidad que la caracteriza. Mientras la mayor parte de la informalidad en los países en desarrollo tiene una base involuntaria y en las naciones más avanzadas los agentes deciden ser informales por libre elección, en Argentina puede esperarse una combinación de ambas informalidades.

Las dos variables más importantes en el modelo de dualidad -la educación y el desarrollo- presentan mejores resultados para Argentina que para los países menos desarrollados, haciendo que en nuestro país la informalidad tenga una menor base de involuntariedad que en esos países. El nivel de desarrollo de Argentina se ubica entre los países con un desarrollo elevado de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas y los niveles educativos, medidos por el índice de educación del mismo organismo, ubican a nuestro país en una posición similar a la obtenida por los países desarrollados, es decir un grado de educación medio alto.

Por otro lado, cuando se observan las variables más relacionadas con el modelo de elección (presión fiscal y regulación), se tiene que Argentina

⁸ Sin embargo, si se excluye de la muestra a los países en transición, Argentina estaría más cerca de los desarrollados porque la informalidad de los países no desarrollados treparía al 38%.

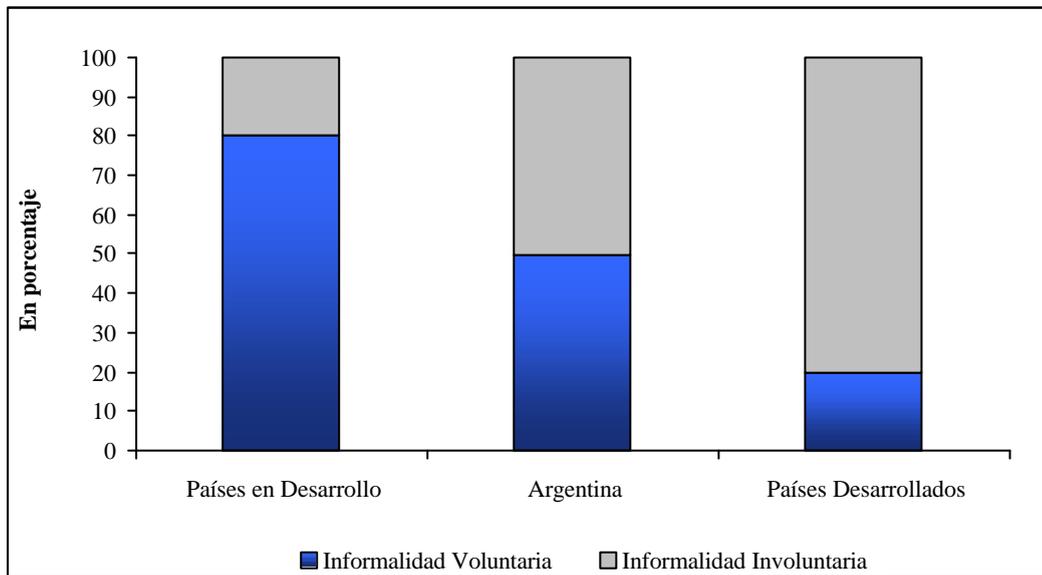
⁹ Esta alta variabilidad se debe sobre todo a la inclusión de los países en transición, que presentan baja informalidad a pesar de ser países no desarrollados.

presenta una menor presión impositiva y una menor regulación sobre la actividad económica que la de los países desarrollados. La presión impositiva medida por la relación entre impuestos recaudados y PIB alcanza en Argentina el 18% y en las naciones más avanzadas se eleva hasta el 28%. Lo mismo acontece con las regulaciones de la actividad económica que surgen de las licencias requeridas para operar en una actividad, las facilidades para obtener licencias para negocios, la corrupción en la

burocracia, las regulaciones laborales y ambientales y otras regulaciones onerosas. Todo esto lleva a pensar que en Argentina no haya tantos agentes informales por libre elección como los hay en las naciones más avanzadas.

En conjunto, los resultados alcanzados muestran que hay indicios que evidencian que nuestro país no sólo se encuentra en un punto intermedio en lo que hace al nivel de informalidad, sino también en cuanto al modelo más útil para explicar esa informalidad.

GRAFICO N° 3
TIPOS DE INFORMALIDAD EN LOS PAISES DESARROLLADOS,
SUBDESARROLLADOS Y ARGENTINA



Fuente: elaboración propia.

Capítulo 2

La informalidad en el mercado laboral

1. INTRODUCCION

Desde el punto de vista histórico el comienzo de los estudios teóricos sobre la informalidad laboral se remontan hasta Adam Smith, quien distinguía entre trabajo productivo e improductivo e introdujo una heterogeneidad en el análisis del mercado de trabajo. Con posterioridad, durante la crisis del 30, varios economistas de naturaleza keynesiana acuñaron el término “desempleo disfrazado” para hacer referencia a los vendedores ambulantes que se desplazaban por la ciudad de Londres. Más tarde, a este tipo de trabajadores se los reconocería directamente como informales.

Durante la segunda mitad del siglo XX, tal como se ha resaltado en el capítulo anterior, el interés por la informalidad laboral comenzó a crecer especialmente a partir de los estudios realizados por el antropólogo social Keith Hart en países africanos. Estos antecedentes convierten al mercado laboral en el más estudiado en cuanto a informalidad se refiere y tanto en Argentina como en el resto del mundo se han realizado numerosas mediciones para estimar la importancia y el comportamiento de este fenómeno.

Estos trabajos han utilizado una gran cantidad de expresiones para denominar al problema en cuestión: informalidad laboral, trabajo en negro, trabajo subterráneo, oculto, no oficial, no registrado, precario, etc. Más allá de estos conceptos, aquí se definirá al sector informal laboral como el que no respeta las normativas y las regulaciones existentes en la materia, como los aportes al sistema de seguridad social, la duración de la jornada laboral, las condiciones de higiene y seguridad, la cobertura de salud, etc.

Luego de definir al sector, se presenta el análisis de los distintos enfoques teóricos que han intentado explicar la informalidad y seguidamente se expone una breve caracterización de este tipo de trabajadores, resaltando los aspectos que los distinguen de los trabajadores “en blanco”. Luego, se avanza en el estudio de las causas que inducen a los individuos a ingresar a este sector, a la luz de los enfoques teóricos ya enunciados. Estos determinantes se contrastan empíricamente en la sección posterior donde también se presenta y se describe la evolución de la informalidad en la última década. Finalmente se analizan los potenciales efectos que tiene la informalidad laboral y se exponen breves reflexiones.

2. MARCO TEORICO

En el mercado laboral, los diversos enfoques que han intentado explicar la informalidad, pueden dividirse en dos grupos que se corresponden con el planteo de informalidad “voluntaria” e “involuntaria” del capítulo anterior.

2.1. LA INFORMALIDAD LABORAL DESDE UNA PERSPECTIVA DUAL

La dualidad aparece como denominador común en muchos de los trabajos que han estudiado ampliamente la informalidad laboral, aun cuando provengan de diferentes escuelas de pensamiento como el enfoque del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, el de Pérez Sáinz (1998 y 1999) y el de Ranis y Steward (1999).

En el enfoque de la PREALC-OIT la dualidad se presenta en las condiciones tecnológicas en que se desarrolla la producción, distinguiéndose unidades económicas de “alta/baja” productividad o “pequeña/gran escala”. A menudo se describe a un sector informal que funciona como una “esponja” de baja productividad, que absorbe a los trabajadores que no han encontrado empleo productivo en actividades formales de carácter urbano y en su mayoría vinculan, de uno u otro modo, la informalidad con la pobreza. Una vez que se institucionalizó el concepto de informalidad dentro de la OIT, los distintos estudios entendieron que las unidades económicas pertenecientes a la economía informal operan de un modo distinto que las formales y se caracterizan por tener bajos niveles de capacitación dentro de sus planteles, tecnología pobre, sistemas de organización y administración muy elementales y a menudo están asociados con la administración familiar, mercados desregulados y muy competitivos, producción de pequeña escala y baja capacidad para generar excedentes que permitan la acumulación.

Aunque la mayor parte de los estudios resaltan la importante vinculación que existe entre informalidad y pobreza, Pérez Sáinz (1998 y 1999) plantea que el modo en que se relacionan ambos fenómenos puede adquirir características particulares según permitan o no alternativas de superación de la pauperización. En

este contexto se presentan tres escenarios distintos: en el primero se entiende a la informalidad como el conjunto de actividades desarrolladas por los pobres y para los pobres, donde los informales no encuentran ninguna posibilidad de superar la situación de pobreza. Así, la informalidad puede caracterizarse como de “subsistencia” y aparece como sinónimo de “economía de la pobreza”.¹⁰

El segundo escenario plantea que las relaciones existentes entre el sector formal y el informal determinarán las posibilidades o no de superación de la pobreza, de acuerdo al dinamismo que las caracterice. Es decir, a través de los vínculos que establecen los informales pobres con la economía formal, pueden encontrar un modo de salir de su condición de su pobreza, aunque no en todos los casos se logre la transición.¹¹

La tercera alternativa plantea un panorama más prometedor y sugiere que las relaciones entre el sector formal y el informal habilitan mecanismos viables para la superación de la pobreza. En este escenario, las empresas formales asumen un rol productivo y dinámico y las informales se constituyen en servicios de apoyo de las primeras. De este modo el crecimiento del sector formal es determinante del crecimiento y desarrollo de las empresas del sector informal.¹²

Este último escenario ha permitido desarrollar la idea de que el sector informal puede generar una creciente e importante contribución a la generación de empleo y riqueza y que es consistente con la existencia de mercados laborales segmentados. Un análisis clásico dentro de esta vertiente es el elaborado por Harris y Todaro para explicar las migraciones y el desempleo urbano y aunque este modelo ignora al sector informal, su enfoque provee poderosas herramientas analíticas que pueden emplearse para la explicación del fenómeno de la informalidad.¹³

¹⁰ En el actual sendero de globalización, se espera que importantes sectores de la población no se incorporen de manera estable a tal proceso, por el contrario permanecen excluidos del mismo.

¹¹ Este escenario es denominado por el autor “informalidad subordinada” al sector de transables y el mismo se desarrollaría dentro del propio ámbito de la globalización.

¹² Así, el desarrollo de estrategias de intervención que movilicen recursos en pos de incentivar el dinamismo de las empresas formales, se constituirán en un estímulo indirecto de las informales que permitirá, a través del crecimiento de la producción y el empleo, una reducción de la pobreza, largamente asociada al mundo de la informalidad.

¹³ Según Harris-Todaro (1970), las oportunidades relativas de empleo y las brechas de salarios entre la economía rural y la urbana explican las tasas de migración del campo a las ciudades y el desempleo abierto urbano es el resultado de este proceso.

A partir de este enfoque, Ranis y Steward (1999) desarrollan un modelo dual con similares características, que se utiliza para la explicación de la informalidad urbana. Lo atractivo del análisis que realizan estos autores, es que dividen al sector informal en un componente dinámico y modernizante (sector moderno) y un componente tradicional y estancado, y analizan las vinculaciones que se desarrollan entre ambos y entre éstos y el sector formal. A través de los dos subsectores, el análisis sugiere que el informal se constituye tanto en un factor dinámico que contribuye al crecimiento, como en un refugio para los excluidos del mercado de trabajo formal. No obstante, aunque el sector tradicional es concebido como residual, cumple una importante función al convertirse en una fuente de ingresos de subsistencia para los pobres urbanos.

A partir de allí, el comportamiento dinámico del modelo lleva a que puedan presentarse dos posibles escenarios en lo que hace a la evolución del sector informal. En el primero, el sector formal crece vigorosamente y genera una mayor demanda de bienes tanto de consumo como de producción provenientes del sector moderno, que estimulan su nivel de actividad (hay una relación de complementariedad entre ambos). De esta manera, a lo largo del tiempo, las firmas informales del sector moderno a medida que se expanden y que actualizan su tecnología, tienden a la formalidad y eventualmente, el sector informal puede ser absorbido por el formal.

Un escenario opuesto también puede presentarse debido a que el estancamiento del sector formal produce un estancamiento en el sector informal moderno. Cuando existen bajas tasas de crecimiento y débiles relaciones de complementación entre ambos sectores, la demanda por bienes de consumo y de producción provenientes del sector informal moderno se verá reducida, limitando su capacidad de generar empleo y alentando el crecimiento del sector tradicional.

El análisis sugiere que las políticas que se dirijan a dotar de mayor competitividad y más dinamismo al sector formal, conducirán a un desarrollo del sector moderno informal siempre que se hayan desarrollado fuertes vínculos de cooperación entre ellos. Al mismo tiempo, las estrategias orientadas a incentivar la inversión en tecnología e infraestructura del sector informal moderno, facilitarán su adaptación a los requerimientos de demanda del sector formal y propiciarán su crecimiento.

2.2. LA ELECCION DE TRABAJAR INFORMALMENTE

En la sección anterior se expusieron las investigaciones que conciben al sector informal como el más desfavorecido dentro de un mercado de trabajo segmentado. En este sentido, los trabajadores informales son a menudo asociados con individuos sin calificación, empleados en unidades económicas irregulares o de baja productividad y hasta “incapaces” de obtener un trabajo en el mercado formal. En definitiva, subyace la idea de que los individuos se emplean en el sector informal mientras aguardan la oportunidad para insertarse en el sector formal.

Otros autores (Buttler, 1987; Levenson y Maloney, 1998; Maloney, 1999; Arango y Maloney, 2000) sugieren que no necesariamente los individuos intervienen en la actividad informal a la espera de tener una oportunidad en el sector formal, sino que eligen participar en él. En estos casos los agentes efectúan su análisis de costo-beneficio y a partir de allí deciden incorporarse al mercado informal (Buttler, 1987). No se considera ninguna relación entre informalidad y pobreza o niveles de educación, ni tampoco se lo relaciona con las características que puede presentar el mercado de trabajo.

En esta línea se ubican la mayor parte de los enfoques comúnmente llamados regulacionistas, que analizan la informalidad sólo a partir del análisis de las reglamentaciones, las cuestiones burocráticas, la presión fiscal e impositiva y las sanciones por el no cumplimiento, identificándolas como algunas de las variables que inciden en los costos o en los beneficios individuales (Frediani, 1988; Enste y Schneider, 1998; Giles, 1999; Giles y otros, 1999).

Según Maloney (1999) hay dos factores que alientan la búsqueda de empleo informal: el primero se relaciona con la intención de evadir el pago de impuestos al trabajo. En un mercado con salarios inflexibles a la baja, el costo que implica la obtención de los beneficios no salariales (considerados obligatorios por las leyes laborales) reduce el salario disponible alentando a evadirlos operando en la informalidad y de este modo evitar las ineficiencias y rigideces que a menudo acompañan tales regulaciones.

El segundo factor está vinculado con las ventajas que ofrece el trabajo informal, en lo relacionado con la oportunidad de desarrollar una actividad independiente, las posibilidades de obtener cierto entrenamiento y la flexibilidad que permite. Se puede mencionar el caso de trabajadores cuenta-

propistas que se inician informalmente, pero tienen los mismos deseos, necesidades y la ambición empresarial que los que manejan una empresa formal. En este caso la elección de ser informal está asociada a la necesidad de lograr independencia y desarrollar un negocio propio.

En muchos casos los individuos jóvenes que presentan una alta tasa de preferencia intertemporal y no se ven apremiados por la necesidad de realizar aportes al sistema de seguridad social, eligen emplearse informalmente como una forma de entrenamiento y capacitación para las tareas que probablemente desarrollen en la madurez, cuando la necesidad de realizar aportes jubilatorios sea mayor. En estos casos se asume el período en que se desempeñan informalmente como un tiempo de capacitación y entrenamiento.¹⁴

Este enfoque cita el caso de aquéllos que no reciben un salario regular, sino que son remunerados por porcentajes, trabajos, piezas, comisiones o a través de montos fijos. Estos trabajadores pueden elegir esta modalidad de empleo con el objetivo de obtener una mayor flexibilidad a través de acuerdos bilaterales con empresas formales. De este modo, tanto los trabajadores como las empresas, logran satisfacer sus objetivos de evitar las rigideces e imperfecciones implícitas en la legislación laboral.

En la misma línea, Gasparini (2000) presenta un modelo de maximización de utilidades donde cada individuo decide su incorporación al mercado informal, en función de los costos y los beneficios que percibe. El valor que cada individuo otorga a los beneficios sociales es diferente y puede estar relacionado con sus características personales de sexo, edad, nivel de educación y nivel de ingresos, entre otras. Para el caso de las firmas, la provisión de beneficios sociales al personal, genera no sólo un incremento en los costos sino también una pérdida de flexibilidad. Ambos efectos se traducen en la caída de los beneficios empresarios.

En este contexto, el mercado de trabajo no se presenta segmentado sino que cualquier trabajador puede indistintamente localizarse en uno u otro sector. Tanto un trabajador sin calificación como uno muy capacitado pueden desempeñarse informalmente y la diferencia de actuar en uno u otro mercado está dada por su decisión. Del mismo modo, tanto una gran empresa tecnológicamente

¹⁴ En el extremo opuesto, para los trabajadores mayores de edad, la informalidad puede ser un estado elegido dado que ya se cuenta con beneficios previsionales y trabajar puede constituir una forma de completar ingresos.

avanzada como una pequeña, con escasa tecnificación, pueden evadir el pago de aportes jubilatorios a sus empleados; la diferencia nuevamente radica en que en el primer caso existe una elección orientada a la maximización de beneficios y en el segundo probablemente la elección esté orientada a garantizar una mínima supervivencia.

3. CARACTERISTICAS

El objetivo del presente apartado es caracterizar a los trabajadores formales e informales. A modo de resumen, en el Cuadro N° 4 se presentan las principales diferencias entre ambos grupos.

CUADRO N° 4
CARACTERIZACION DE LOS TRABAJADORES FORMALES E INFORMALES

Característica	Trabajador formal	Trabajador informal
Aportes al sistema de seguridad social	Son efectuados por el empleador, en el caso de los asalariados, o son realizados de manera autónoma por los trabajadores independientes.	No realiza ningún tipo de aporte.
Jornada laboral y descansos obligatorios	Se cumple la jornada laboral legal y los descansos semanales y anuales obligatorios.	La jornada laboral está sobreextendida o limitada según los requerimientos de los empleadores o su propia autodeterminación.
Comprobante de ingresos/salarios	En el caso de los asalariados, poseen recibo de sueldo legal donde consta lo que efectivamente perciben y en el caso de los trabajadores independientes, facturan los trabajos que realizan.	No poseen recibo de sueldo, o si lo poseen no figura la totalidad de los ingresos que perciben. En el caso de los independientes, no facturan sus trabajos.
Condiciones de higiene y seguridad	En el caso de los asalariados trabajan en ambientes seguros y protegidos. Poseen seguros de riesgo de trabajo.	Trabajo en condiciones inseguras, sin cobertura de riesgo.
Cobertura en salud	En el caso de los asalariados, poseen obra social o mutual y en el caso de los trabajadores independientes, realizan aportes a empresas de medicina prepaga o a obras sociales estatales.	No poseen cobertura en salud, solo es posible ser asistido en el sistema público.
Salario promedio	Superior al salario medio de toda la economía.	Inferior al salario medio de la economía.
Educación y calificación	Alta o media, primaria completa y otros estudios posteriores.	Escasa e insuficiente para pertenecer a los sectores más dinámicos de la economía.

Fuente: elaboración propia.

Existe cierto consenso, tanto a nivel teórico como a partir de la evidencia empírica, sobre el tipo de empresas en que se ubican los trabajadores que presentan las características del Cuadro anterior. En particular, mientras los trabajadores formales tienden a ubicarse en empresas de tamaño mediano y grande que exhiben una alta utilización de capital y presentan altas posibilidades de incorporación de

tecnologías de punta; los informales se ubican en empresas pequeñas y familiares.

Este tipo de empresas son las que comprenden a las unidades de producción de bienes y servicios cuyo objetivo primario es generar empleo e ingresos a las personas que participan de él. Estas unidades tienen una baja relación capital-trabajo, utilizan tecnologías simples, emplean mano de obra con

baja calificación, tienen una baja productividad, poseen una casi inexistente división del trabajo, actúan en mercados de suma competitividad y emplean el trabajo familiar o basado más en relaciones personales que contractuales. A menudo no realizan separación alguna entre los bienes de propiedad de la empresa y los bienes de sus propietarios, utilizándolos indistintamente para propósitos personales o empresariales. Lo mismo ocurre con los ingresos y gastos, ya que las transacciones familiares y las que corresponden a las actividades que desarrolla la unidad productiva, son indistinguibles unas de otras.

Un caso extremo de estas empresas viene dado por el trabajo por cuenta propia y la actividad en relación de dependencia a domicilio. El primer grupo, comprende a todos los individuos que desarrollan actividades por su cuenta, ya sea como fuente de ingresos principal o adicional, o como medio de subsistencia. Se caracterizan por no poseer empleados de manera permanente, no cumplir todas o algunas de las regulaciones laborales o las obligaciones impositivas y presentan reducidos grados de productividad, al utilizar tecnologías simples o prácticamente nulas. En el trabajo a domicilio se consideran a todas aquellas personas que desarrollan actividades que se prestan en su propio domicilio o en algún otro que ellos elijan. Se caracteriza por realizarse a destajo y en forma temporaria, sin la vigilancia directa del empleador o contratante.¹⁵

También existe consenso respecto de los sectores de la economía en los que se presenta una mayor proporción de cada tipo de empresas. Así, mientras las empresas medianas y grandes predominan en la industria manufacturera y los servicios financieros, las empresas chicas y el autoempleo se presentan con mayor frecuencia en la construcción, el comercio minorista, el transporte y almacenamiento y los hoteles y restaurantes. La situación de estos últimos sectores es particularmente apropiada para desarrollar actividades al margen de la formalidad, ya que son trabajadores desconcentrados o aislados, que operan sin grandes costos de maquinarias, equipos o materiales, con baja calificación y que se desenvuelven en un ámbito donde el control es casi imposible, debido a que presentan dificultades de localización.

¹⁵ Pueden citarse como ejemplos las personas empleadas en la limpieza, mantenimiento de parques y jardines, "caseros", cocineros, amas de llave, mayordomos, etc.

Por supuesto, la enumeración de las características escogidas no pretende ser exhaustiva y sólo intenta brindar un panorama más amplio de los atributos o particularidades de los trabajadores de cada sector. La sola posesión de las características enumeradas no implica ser considerado formal o informal y el contenido de las descripciones para ambos casos está referida principalmente a lo que es predominante en cada uno de ellos. Así, es claro que existen unidades productivas que pueden ser consideradas como microempresas, que operan cumpliendo con las regulaciones vigentes en cuanto a salarios, aportes a la seguridad social, condiciones apropiadas de seguridad e higiene y respetando la jornada laboral correspondiente. Asimismo, los trabajadores por cuenta propia no necesariamente operan sin dar a conocer su actividad a las autoridades y también existen individuos empleados en el servicio doméstico cuya relación laboral con sus empleadores reviste todas las condiciones que requiere la formalidad.¹⁶

4. DETERMINANTES

Al igual que se ha hecho con la evidencia internacional, ahora se presentan los determinantes de la informalidad laboral que se derivan, para el caso de Argentina, de los enfoques teóricos descriptos anteriormente.

4.1. LIMITES A LA LIBERTAD DE ELECCION

La razones que hacen que los individuos sean involuntariamente informales, pueden resumirse básicamente en tres: la pobreza (a menudo resultado del desempleo), la falta de educación y la condición de inmigrante ilegal.

Pobreza

Los denominados pobres por ingresos, son aquellos individuos cuyos ingresos resultan insuficientes para hacer frente a las necesidades básicas de alimentación, vestimenta y servicios. En condi-

¹⁶ La legislación actual obliga a los empleadores a realizar aportes previsionales por los empleados en servicio doméstico, sólo si trabajan más de cuatro horas diarias o más de dieciséis horas semanales.

ciones de alto desempleo y al no percibir los recursos necesarios, estos individuos se ven obligados a buscar un segundo empleo en la economía informal, si es que se encuentran ocupados; o a emplearse en este tipo de actividades, resignándose a perder los derechos y beneficios que otorga la pertenencia al sector formal. Están dispuestos a aceptar hasta las condiciones menos favorables con tal de obtener alguna fuente de ingresos que les permita subsistir. Así, la informalidad termina siendo un refugio para los pobres. Como afirma Rosenbluth (1994) “...la mayor parte de los pobres pertenece al sector informal de la economía, pero ello no significa que todos los trabajadores informales sean pobres”. Puede identificarse, entonces, una vinculación unidireccional entre pobreza e informalidad, donde la pertenencia al grupo de pobres o excluidos hace que los individuos se vean obligados, por falta de recursos o por poseer niveles elementales o bajos de educación, a insertarse en el sector informal. De este modo, la informalidad aparece como una respuesta a la pobreza.

Educación

Otra de las condiciones que limitan la capacidad de efectuar una elección racional, es la falta de educación. Los individuos que no han recibido educación o algún tipo de capacitación o entrenamiento no pueden ofrecerse más que para realizar trabajos marginales o de baja productividad,¹⁷ y esta condición reduce al mínimo la posibilidad de negociación cuando buscan empleo en el sector formal. La educación es, cada vez más, un determinante de la desigualdad de ingresos y en consecuencia de la pobreza.¹⁸ A partir de un estudio realizado en la ciudad de Córdoba, en base a los datos de la encuesta de hogares, se concluye que a menor nivel educativo mayor es la probabilidad que tiene un individuo de caer por debajo de la línea de pobreza (Mitnik y Montoya, 1996). Del mismo modo, la evolución propia de las economías modernas requiere cada vez más, mayores niveles de educación y capacitación como condición necesaria para

la incorporación de los individuos a los procesos productivos, tecnológicamente más avanzados.

Inmigrante ilegal

Por último, la condición de inmigrante ilegal obliga a quienes se hallan en esta situación a emplearse en sectores informales. La falta de documentación y el temor a ser descubiertos los lleva a aceptar las condiciones que se les ofrecen, sin tener ninguna posibilidad de exigir que se les respeten sus derechos. De manera más determinante que las anteriores, esta condición veda totalmente la inclusión de estos individuos dentro del empleo formal. Lamentablemente, por falta de información, no es posible determinar la proporción de inmigrantes que revisten la condición de ilegales y mucho menos sus condiciones de empleo o inserción en los mercados de trabajo. En este contexto, también pueden resultar apropiadas las herramientas que surgen del modelo original de Harris-Todaro (1970) y la adaptación realizada por Ranis y Steward (1999). Los inmigrantes se ven motivados a trasladarse a otros países porque esperan obtener ingresos superiores a los que perciben en su localización actual. Sin embargo, el salario esperado ya no será función de los salarios formales y los informales, sino que estará vinculado exclusivamente a los salarios promedio del sector informal debido a que por su condición de ilegales la probabilidad de obtener un empleo en el sector formal, se reduce a cero. En definitiva, al localizarse en otros países, estos individuos se incorporarán al sector informal o permanecerán desempleados.

4.2. LA ELECCION DE LA INFORMALIDAD LABORAL

Como ya se ha resaltado, los agentes económicos que han elegido pertenecer parcial o totalmente al sector informal, toman su decisión en base a un análisis racional de costo-beneficio. Muchas son las causas que se han identificado como importantes en el surgimiento y el desarrollo de este tipo de informalidad. Pero existe coincidencia en la literatura respectiva en cuanto a la importancia que tienen la presión impositiva y previsional, el grado de regulación de la economía y los controles y sanciones de la actividad informal (Frediani, 1988; Giles, 1996 y 1999; Enste y Schneider, 1998; Loayza, 1994 y 1997, entre otros).

¹⁷ Un individuo ocupado en trabajos con estas características no necesariamente debe incluirse en la categoría de “informal”, sin embargo dentro del sector informal existe un predominio de trabajos de este tipo.

¹⁸ Del total de personas que pertenecen al estrato de ingresos más bajos (deciles 1 a 4), casi un 70% no ha completado el nivel secundario de educación, mientras que entre los más ricos (deciles 9 y 10) esta proporción alcanza sólo al 13,7%.

Presión fiscal y previsional

Ante la existencia de una elevada presión impositiva y previsional, muchas personas encuentran atractivo participar en el sector informal, ya que cuanto mayor sea la parte de ingresos que debe destinarse al pago de impuestos, mayores serán las ganancias de operar en la informalidad. Por naturaleza, los agentes económicos maximizadores de beneficios buscarán establecer los factores de producción en aquellos sectores, actividades y regiones, en que puedan obtener el mayor beneficio. Incluso cuando existe una alta conciencia fiscal, la creciente presión fiscal logra incentivar a los agentes a elegir ser partícipes del sector informal.¹⁹

Hay que destacar que la determinación de si un nivel de presión tributaria es o no elevado, dependerá de la relación que exista entre lo que se paga en concepto de impuestos y lo que se recibe por parte del Estado en forma de bienes y servicios públicos, tanto en cantidad como en calidad. Un contribuyente tendrá la percepción de que está pagando elevados impuestos sólo si no observa una devolución apropiada por parte del Estado.

Esta percepción de los contribuyentes acerca de los beneficios que reciben y los sacrificios monetarios que realizan para obtenerlos, conduce a la formación de un "valor" particular para cada uno de ellos que podría ser definido como la razón entre beneficios percibidos y el sacrificio realizado. Si este índice de valor es superior a la unidad, puede decirse que los individuos no tendrán la imagen de que sus contribuciones son demasiado elevadas, por el contrario, al percibir una mejora en su bienestar tenderán a desarrollar una aceptable cultura impositiva. Si, en cambio este valor es inferior a la unidad, el bienestar se verá reducido, generando incentivos al no pago de impuestos. En este último caso es cuando se crea un ambiente propicio para el desplazamiento de las actividades hacia los sectores informales.

Grado de regulación

La existencia de un gran número de normas y reglamentaciones que recaen sobre la actividad económica, hace más complicado y más cara la actividad

¹⁹ Tal es el caso de los países escandinavos y algunos otros países de Europa que aún a pesar de haber desarrollado una importante cultura impositiva, ven incrementarse sus índices de informalidad a medida que se incrementan sus niveles de presión tributaria (Frediani, 1988).

formal, esto incentiva a los agentes a eludir y evadir los controles.

Los trámites engorrosos, prolongados y dispersos en un gran número de agencias gubernamentales, a veces dificultan a los individuos a ingresar al sistema formal. En general quienes participan del sector informal poseen bajos niveles de capacitación y se encuentran limitados para cumplir con todos los procedimientos administrativos que deben seguir para obtener las habilitaciones o inscripciones correspondientes.

A su vez, el hecho de destinar gran parte de su tiempo a estos trámites, genera costos adicionales relacionados con la movilidad, espera, etc., que en muchos casos están imposibilitados de afrontar.²⁰

Control y Sanciones

La presencia de un marco jurídico endeble o con importantes debilidades, facilita la inserción de los agentes en las actividades informales. Cuando las posibilidades de evadir o eludir controles son muchas, las empresas o individuos, al hacer su análisis de costo-beneficio, se encuentran con la facilidad de pertenecer al sector informal.

En igual sentido, la informalidad se acrecienta si los gobiernos no destinan cierto esfuerzo en eliminarla y proteger la competencia y a los consumidores. Así, una política de gobierno que no esté destinada a reducir la evasión (mediante controles visibles) y que no imponga sanciones elevadas (penas y multas), reducirá el costo y alentará el crecimiento de la economía informal.

5. MAGNITUD Y EVOLUCION RECIENTE

Al tratarse de un fenómeno oculto, sea cual fuere el método de estimación que se elija o las fuentes de información que se utilicen, los resultados sobre informalidad a los que se arrije contienen fuertes sesgos de imprecisión o ambigüedad. En Argentina, hay

²⁰ Esto es especialmente importante para las empresas más pequeñas ya que estas regulaciones no son homogéneas de acuerdo al tamaño de las mismas. Así, estas regulaciones pueden considerarse como un costo fijo que no se difunde correctamente si el tamaño de la empresa no alcanza una dimensión determinada y por lo tanto, para empresas pequeñas, este costo fijo puede ser demasiado alto incentivando a que el empresario opte por evadir la registración de sus trabajadores.

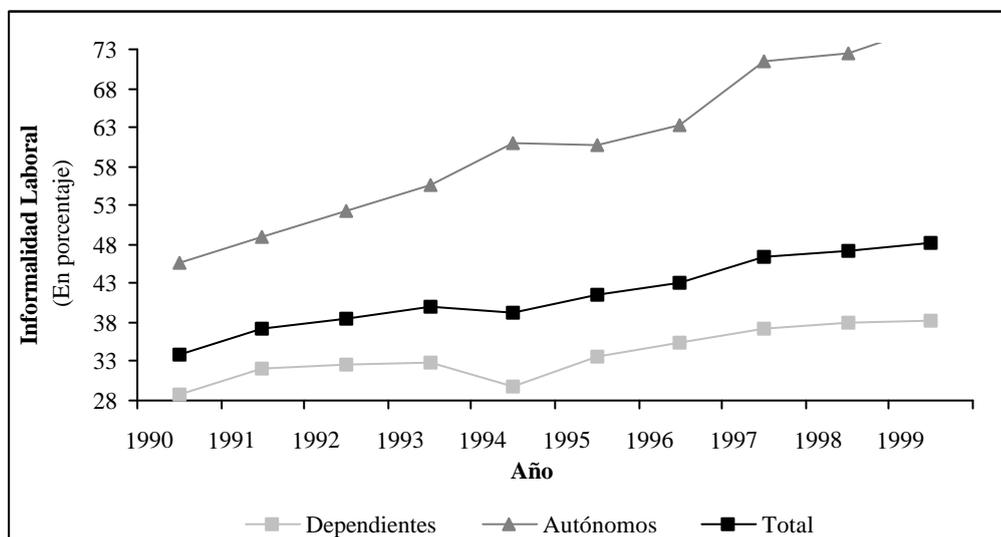
tres fuentes de información disponible: las encuestas de hogares (EPH), los censos de población y los registros de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

En esta sección se utilizará la información de las encuestas de hogares y de los registros de los sistemas de jubilaciones y pensiones, para observar la evolución de la informalidad laboral en Argentina.²¹ Luego, se efectuará una cuantificación de los conceptos teóricos desarrollados anteriormente, con el objetivo de evaluar cuan significativas han sido las hipótesis presentadas respecto del enfoque dual y de elección y así explicar el aumento de la informalidad laboral ocurrido durante la década del '90.

5.1. LA EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD LABORAL

En Argentina, la informalidad laboral, tanto de los trabajadores en relación de dependencia como autónomos, evidenció un incremento significativo durante la última década ya que pasó de representar el 34% de la población ocupada en 1990, al 48,1% en 1999. Sin embargo, la evolución no ha sido igual para ambos grupos de trabajadores, ya que para los primeros la informalidad se incrementó en más de 10 puntos porcentuales, mientras que para los segundos lo hizo en más de 30.²²

GRAFICO N° 4
EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD LABORAL



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH, SAFJP y ANSES.

²¹ El método de las encuestas de hogares presenta algunas limitaciones: 1) Incluye únicamente el empleo asalariado no registrado por lo que excluye la informalidad de los trabajadores autónomos y el empleo no registrado parcialmente; 2) No analiza el empleo asalariado disfrazado entendido como aquél que reviste las características del trabajo asalariado pero se halla disimulado en otras formas contractuales con el objetivo de eludir la responsabilidad impositiva y previsional; y 3) No tiene en cuenta el incumplimiento de otras normas y reglamentaciones propias y específicas de cada sector de actividad (seguridad e higiene, convenios colectivos de trabajo, duración de la jornada laboral, etc.).

²² Así, los trabajadores informales en relación de dependencia pasaron del 28,1% en 1990 hasta el 38,1% en 1999 y los autónomos del 45,6% en 1990 al 76% en 1999.

Lo enunciado ilustra la magnitud del problema y provoca la necesidad de efectuar un análisis más pormenorizado de las características que están detrás de los datos presentados. Dado que la disponibilidad de información es restringida, se efectuará un análisis con mayor detalle sólo para la evolución de la informalidad en el grupo de trabajadores asalariados, sin descuento jubilatorio, tal como surge de las Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Buenos Aires, que realiza el INDEC.

En el Cuadro N° 5 se resume la información sobre informalidad laboral existente al principio y al final de la

década del '90, y la variación en esos años (1990 a 1999), desagregando por sexo, educación, rama de actividad, tamaño del establecimiento e ingreso per cápita familiar. En la primera columna se expone la participación de los trabajadores asalariados informales respecto del total de estos trabajadores para 1990. En la segunda columna se hace lo propio con información para 1999.²³ Las últimas dos columnas muestran la variación porcentual (entre 1990 y 1999) del total de informales (tercera columna) y la contribución al crecimiento de la informalidad para cada una de las clasificaciones enunciadas (cuarta columna).²⁴

²³ Por ejemplo, la columna uno muestra que para el año 1990 el 60% de los informales eran varones mientras que el 40% restante eran mujeres.

²⁴ Por ejemplo, el número total de asalariados informales mujeres experimentó un crecimiento del 72%, contribuyendo así a explicar el 57% de la variación total de la informalidad. Este último se define como la variación de cada grupo ponderada por su participación en el total en 1990, dividida por la variación total (igual a $0,72 \cdot 0,4 / 0,5$ en el ejemplo mencionado).

CUADRO N° 5
VARIACION E INCIDENCIA DE LA INFORMALIDAD LABORAL.
PERIODO 1990-1999
 (En porcentaje)

	1990	1999	Variación Informalidad	Aporte a la variación
	Participación Informalidad	Participación Informalidad		
Total de asalariados	100%	100%	50%	100%
Según sexo				
Varón	60%	54%	36%	43%
Mujer	40%	46%	72%	57%
Según rama de actividad				
Industria Manufacturera	28%	17%	-8%	-5%
Comercio, restaurantes y hoteles	17%	17%	50%	17%
Construcción	7%	8%	76%	11%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6%	13%	240%	28%
Servicios financieros e inmobiliarios	5%	9%	146%	16%
Administración pública y defensa	2%	3%	140%	6%
Servicios de enseñanza y salud	6%	6%	33%	4%
Otros servicios	10%	8%	25%	5%
Servicio doméstico	17%	17%	52%	17%
Otras ramas yNs/Nc	1%	1%	20%	0%
Según tamaño del establecimiento				
Unipersonal	21%	18%	28%	12%
Pequeño	59%	58%	46%	55%
Mediano	12%	18%	125%	30%
Grande	3%	3%	65%	4%
Ns/Nc	5%	3%	1%	0%
Según máximo nivel de educación				
Primario incompleto	13%	11%	25%	6%
Primario completo	39%	30%	14%	11%
Secundario incompleto	24%	25%	56%	27%
Secundario completo	11%	16%	118%	265
Universitario o Terciario incompleto	8%	12%	123%	20%
Universitario o Terciario completo	5%	7%	112%	11%
Según quintiles de ingreso de la ocupación principal				
Quintil 1	31%	34%	66%	40%
Quintil 2	17%	21%	83%	29%
Quintil 3	13%	16%	77%	21%
Quintil 4	11%	13%	89%	19%
Quintil 5	7%	7%	69%	9%
Sin ingresos	1%	1%	-20%	0%
Ingresos parciales	20%	8%	-41%	-17%

Nota: "Aporte a la variación" surge de multiplicar la variación porcentual de la informalidad de cada grupo por la participación que ese grupo tiene en la informalidad total y luego dividir el resultado por la variación total de la informalidad.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH.

Con respecto a la evolución en la década, se pueden resaltar varias cuestiones. En primer lugar, se observa que las mujeres han ganado participación en las ocupaciones informales. Mientras que el total de informales varones se acrecentó en un 36%, las mujeres lo hicieron en un 72%. Teniendo en cuenta la importancia de cada grupo en el total, el crecimiento de la informalidad femenina explica casi el 60% del aumento de la informalidad laboral. Lo que estos datos reflejan es que el aumento en la participación en la PEA de las mujeres durante la década del '90 (pasó del 36,6% en el primer semestre de 1990 al 39,9% en el segundo semestre de 1999), se ha hecho principalmente de una manera informal. Esto no debe llamar la atención, las mujeres son más propensas que los hombres a emplearse informalmente debido a que generalmente estas no son jefes de hogar, por lo que no requieren que se les brinden beneficios sociales que ya obtiene otra persona de su familia.

La evolución por rama de actividad muestra varios datos importantes. Durante los últimos años la variación de la informalidad ha sido negativa en la industria manufacturera, hecho que refleja la pérdida absoluta de empleo que ha experimentado el sector, en favor de los sectores productores de servicios.²⁵ Los sectores que tradicionalmente han presentado altos índices de informalidad como el comercio, la construcción, el transporte y el servicio doméstico- presentan también altas tasas de crecimiento. Por último y en forma llamativa, los sectores que contaban con mayor formalización de los trabajadores, han incrementado en gran cuantía la cantidad de informales, ellos son la administración pública y defensa y los servicios financieros e inmobiliarios. En suma, teniendo en cuenta la clasificación por rama de actividad, se puede advertir que los que mayor incidencia tuvieron en el incremento de la informalidad fueron el transporte, el comercio, los servicios domésticos y los servicios financieros e inmobiliarios.

Prestando atención al tamaño del establecimiento, surge con claridad que la mayor cantidad de informales se ocupan en establecimiento uniper-

sonales, pequeños y medianos. Si bien la informalidad también se ha incrementado en los establecimientos grandes (65%), el 96% del crecimiento se explica por los establecimientos pequeños y medianos.

La información presentada en la tabla también permite hacer una primera aproximación al estudio de los determinantes de la informalidad de acuerdo a la hipótesis general del trabajo. La clasificación según el nivel de educación alcanzado y según los quintiles de ingreso de la ocupación principal, son útiles para este objetivo.

Los asalariados con educación universitaria o terciaria (completa o incompleta) representan el 19% del total de trabajadores informales y constituyen dos de los segmentos que mayor crecimiento experimentó en el período 1990-1999. En términos relativos, es difícil pensar que este sector de la población se enfrentó a un restringido conjunto de oportunidades y por lo tanto no tuvo capacidad para elegir en que sector ubicarse. En consecuencia, es posible que este tipo de informalidad se relacione, en principio, con una elección voluntaria de estos agentes económicos.

Otra forma de comprobar lo mismo, es utilizando la clasificación por quintil de ingreso de la ocupación principal. Con respecto a esta clasificación, en 1999 el 20% de los trabajadores informales se ubicaban en el cuarto y quinto quintil de ingreso y además, el crecimiento de la informalidad en los mismos fue significativo. Al igual que antes, este grupo de trabajadores informales, difícilmente pueda asociarse con la informalidad involuntaria, por lo que es de esperar que su informalidad sea una elección racional.

Otra variable relacionada con el modelo de dualidad, es la inmigración. En el marco conceptual se resaltó que la condición de inmigrante ilegal era un factor propicio para explicar la informalidad. Si bien no existen datos sobre la situación legal de los inmigrantes, de la EPH surge que los inmigrantes representan una importante proporción de la PEA y de los trabajadores informales, pero se ha mantenido estable en los últimos años.

²⁵ Entre 1990 y 1999 la industria manufacturera contrajo su planta de personal en un 24%, mientras que todo el resto de las actividades evidenciaron variaciones positivas.

CUADRO N° 6
GRAN BUENOS AIRES. INFORMALIDAD E INMIGRACION
TRABAJADORES ASALARIADOS. OCTUBRE DE 1999

	Número de personas	Porcentaje respecto a:		
		PEA	Asalariados	Inmigrantes
PEA	5.467.387	100,0%		
Asalariados	3.555.286	65,0%	100,0%	
Formales	2.205.481	40,3%	62,0%	
Informales	1.349.805	24,7%	38,0%	
Inmigrantes de otros países	268.152	4,9%	7,5%	100,0%
Formales	148.387	2,7%	4,2%	55,3%
Informales	119.765	2,2%	3,4%	44,7%
Inmigrantes Informales/Total Informales	8,9%			

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH e INDEC.

En suma, el análisis de los datos muestran que, si bien la informalidad se concentra en los grupos de menor educación y menores ingresos (dualidad), una parte importante de la misma, obedece a una decisión racional de los agentes económicos (elección).

5.2. LAS CAUSAS DE LA INFORMALIDAD LABORAL

El análisis anterior fue general y consistió en inspeccionar y describir las estadísticas generales presentadas y en mostrar la evolución de la informalidad en Argentina entre dos momentos (1990 y 1999). Los datos muestran que parte de la informalidad argentina fue voluntaria, mientras que otra tuvo una base de no elección.

El paso siguiente, consiste en llevar adelante un procedimiento más formal, para determinar cuán importantes son los dos enfoques y para explicar el aumento de la informalidad laboral en Argentina durante la década del '90. Para ello, se realizará un análisis de correlación para el período 1990 a 2000, en el que la variable explicada será la informalidad laboral y las variables explicativas serán indicativas de los factores que influyen en

cada uno de los modelos.

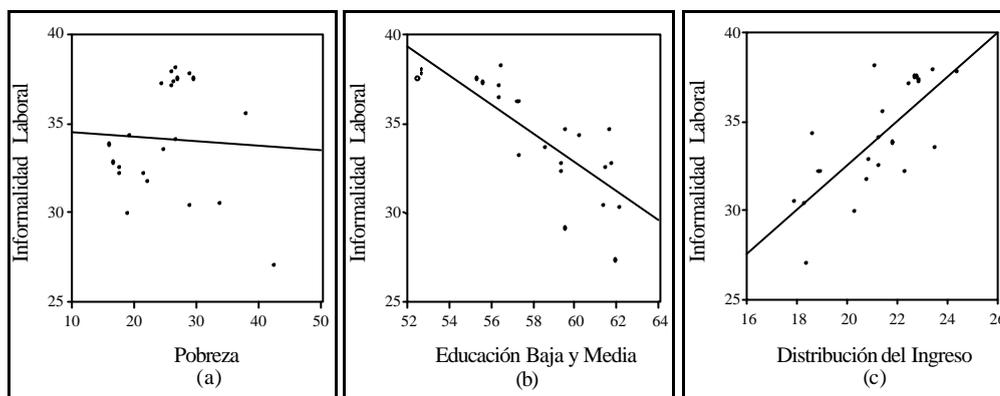
De esta manera se consideraron las variables representativas del modelo de dualidad y aquellas que se corresponden con el modelo de elección. Con relación al primero, ya se mencionó que los factores que pueden influir en el comportamiento de la informalidad son básicamente tres: la pobreza, la falta de educación y la condición de inmigrante ilegal. Dado que los inmigrantes ilegales poseen una escasa importancia sobre el total de asalariados, no se tomarán en cuenta. Luego, se considerarán las dos primeras y se agregará una variable que mide la desigualdad en la distribución del ingreso.²⁶

Para el enfoque de elección se mencionó que las personas optan a que sector pertenecer, realizando un análisis de costo-beneficio. Así, se explicitó que los factores que pueden influir en el comportamiento de los individuos son: la presión fiscal y previsional, el grado de regulación y los controles y sanciones. Dado que no se cuenta con información sobre la evolución de estas últimas variables, el análisis utilizará únicamente las dos primeras.

A partir de allí, el Gráfico N° 5 presenta los resultados a los que se llegó mediante el uso de las variables del modelo de dualidad.

²⁶ Estas y todas las variables presentadas a continuación se exponen en el Anexo 1, con una breve descripción de las mismas, su fuente y periodicidad.

GRAFICO N° 5
INFORMALIDAD LABORAL, POBREZA, EDUCACION
Y DISTRIBUCION DEL INGRESO. 1990-1999



Nota: cada punto representa una onda de la EPH.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH e INDEC (2001).

Si bien puede parecer llamativa la falta de relación planteada por el Gráfico (a) entre la informalidad y la pobreza, debe tenerse presente que existen numerosas fallas en la medición de esta última variable. La definición de la línea por debajo de la cual se considera “pobres” a las personas, la elección de las variables a incluir (como el ingreso, el consumo u otras variables) y la medición a través de encuestas que puede acarrear errores. Comúnmente, las mediciones de pobreza se basan en una canasta de consumo, razón por la cual, al caer los precios se produce un incremento en el consumo real que hace descender tal índice. Esto fue lo que sucedió en Argentina al efectuarse el plan de estabilización, ya que la pobreza cayó del 42,6% en mayo de 1990, hasta el 19,3% en mayo de 1992, casi un año después de iniciada la Convertibilidad. Dado que la pobreza es un fenómeno estructural, no cabría esperar que varíe mucho en un plazo de tiempo tan corto, por lo que difícilmente la evolución de esa variable esté marcando los cambios más importantes en los niveles de vida de largo plazo de la población.

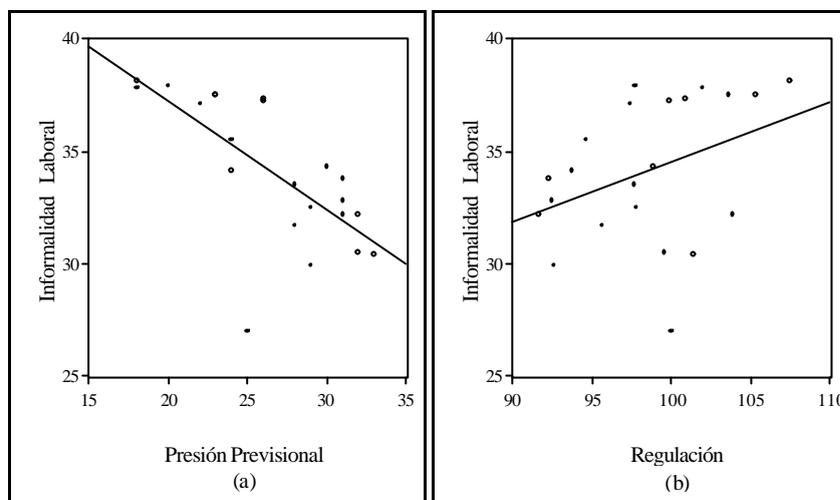
Por otro lado, el Gráfico (b) podría parecer que va en contra del modelo de dualidad porque expresa una relación negativa entre falta de educación e informalidad, cuando cabría esperar lo contrario. Así, con anterioridad se dijo que cuando menor fuera el nivel educativo de la sociedad, mayor es la informalidad laboral que se espera, porque menos personas estarían en condiciones de elegir a qué sector pertenecer y se verían obligadas a emplearse sólo en el segmento informal. Sin embargo, el re-

sultado encontrado no es contradictorio y sigue mostrando que las posibilidades de elección están más acotadas para los no educados. En particular y tal como se ha visto en el Cuadro de la sección anterior, en un mercado laboral más estrecho en los '90, los educados han desplazado a los no educados dentro del empleo informal, por lo que de alguna manera, éstos han tenido la oportunidad de elegir entre situarse en el sector informal o ser desempleados y han optado por lo primero. Por otro lado, y como muestran todas las estadísticas, los no educados forman parte de los desocupados, por lo que directamente han sido expulsados del mercado de trabajo (formal e informal). Esto contribuye a explicar el hecho de que se observe un aumento de la informalidad laboral acompañado por una mejora en la educación de los ocupados.

Finalmente, en el Gráfico (c) se observa que existe una relación positiva entre desigualdad en la distribución del ingreso e informalidad laboral. En la medida en que una mayor desigualdad en la distribución del ingreso se encuentre relacionada con una mayor marginación y exclusión social, se tiene que parte del aumento de la informalidad laboral ocurrido durante la década del '90, es explicado por el modelo de dualidad. De esta manera y recordando lo que ya se ha mencionado, esto implica que la economía se encuentra dividida en un sector formal y en otro informal, donde se resalta que los que pertenecen a este último son agentes marginados del sector formal de la economía.

En el Gráfico N° 6 se presentan las variables relacionadas con el modelo de elección.

GRAFICO N° 6
INFORMALIDAD LABORAL,
PRESION PREVISIONAL Y REGULACION



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH y Ministerio de Economía.

En el primero de ellos se observa una relación negativa entre presión previsional e informalidad laboral. La presión fiscal sobre el empleo se redujo durante toda la década debido a una política deliberada del gobierno destinado a reducir el costo de contratación de mano de obra y así lograr una amplia respuesta del empleo a los aumentos del producto (Sarghini y otros, 1999). Esto debería haberse traducido en una disminución de empleo “negro” y en un incremento del formal, cosa que no sucedió. Lo que muestra algún grado de debilidad de este enfoque para explicar el incremento de la informalidad en los '90. Aunque también es de esperar que de no haberse reducido la presión previsional, el aumento del empleo en negro pudo haberse incrementado a una tasa aún superior a la que experimentó durante toda la década pasada.

En lo que hace a la segunda variable correspondiente al modelo de elección, se observa que la mayor regulación (aproximada por el gasto público) por parte del Estado, fue acompañada por una mayor informalidad laboral.

Los resultados obtenidos parecen indicar que tanto el modelo de dualidad como el de elección, pueden aplicarse sólo parcialmente para explicar lo sucedido con la informalidad laboral en Argentina durante los últimos años.

6. EFECTOS

De acuerdo al enfoque adoptado en el presente estudio, las consecuencias que genera la existencia de

empleo informal se hallan de algún modo vinculadas con el carácter voluntario o involuntario de la misma, aunque en muchos casos esta separación puede no resultar apropiada. En algunas ocasiones los efectos que produce son independientes de las causas que la originan. Esto último se da en forma importante en la relación entre informalidad y crecimiento económico, ya que en general no es relevante la fuente de la informalidad para determinar los efectos que posee sobre el crecimiento y la eficiencia general de la economía. En lo que hace a la relación entre informalidad y equidad, sí será relevante determinar el origen de la informalidad para poder concluir si la misma posee o no un efecto negativo sobre la equidad.

6.1. INFORMALIDAD LABORAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Con anterioridad se sostuvo que en muchas ocasiones la informalidad puede ser una solución más que un problema, debido a los beneficios que genera para los que participan en ella. Esta visión, que es ampliamente avalada por la literatura, lleva a tener en cuenta que la informalidad laboral afecta el crecimiento económico en direcciones opuestas.

El aspecto más beneficioso que posee la informalidad laboral (según la OIT) es que actúa como una “esponja” o “amortiguador” frente a un shock negativo que afecte la producción, la informalidad laboral permite amortiguar el efecto adverso que se genera en el empleo y en los ingresos de la población. En épocas

de contracción de la actividad económica, el no pago de aportes patronales (y otras formas de evasión) ofrece una posibilidad de financiamiento a las empresas²⁷ y eleva artificialmente la rentabilidad, de esta manera les permite continuar en funcionamiento (evitando la quiebra), hasta que en las fases expansivas puedan hacer frente a sus compromisos.

Así el empleo informal actúa como mecanismo anticíclico, limitando las depresiones adicionales de la demanda efectiva, contribuyendo a amortiguar los efectos negativos de la recesión y corrigiendo al menos parcialmente, los excesos de oferta de mano de obra. Esto hace que los ciclos sean menos acentuados y se favorece un mayor crecimiento de largo plazo. Nótese que lo anterior se produce de manera independiente de si la informalidad es o no voluntaria; ante un shock negativo no es relevante distinguir si una persona se ve obligada a aceptar menos beneficios laborales en su puesto o si decide autoemplearse para compensar la pérdida de ingresos que ha sufrido por otras vías, porque el efecto final es que la caída de ingresos y la pérdida de empleos, es menor que de otra forma.

Sin embargo, la informalidad laboral también posee efectos negativos, el más reconocido es que genera una pérdida de recaudación para el Estado. La evasión de las contribuciones a la seguridad social y al impuesto a las ganancias, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, producen pérdidas que son independientes de la causa original de la informalidad y sus efectos finales dependen de las vías existentes para financiar esa pérdida de recursos: un aumento en la recaudación, una reducción del gasto público o la emisión de nuevos instrumentos de endeudamiento.

Si la pérdida de recursos para el Estado es compensada con un aumento de las contribuciones sobre los que siempre pagan, se castiga a los cumplidores y se premia a los evasores. Esta mayor presión impositiva legal termina por generar una mayor informalidad, retroalimentando el proceso. Si se ajusta el gasto público, esto puede hacerse por una reducción de la oferta de servicios públicos o por una pérdida en su calidad. Dado que el crecimiento económico depende en forma importante de la acumulación de capital humano (salud y educación) y físico (in-

fraestructura social básica), en la medida que la pérdida de recursos afecte esta acumulación terminará desacelerando el crecimiento económico. Finalmente, los aumentos de deuda con el sistema financiero internacional provocan un encarecimiento del costo del crédito en general y la emisión de deuda local termina reduciendo la capacidad prestable al sector privado. La escasez de crédito y el aumento de su precio pueden retrasar la realización de inversiones y el consumo de bienes durables, lo que repercutirá negativamente en el crecimiento del país.

Otro efecto pernicioso de la informalidad laboral, que también es independiente de si es voluntaria o no, viene dado por la competencia desleal que generan las empresas que no cumplen con sus obligaciones laborales (vacaciones pagas, aguinaldo, aportes patronales, etc.). Esas empresas se benefician con la caída artificial en sus costos de producción, lo que puede traer aparejado un alejamiento de aquellas empresas formales que se ven imposibilitadas de competir y permanecer en el mercado, afectándose de esta manera el funcionamiento del mercado competitivo. Así, la informalidad laboral lleva a distorsiones en los rendimientos de la inversión entre los distintos sectores productivos, generando una distribución ineficiente del capital entre los mismos (Fullerton y Karayannis, 1993). Llegado el caso, si se desalienta la inversión en aquellas actividades formales que son más productivas, existirá un efecto inmediato en el crecimiento económico.

La informalidad laboral también afecta las posibilidades de acceso a los mercados de crédito formales; tanto los trabajadores involuntariamente informales como los que han elegido esa condición, al no poder justificar la totalidad de ingresos que perciben, se ven excluidos o limitados a participar de ellos. Lo mismo ocurre con los trabajadores por cuenta propia y las empresas que no declaran sus ingresos reales con el objeto de evitar el pago de impuestos. Como consecuencia, sus decisiones de inversión y gasto se hallan altamente condicionadas, originando fuertes restricciones al incremento de la demanda, tanto de bienes de consumo durables, como de inversión. Sin embargo, a pesar que las restricciones de acceso al crédito son las mismas para todos los informales, los que no han elegido explícitamente pertenecer a este grupo, al no tener libertad para realizar una opción, no tienen posibilidades de modificar su situación, mientras quienes voluntariamente decidieron intervenir en este tipo de mercados, pueden fácilmente regularizar su relación con los organismos correspondientes y eliminar las restricciones.

²⁷ Esto es especialmente importante para las empresas de los países en vías de desarrollo, ya que al contrario de lo que sucede en economías desarrolladas en las que los mercados bancarios y de capitales están desarrollados, en los países en desarrollo la evasión en general puede ser una de las pocas fuentes de liquidez adicional que tienen las empresas en períodos de poca actividad.

6.2. INFORMALIDAD LABORAL Y EQUIDAD

La informalidad laboral también produce efectos opuestos sobre la equidad. Por un lado, la existencia de mercados de trabajo informales puede visualizarse como una estrategia de superación social para los grupos más desfavorecidos. Si se considera que la sola presencia de desempleo y pobreza es una fuente de desigualdad, la existencia de una economía en negro, al crear puestos de trabajo adicionales que absorben la mano de obra excedente que no logra hallar empleo en la economía formal, se constituye en una forma de mitigar tales desigualdades. De este modo, cuando existen altas tasas de desocupación, la informalidad logra reducir el costo social que esta situación produce, contribuyendo a la creación de empleos, aunque de menor calidad, para los desocupados.

La informalidad laboral también se traduce en un problema distributivo debido a la marcada desprotección a la que están expuestos los trabajadores informales, las condiciones desfavorables que deben enfrentar y los menores ingresos que reciben.²⁸ Este tipo de trabajadores no tiene acceso a un seguro de trabajo que lo cubra ante eventuales accidentes laborales y tampoco podrá gozar de una jubilación digna en el futuro, porque en un sistema de capitalización los ingresos futuros dependen de los aportes realizados en el presente.

Esto puede llevar a pensar que quienes se encuentran en una situación tal padecen de inequidad, porque existen otras personas que sí tienen acceso a esos beneficios aunque se encuentran en una posición similar. Sin embargo, este caso será sólo para aquellas personas que no han tenido oportunidad de elegir en qué sector ubicarse. Si las personas deciden voluntariamente ser informales, es porque han considerado todos los costos asociados, incluyendo la falta de beneficios sociales, los menores ingresos presentes y futuros y la falta de seguro de riesgo de trabajo y han concluido que los beneficios resultantes más que compensan a los costos. De esta manera, sólo en el caso de los informales involuntarios se está ante una falta de equidad; ya que al no poseer libertad de elección los trabajadores están en desventaja frente a los que explícitamente han optado por no gozar de los beneficios sociales que ofrece un trabajo formal.

7. ALGUNAS REFLEXIONES

La informalidad laboral se ha incrementado notablemente durante la última década, tanto para los traba-

jadores en relación de dependencia como para los autónomos. Al mismo tiempo, no sólo ha crecido el número de empleo sin cobertura, sino que la concentración de la misma según sexo, ramas de actividad, tipos de empresas, educación y niveles de ingresos, ha mostrado diferencias altamente significativas que permiten identificar quiénes fueron los más afectados. Esto resalta que en la evolución de la informalidad laboral argentina, influyeron fenómenos estructurales que se dieron a lo largo de la década del '90, como la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, cambios en la estructura productiva del país y el aumento en los estándares educativos de la población ocupada. Por otro lado, los resultados alcanzados respecto de las causas, llevaron a concluir que, además de ciertas variables que muestran el cambio en las condiciones estructurales, tanto las variables de elección como las correspondientes al modelo de dualidad, parecen contribuir a explicar la evolución de la informalidad. De esta manera, la peor distribución del ingreso y la mayor regulación parecen haber contribuido positivamente, mientras que los aumentos en la educación y la reducción de la presión previsional, parecen haber evitado un aumento aún mayor.

Estos resultados tienen consecuencias directas sobre el diseño de cualquier propuesta de políticas a aplicar para resolver el dilema que plantea la informalidad. Aunque este punto se desarrolla más en profundidad en el último capítulo de este trabajo, sólo cabe resaltar aquí que la importancia del mismo radica en que las acciones encaminadas a luchar contra este flagelo deben estar orientadas tanto a modificar el esquema de incentivos de los individuos como a cambiar cuestiones más estructurales. Entre estas últimas se encuentran todas las acciones conducentes a reducir la pobreza, incrementar aún más los niveles educativos de la población y mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, muy probablemente no deban aplicarse políticas que tiendan a la eliminación de la informalidad, debido a que la informalidad laboral posee tanto aspectos positivos como negativos: actúa como "esponja" y constituye una estrategia de superación social de los más desfavorecidos, pero también produce pérdidas de ingresos fiscales, genera competencia desleal, expone a los trabajadores informales a una desprotección importante y limita las posibilidades de acceso a los mercados de crédito formales. La informalidad es el reflejo del problema y las políticas deberían dirigirse a los problemas en sí mismo. Esto se analiza en el último capítulo.

²⁸ Ver Sarghini y otros (1999).

Capítulo 3

La informalidad en el sistema financiero argentino

1. INTRODUCCION

El desarrollo de los sistemas financieros, tal como se los conoce hoy en día, es un fenómeno relativamente reciente. Los países que han alcanzado un alto nivel de vida (como en Europa y EEUU), antes de desarrollar y formalizar sus sistemas financieros estaban caracterizados por un alto grado de dualismo en los mercados de depósitos y préstamos de fondos. Desde la Edad Media hasta los siglos XVIII y XIX existía una gran cantidad de prestamistas y organizaciones de ayuda mutua que desplegaban una intensa actividad en un momento caracterizado por la ausencia de bancos comerciales, compañías de seguros y mercados de capitales (Kohn, 1999).

Recién a partir de la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a surgir en esos países, instituciones formales, dedicadas a captar los ahorros de la sociedad, a otorgar créditos, a desempeñar actividades de seguros (compañías aseguradoras) y a intermediar recursos que implicaban la toma de riesgo (mercados de capitales). El crecimiento fue tan vertiginoso que durante los últimos 50 años estas instituciones financieras cubrieron las necesidades de, prácticamente, la totalidad de la población. En la actualidad se ha facilitado el acceso al sector bancario para que las personas puedan acceder a créditos para emprender actividades o demandar bienes y canalizar sus ahorros, obteniendo un rendimiento.

Por contraposición, los sistemas financieros de las naciones más rezagadas se encuentran fragmentados y parte de la sociedad accede a los bancos, mientras que otra acude a los prestamistas informales.²⁹

Frente a esta problemática, a fines de la década del '80, han surgido algunos trabajos que analizan el tema aunque ese material es muy reducido y prácticamente inexistente para la experiencia argentina. Al igual que en el caso de la informalidad laboral, la del sistema financiero ha recibido una gran cantidad de nombres entre los que cabe citar: mercado de crédito informal o no institucional, sector financiero infor-

mal, tradicional o no convencional, mercado monetario no organizado, paralelo o subterráneo, dinero negro, sistema bancario no regulado, etc.

Aquí no se hará una distinción entre estas denominaciones y, siguiendo la definición planteada para el mercado de trabajo, se considerará al sector financiero informal como todas aquellas transacciones similares a las realizadas por los bancos pero que funcionan al margen de las regulaciones impuestas por el Banco Central. Entre estas regulaciones se encuentran: los requisitos de liquidez, las exigencias de capitales mínimos, el seguro de depósito, etc. Esta falta de regulación por parte de la autoridad monetaria, es el rasgo básico que mantienen la mayoría de las definiciones de este sector (Arriazu, 1987; Germidis y otros., 1991; Aryeetey y Udry, 1995; Srinivas, 2000).

Definido el sector financiero informal, a continuación se presenta un marco teórico para entender su funcionamiento y su razón de ser y seguidamente se procede a la caracterización del sistema financiero informal de Argentina, comparándolo con las instituciones vigentes en el segmento formal. Luego se exponen los principales determinantes que llevan al surgimiento de este sector y a partir de allí se presenta una medición de evolución durante la década del '90 y una evaluación de los determinantes mencionados. Finalmente, se examinan las consecuencias de la existencia de un sector financiero informal sobre el desarrollo económico de un país y se exponen unas breves reflexiones.

2. MARCO TEORICO

Tanto en el primer capítulo de este trabajo, como en el relacionado a la informalidad laboral se ha resaltado que los actores pueden pertenecer al sector no registrado de la economía debido a una elección racional o a que no han tenido la oportunidad de realizar elección alguna.

En el primer caso, el hecho de que los agentes puedan decidir voluntariamente ser informales, se ve claramente en cuanto a la colocación de sus ahorros. Si bien aquí no se hará referencia a este tema particular, es de esperar que muchas personas acudan en forma espontánea al sector financiero informal porque de esta manera pueden obtener un

²⁹ Una revisión del accionar del sector informal en América Latina, Asia y África desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XX puede encontrarse en Hoff (1995).

rendimiento muy superior al que otorgan los mecanismos convencionales (como los depósitos bancarios). Sin embargo, también es de esperar que un agente acuda a un prestamista informal para obtener fondos al valorar la flexibilidad y la rapidez que caracteriza a este sector por encima del sobre costo que deberá pagar en términos de una tasa de interés más elevada (estas son dos características esenciales de los prestamistas informales, que se analizarán en detalle más adelante).

Otra parte de la informalidad financiera se debe a que los agentes no han tenido oportunidad de elegir. Según esta visión, el sistema financiero se encuentra dividido o segmentado entre aquellos que pueden acceder al mercado bancario formal y los que no tienen otra opción que recurrir a los prestamistas informales para obtener los fondos que necesitan. A partir de allí, la pregunta inmediata que surge es ¿a qué se debe esta segmentación?

Para contestar esta pregunta debe tenerse presente que los sistemas financieros presentan ciertas fallas (conocidas en la literatura como la información asimétrica, los contratos incompletos y las externalidades) que hacen que su funcionamiento no pueda ser librado al manejo completo de los mecanismos de mercado.³⁰ La búsqueda de solución a estas fallas, que puede partir de la autoridad monetaria mediante la aplicación de regulaciones (requisitos de liquidez y de capital, divulgación de información, etc.) o de los propios bancos (requisitos para el otorgamiento de préstamos, etc.), junto con el dualismo generalizado que caracteriza a la economía, terminan por generar la informalidad financiera.

2.1. INFORMACION ASIMETRICA

Se dice que existe información asimétrica en el mercado de préstamos, cuando el prestamista posee menos conocimiento que el prestatario respecto del riesgo implícito de los proyectos que desea realizar el segundo. Este desconocimiento del acreedor se traduce, en lo que se denomina selección adversa y riesgo moral.

El primero significa que el prestamista debe elegir, entre todos los prestatarios potenciales, aquellos que posean una alta calidad crediticia (buenos proyectos) como una forma de minimizar sus pérdidas de incobrabilidad, siendo que con asimetrías informativas

el prestamista no distingue si el deudor tiene un proyecto bueno (con altas probabilidades de éxito) o malo (con bajas probabilidades de éxito). Por otro lado, cuando existe riesgo moral, la asimetría informativa radica en que el prestamista no puede hacer un seguimiento continuo del prestatario, lo que puede llevar a este último a hacer un uso inadecuado de los recursos que obtuvo. Así, una vez que el deudor cuenta con los fondos, tiene incentivos a invertirlos en actividades de alto riesgo, que implican una baja probabilidad de éxito y, por lo tanto, de repago. Por supuesto, el prestamista intentará, ex ante, conocer lo máximo posible sobre la calidad del proyecto del deudor y, en caso de poder hacerlo, intentará controlarlo de cerca para asegurarse el repago del crédito otorgado.

La existencia de riesgo moral y selección adversa en el sistema financiero puede llevar a lo que se conoce como “racionamiento endógeno” (Stiglitz y Weiss, 1981). En esta situación algunos prestatarios reciben crédito, mientras que otros aparentemente iguales no lo hacen. Cuando el banco fija la tasa de interés para maximizar sus beneficios esperados, genera dos efectos contrapuestos. Si fija una tasa alta, cobra más intereses sobre los créditos ya otorgados, lo que produce un aumento en los ingresos del banco, pero se incrementa la incobrabilidad de los clientes reduciendo el rendimiento esperado. Ello se debe a que el incremento en la tasa influye, vía selección adversa, sobre el riesgo del crédito al producirse un deterioro en el tipo de personas que acceden a éstos, porque aquellos que estén dispuestos a pagar una mayor tasa de interés serán, en promedio, peores pagadores porque tendrán proyectos más riesgosos.³¹ También, el riesgo moral hace que a medida que se incrementa la tasa, muchos prestatarios que eran buenos pagadores sean incentivados a realizar proyectos riesgosos, con un alto retorno pero con una baja probabilidad de éxito.

Siendo este el caso, es de esperar que exista una tasa óptima de interés a partir de la cual el segundo efecto supere al primero y provoque la caída del retorno esperado del banco. A esa tasa, puede suceder que los fondos demandados sean superiores a los ofrecidos por el banco haciendo que exista una demanda sin satisfacer y llevando al “racionamiento endógeno”.

Dado que este problema se origina en la existencia de asimetrías informativas entre el presta-

³⁰ Esto es, el accionar libre de las fuerzas de mercado no garantiza el máximo bienestar para los participantes en el sistema financiero.

³¹ Las altas tasas reducen el retorno de un proyecto dado y llevan al prestatario a encarar proyectos con alto riesgo de forma de compensar la caída en el rendimiento.

mista y el prestatario, se han identificado mecanismos para solucionarlas. Así, la literatura sostiene que la selección adversa se corrige aplicando buenos métodos de selección o, lo que es lo mismo, solicitando que los clientes emitan “señales” a los bancos para que éstos puedan catalogarlos como “buenos pagadores”. Esto es, el banco (ya sea por propia iniciativa o por obligación de la autoridad monetaria) intentará distinguir a los buenos prestatarios antes de hacer el préstamo solicitándoles garantías,³² estabilidad laboral, exigiéndoles un ingreso mínimo, etc., todos los cuales actúan como indicadores de la solvencia financiera del individuo y por lo tanto de la calidad de los proyectos que poseen. Para el riesgo moral, se sostiene que se soluciona mediante el monitoreo (“monitoring”) del prestatario una vez que el crédito ha sido otorgado, para asegurarse que el uso que se le está dando no sea contrario a los intereses del prestamista y, en general, este monitoreo es inexistente en el sector financiero formal debido a los costos que implica.

Muchas personas pueden poseer buenos proyectos de inversión pero no cumplir con los requisitos impuestos por los bancos para solucionar el problema de la selección adversa porque no poseen garantías físicas que ofrecer, no poseen estabilidad laboral y tampoco poseen un ingreso suficiente como para ser catalogados como “buenos pagadores”. De esta manera, la solución a los problemas de asimetrías informativas hace que mucha gente quede afuera del mercado bancario formal y deba recurrir al sistema financiero informal. Éste, entonces, termina por recibir la “demanda residual” de todos aquellos que no fueron admitidos en el sector bancario formal.

En este sector también existen potencialmente los problemas de asimetrías informativas en el sentido de que el prestamista informal no sabe a priori quiénes de esa “demanda residual” poseen un buen proyecto de inversión y si luego de haber recibido el crédito, se involucrarán en actividades riesgosas. Sin embargo y como es bien reconocido en la literatura sobre el tema (Stiglitz y Hoff, 1993; Conning, 1996; Tressel, 1999), el sector financiero informal posee una ventaja relativa para seleccionar entre los potenciales clientes aquellos que son confiables y, a partir de allí, generarles los incentivos necesarios para que una vez que recibieron el crédito se esfuercen en repagarlo.

En algunos casos, los prestamistas informales se basan en instrumentos formales para hacer la selección de los prestatarios. Tal es el caso de los actores cuya operatoria consiste en adelantar dinero con tarjeta de crédito o descontar cheques, dado que las entidades que los emitieron ya efectuaron una evaluación de la capacidad financiera del prestatario y de esta manera actúan como una “pre garantía” indicando la buena calidad de sus proyectos.

Otros prestamistas informales resuelven el problema de la selección porque poseen un largo contacto con el cliente que les permite conocer bien su personalidad, la habilidad en la conducción de su actividad, la riqueza con la que cuenta y cómo se ha comportado en el pasado (Aryeetey, 1998; McMillan y Woodruff, 1999). Este es el caso de las cooperativas y las asociaciones profesionales. Para las primeras, en muchos casos, sus miembros habitan en localidades pequeñas y se conocen bien. Mientras que en las asociaciones profesionales la participación de los miembros les permite, respecto a los bancos, obtener mayor información sobre el desempeño económico del individuo.

En cuanto al riesgo moral, el sector financiero informal tiende a producir los incentivos necesarios para mantener en línea a los deudores. El sector hace un mejor seguimiento del cliente debido a que, en general, el prestatario y el prestamista poseen una estrecha relación, como es el caso del prestamista que actúa en zonas delimitadas, o del comerciante que brinda crédito a sus compradores dejando que paguen sus mercaderías a plazo, o los miembros de las cooperativas. De esta manera se monitorea de cerca (período a período) la utilización que los prestatarios hacen de los fondos, para corregir de inmediato los posibles desvíos.

Para asegurar el buen cumplimiento del prestatario, otro mecanismo radica en la amenaza de ruptura de la relación hacia el futuro. Si un prestatario no cumple con el pago de su deuda, el mismo no tendrá acceso en el futuro a nuevo crédito, lo que lo llevará a esforzarse por cumplir en el presente y terminará por generar una reputación dinámica por parte del prestatario.³³ Este caso es especialmente importante cuando el prestatario posee

³² Ex ante, éstas señalan el deseo y la posibilidad de pago del prestatario y ex post permiten al prestamista recuperar parte de los recursos perdidos (Schreiner y Colombet, 2000).

³³ Aryeetey y Udry (1995) utilizan la teoría de los juegos para formalizar la idea de que la exclusión del sistema financiero hacia el futuro (nadie le vuelve a prestar) y la aplicación de sanciones más generales (exclusión de otros mercados o grupos sociales) puede reemplazar a los correctivos legales como mecanismo para asegurar el repago de los préstamos otorgados.

escasas fuentes alternativas de financiamiento (Besley, 1995a) y se presenta en relaciones financieras informales como son el crédito comercial directo, el descuento de cheques y los préstamos con tarjeta.³⁴

Finalmente, existen otros actores informales que no se preocupan por los problemas de asimetrías informativas ya que efectúan lo que se llama un “racionamiento vía precios”. Esto significa que el prestamista compensa las probables pérdidas por incobrabilidad originadas en una baja calidad de los clientes (por no haber efectuado selección alguna), con altas tasas cobradas sobre los que efectivamente terminan pagando la deuda. Tal es el caso de algunas empresas de préstamos que imponen requisitos mínimos para acceder a sus fondos, pero que por contrapartida exigen unas tasas de interés exorbitantes.³⁵

2.2. CONTRATOS INCOMPLETOS

Otra falla de los mercados de crédito es la que se denomina “contratos incompletos”, que implica que gran parte de los contratos que se firman en las transacciones serán “incompletos” en algún sentido. En particular, la literatura (Tirole, 1990; Hart, 1998) ha prestado atención a cuatro aspectos de tales contratos: 1) El costo para cada parte de prever todas las eventualidades que pueden ocurrir y que puedan afectar el normal cumplimiento del contrato; 2) Aunque puedan predecir cada una de las contingencias, las mismas pueden ser muy numerosas como para enumerarlas en un contrato; 3) El costo de escribir el contrato de una manera que sea lo suficientemente clara y concreta para que sus términos sean fácilmente exigibles; y 4) Los costos

de hacer cumplir el contrato o los costos de quiebra.³⁶

Enfrentado a un contrato de préstamos, el prestamista querrá que el mismo sea lo más completo posible para asegurarse que ante cualquier eventualidad podrá hacerlo cumplir y no perder los recursos que aportó. En el sector formal, los dos primeros aspectos se intentan solucionar solicitando que el prestatario posea estabilidad en los ingresos. Esto es, dado que el banco no puede saber qué tipo de shocks afectan al prestatario y de esta manera no puede concentrarse en aquellos que sean más importantes y recurrentes, le solicita al prestatario que demuestre que en el pasado los shocks no han afectado su flujo de ingresos, para que no existan problemas que hagan que el deudor incumpla con sus obligaciones.

Con relación al tercer punto, los bancos no tienen manera de solucionar este aspecto: los contratos formales de por sí son muy complicados, abarcando una gran cantidad de cláusulas y condiciones para dar conformidad a todos los aspectos legales vigentes.

Finalmente, los bancos enfrentan a los posibles costos de quiebra o hacer cumplir el contrato, solicitando muchos co-deudores, garantías, etc. o dicho de otra manera, los bancos se “sobre aseguran” para que por alguna de estas vías (la ejecución de alguna de las garantías solicitadas, por ejemplo) pueda recuperarse el monto prestado en caso de incumplimiento. Ello no implica que en la práctica la resolución de situaciones de incobrabilidad sea rápida y expeditiva, sino todo lo contrario: el recupero de deudas incumplidas llevan mucho tiempo y esfuerzo, el prestamista puede encontrar que los activos que obtiene del prestatario se han depreciado, o incluso que los mercados secundarios para tales tipos de activos son prácticamente inexistentes.

Al igual que en el caso de las asimetrías informativas, cuando las personas no tienen un ingreso estable ni cuentan con co-deudores y garantías, quedan afuera de este mercado y deben recurrir al sistema informal si desean obtener fondos. Allí los prestamistas informales poseen una ventaja relativa para resolver la falla de los contratos incompletos.

Con relación al primer aspecto de los contratos incompletos, mientras los bancos se relacionan de una manera impersonal con los prestatarios (solicitando estabilidad de los ingresos), los prestamis-

³⁴ Si el prestatario no paga, la entidad que emite estos instrumentos se los sustrae, lo que le impide tomar nuevos fondos hacia delante. Además, aún cuando existan fuentes alternativas de financiamiento, suele suceder que el prestamista conoce a los otros prestamistas de la zona poniéndolos en conocimiento de lo sucedido y evitando que acceda a los créditos por ellos otorgados (Srivastava, 1992).

³⁵ Nótese que en todas estas formas que tiene el sector financiero informal de permitir que gran parte de los agentes tengan acceso a sus recursos entra en juego la reputación del individuo, los lazos sociales que lo unen al prestamista (como en una cooperativa), etc. todos los cuales funcionan en base a las relaciones personales y la interacción entre las personas (denominadas “garantías sociales” por Van Baste-laer (1999), en contraposición a las físicas exigidas por la banca formal).

³⁶ Nótese que el problema de los contratos incompletos es importante porque el mercado de crédito es de largo plazo. De otra manera, los cuatro aspectos mencionados se reducen sensiblemente.

tas informales en muchos casos poseen una larga relación con los deudores, que les permite conocer los shocks que han sufrido en el pasado y así prever mejor las posibles contingencias que puedan suceder en el futuro. Siendo este el caso, les es posible concentrarse en las eventualidades que sean más relevantes para el prestatario, resolviendo así el segundo aspecto.

Con relación al tercer punto, los contratos informales se caracterizan comúnmente por una alta flexibilidad al momento de fijar sus condiciones generales: las pautas con las que son elaborados son sencillas y en muchos casos existen contratos implícitos, que consisten en arreglos “mano a mano” entre el prestamista y el prestatario. De esta manera, se reduce sensiblemente el costo de redacción de los contratos.

Finalmente, en lo que hace al cuarto punto, la informalidad financiera puede amortiguar los costos asociados al incumplimiento de las obligaciones del deudor porque la posibilidad de renegociar la deuda impaga es mayor en este sector. En un banco, cuando un prestatario no cumple con sus pagos suele procederse a ejecutar las garantías que ha ofrecido, lo cual implica que la justicia intervenga entre las partes haciendo que el proceso sea muy costoso, tanto en términos de recursos físicos como de tiempo; mientras que en el sector financiero informal, en algunas ocasiones, se renegocian los créditos de una manera conveniente para que el prestatario tenga más flexibilidad para cumplir y el prestamista no pierda su activo.

2.3. EXTERNALIDADES

Tal como sucede en todas las actividades económicas, el objetivo del accionar de un banco es maximizar su beneficio, que surge de la diferencia entre los ingresos que generan los préstamos y los gastos que se incurren por los depósitos. En razón de ello, el banco tiene incentivos para hacer préstamos que tengan un alto rendimiento, por lo que puede llegar a financiar a clientes que poseen proyectos con bajas probabilidades de éxito. Por supuesto, en caso de que estos proyectos resulten exitosos, los bancos verán engrosados sus beneficios; pero si se malogran, el banco puede enfrentar serias dificultades; incluso llegar a la quiebra con consecuencias para el sistema financiero en su conjunto y para la actividad económica en general.

La presencia de externalidades implica que cuando una institución financiera se declara en quiebra (por haber poseído una baja calidad en su cartera) los de-

positantes de otros bancos pueden interpretar este hecho aislado como una señal de que otras instituciones atraviesan dificultades similares, incluso aunque su situación sea sólida. Si esto acontece, se producirá una “corrida” sobre los depósitos de las instituciones sanas llevando a que efectivamente éstas comiencen a atravesar problemas y a generar consecuencias no deseadas para el resto de la economía.

Para evitar esto, la autoridad monetaria querrá contar con instituciones que sean lo más solventes posible, por lo que tomarán las medidas conducentes al objetivo mencionado. Una forma de incentivar a los bancos a realizar préstamos sólo a deudores solventes, es la imposición de regulaciones como los “requisitos de capital” y otras normativas que se han extendido por las recomendaciones del Comité de Basilea. Según esta regulación, los bancos deben formar reservas de acuerdo a la calidad de los préstamos realizados: un préstamo que involucra un alto riesgo y por lo tanto una baja recuperabilidad, tendrá un requisito de reserva mayor que otro que sea más seguro.

Dado que mantener dinero sin utilizar representa un costo importante para los bancos, éstos se esforzarán por minimizar las reservas otorgando los préstamos que consideren más solventes. Al hacer esto, dejarán afuera a aquellas personas que sean consideradas incumplidoras y se concentrarán en los segmentos de ingresos medianos y altos, en el gobierno y en las empresas de mayor importancia. El resto de los potenciales clientes se verán obligados a recurrir a fuentes alternativas de financiamiento.

En conjunto, la solución de los problemas de asimetrías informativas, de los contratos incompletos y de las externalidades, junto con la situación económica general, hace que los bancos dejen sin fondos a un grupo importante de personas que no tendrán otra alternativa que recurrir a los prestamistas informales. Estos tienen una ventaja relativa en la solución de estos problemas, por lo que es de esperar que quede sin recursos una menor proporción de demandantes de crédito, que el que excluyó el sector financiero formal de la economía. Desde esta perspectiva, el sistema financiero parece funcionar como un “sistema de combinación entre prestamistas y prestatarios” (“matching system”), haciendo que los distintos prestatarios sean “asignados” a diferentes prestamistas de acuerdo a las capacidades de estos últimos, para evaluarlos y asegurar que repaguen el crédito (Stiglitz y Hoff, 1993).³⁷

³⁷ Los que cumplen con los requisitos exigidos por los bancos acuden a ellos para obtener recursos mientras que los que no lo hacen se ven obligados a acudir al sector informal.

Las fallas mencionadas son más importantes en los países en desarrollo que en las naciones más avanzadas, una de las principales diferencias entre ambos es el ambiente de volatilidad al que están expuestos los primeros.

Con respecto a la primera de las fallas (las asimetrías informativas), en un ambiente volátil la duración en el empleo se acorta, los ingresos reales fluctúan de manera importante y las personas pueden volverse insolventes de forma inmediata, lo que limita la validez de las señales para seleccionar a los clientes más solventes

La volatilidad también impide la elaboración de contratos completos (segunda falla): al aumentar la cantidad de shocks que pueden afectar a la economía (políticos, institucionales, externos, etc.); el valor de los activos que se ofrecen como garantía puede cambiar mucho, haciendo que no alcancen a cubrir el monto de la deuda si la misma no es repagada; etc.

Otra de las características de los países en desarrollo que puede afectar adversamente la elaboración de contratos completos es la debilidad de sus instituciones, que se manifiesta en un marco legal y regulatorio débil y derechos de propiedad ambiguos, lo que hace difícil garantizar el cumplimiento de los contratos financieros. Esto exacerba uno de los aspectos de los contratos incompletos como los costos de hacer cumplir el contrato. Los bancos intentarán compensar estas fallas que presenta el funcionamiento de los sistemas legales y de protección de los derechos de propiedad, mediante la solicitud de una amplia gama de requerimientos legales, con la esperanza de que por alguna de esas vías se pueda ejecutar la garantía puesta por el prestatario.

Finalmente, también la falla de las externalidades se ve acrecentada con la volatilidad. En países con marcada inestabilidad, sea en la actualidad o en el pasado cercano, es más probable que sobrevengan crisis bancaria que en las economías maduras (Bebczuk, 2000). Con alta volatilidad del producto y de la inflación se torna más arduo evaluar la calidad de los deudores, ya que su historia crediticia reciente se transforma en un indicador aún deficiente de su futura capacidad de pago. Esto puede conducir a la existencia de bancos ineficientes y si alguno de ellos llega a quebrar se generará una corrida que puede poner en peligro el sistema. Por ello, la autoridad monetaria intentará disponer de un sistema financiero lo más sólido posible, solicitando altos requisitos de liquidez, amplias garantías de depósitos, requisitos más exigentes para los nuevos bancos, etc.

3. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FINANCIERO ARGENTINO

3.1. ACTORES Y PRODUCTOS

De acuerdo a la definición de informalidad financiera presentada en la introducción, participan del circuito informal todas aquellas entidades y organizaciones que no están sujetas a las regulaciones y controles del Banco Central, pero que efectúan operaciones similares a las realizadas por los bancos (como la captación de depósitos y el otorgamiento de préstamos). Esta definición permite incluir en el sector a una amplia gama de instituciones, como las agrupaciones profesionales, las cooperativas y las mutuales (que brindan crédito a sus miembros), los prestamistas individuales, las empresas de préstamos, las de descuento de cheques y adelanto con tarjeta de crédito (que brindan fondos al público en general) y las empresas de venta de bienes durables (que otorgan crédito comercial directo a sus clientes).³⁸

Por otro lado, en el sistema formal se encuentra el propio Banco Central, los bancos comerciales (públicos y privados, nacionales y extranjeros), de inversión, cooperativos y de desarrollo, hipotecarios, las compañías financieras y las cajas de crédito y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. En adelante, de estas instituciones sólo se considerará a los bancos comerciales y aunque el análisis puede variar respecto de otros tipos de bancos (como los cooperativos, de desarrollo o hipotecarios), este segmento es lo suficientemente representativo como para brindar conclusiones relevantes.³⁹

Acompañando a estos diferentes actores que forman parte de cada sector, se encuentran los productos o servicios que ofrecen cada uno de ellos y el destino que dan los agentes a los fondos obtenidos. Sobre el primero existen dos elementos a re-

³⁸ Otros actores informales de gran presencia en los países asiáticos y africanos son los parientes, amigos y vecinos que desempeñan un rol de prestamistas (Besley, 1995a).

³⁹ La variedad de actores que forman parte tanto del sector formal como informal se justifica, según Aryeetey y Udry (1995), de acuerdo a las diferentes funciones y grupos que sirven cada uno de ellos (categorías de profesiones, grupos de productores, demandantes de bienes durables, etc.). Estas diferentes funciones se exponen en los Cuadros A.2 y A.3 del Anexo 2.

saltar, mientras los bancos cumplen la función de otorgar préstamos y de canalizar ahorros, el sistema financiero informal se dedica principalmente a efectuar préstamos. Además, cuando se comparan los créditos otorgados por los actores de cada sector, se observa que en los bancos la variedad de formas que pueden adoptar es muy amplia, mientras que en los actores informales la variedad de servicios es más limitada.⁴⁰

3.2. REQUISITOS DE ACCESO

El objetivo de los requisitos de acceso es solucionar, aunque sea en forma parcial, el problema de las asimetrías informativas (en particular la selección adversa), el de los contratos incompletos y el de las externalidades.

Para ello, los bancos utilizan un conjunto amplio de exigencias que abarcan las garantías físicas, el análisis del comportamiento crediticio pasado del prestatario (éste es uno de los requisitos más importantes),⁴¹ la posesión de un nivel de ingreso determinado, la estabilidad en el empleo y estar al día con las obligaciones tributarias (monotributo, ganancias e IVA). Un último factor que tienen en cuenta es el uso que se dará a los fondos demandados, ya que este es un indicador del riesgo de otorgar el crédito ante la posibilidad que el mismo no sea repagado, eso muchas veces es determinante a la hora del otorgamiento.

Los prestamistas informales también imponen ciertos requisitos, pero son mucho más fáciles de cumplir, ya que en ningún caso se pregunta por el uso de los fondos, no se exige un sueldo mínimo y casi no se solicita estabilidad en el puesto laboral. Tampoco el uso de garantías es difundido, ya que éstas se aplican sólo a los créditos hipotecarios de las asociaciones profesionales. Además, aunque existe cierta evaluación del comportamiento pasado del individuo, ésta se hace principalmente en base a información de “primera mano”, que surge de la relación entre prestamista y prestatario (como en las cooperativas o las asociaciones profesionales) o de la cercanía que existe entre ambos (especialmente en pequeñas localidades). De esta manera, se

evidencia lo que ya fue resaltado en el marco teórico: el sector informal posee una ventaja relativa sobre el formal al evaluar a los clientes.

Mientras los bancos imponen una gran cantidad de requisitos, los actores informales son más benévulos a la hora de evaluar los potenciales clientes. El efecto inmediato que esto genera es la segmentación de los clientes que atiende cada sector.

3.3. ALCANCE GEOGRAFICO

Unido a los requisitos que impone el sector informal, se encuentra el tema del alcance geográfico de las transacciones realizadas. En la literatura sobre la materia se plantea que mientras el sector informal se localiza principalmente en zonas rurales, los formales están en las zonas urbanas (Besley, 1995a y b; Schreiner, 2000). Según estos trabajos, en las zonas rurales existe una menor presencia de los bancos porque la infraestructura de comunicaciones y humana no alcanza un grado aceptable de desarrollo y por que los proyectos que surgen de la misma ofrecen alto riesgo y bajo rendimiento, en comparación con las actividades industriales (Besley, 1995a). Por otro lado, se reconoce que para que el sector informal exista, se necesita que el prestatario y el prestamista posean una estrecha relación, lo cual no podría suceder en un contexto impersonal como son las ciudades.

En Argentina no parece existir esta dicotomía y a pesar de ello, lo que sí parece suceder es una diferenciación en términos del ámbito geográfico en el que actúa cada uno de ellos. Así, el sector financiero formal de la economía está caracterizado principalmente por bancos con presencia nacional, mientras que los actores informales poseen un ámbito geográfico de operación mucho más limitado (municipal o regional).⁴²

Ahora bien, cuáles son los factores que hacen que se produzca tal polarización; esto es, ¿por qué el sector formal tiene base nacional y el informal opera en áreas geográficas más limitadas?. Para el caso del sector formal, es de esperar que las regulaciones que impone el Banco Central incentiven su escala nacional, llevando a que el costo fijo que implica cumplir

⁴⁰ Estos resultados se deducen de observar el Cuadro A.4 que se encuentra en el Anexo 2, donde se exponen más detalladamente los servicios que ofrece cada sector.

⁴¹ Para lo cual los bancos consultan las bases de datos de empresas denominadas “Centrales de Riesgo Crediticio” y del propio Banco Central.

⁴² Por presencia nacional se quiere significar que las entidades poseen sucursales en muchas o todas las provincias del país. Este sector también posee ámbitos de actuación menores al nacional como es el caso de los bancos provinciales y municipales. Sin embargo, el número de entidades (y su importancia) es mucho menor que la de los bancos con presencia nacional.

con tales regulaciones, haga conveniente maximizar el tamaño del banco, expandiéndose hacia todas las áreas del país. Por otro lado, la situación es más variada en el sector informal. Para algunos de estos prestamistas existen restricciones legales que fijan su ámbito de acción a las provincias (como las mutuales de los sindicatos y las agrupaciones profesionales), mientras que para las cooperativas existen razones económicas que ponen límites a su crecimiento⁴³ y los prestamistas individuales solo pueden operar en pequeña escala. Muchos de estos prestamistas cuentan sólo con su propio capital (que obtienen de otras actividades o de préstamos del sector formal), lo que les impone un límite preciso a la escala de operaciones que pueden afrontar.

El resultado de este accionar, principalmente local, de los actores informales es doble. Por un lado, permite reducir las asimetrías informativas entre prestamistas y prestatarios y, por el otro, permite la redacción de contratos “más completos” que en el sector formal.

3.4. MONTOS, PLAZOS Y TASAS DE LOS PRESTAMOS

Los montos elevados y los plazos largos son más característicos del sector financiero formal,⁴⁴ mientras que en el sector informal el tamaño medio de los préstamos es sustancialmente menor y los plazos manejados son más cortos, existiendo estacionalidad en ciertos sectores, como es el caso de las cooperativas que dependen del ciclo productivo agrícola. Se observa entonces, un patrón similar al

⁴³ La cercanía con el productor para acercarle las semillas, los fertilizantes, etc. y para que el socio asista a las reuniones es de fundamental importancia para que éste minimice los costos de transporte desde su establecimiento hasta la cooperativa.

⁴⁴ Las grandes empresas demandarán cantidades importantes ya sea para invertir como para utilizar como capital de trabajo debido a la elevada escala de operación de las mismas. En estos casos, es de esperar que la maduración de las inversiones lleve tiempo por lo que es previsible que el crédito sea repagado en un tiempo similar a esa maduración del proyecto. Por otro lado, las personas de altos ingresos poseen preferencias por bienes lujosos por lo que pueden obtener préstamos para consumo también por montos importantes. O pueden obtener créditos para construir o comprar viviendas que obviamente implican grandes montos y plazos largos.

vigente en los países que poseen sistemas financieros informales difundidos (los asiáticos y africanos): los préstamos en este mercado son de montos pequeños y por períodos relativamente cortos.

Las tasas cobradas por los prestamistas informales son sustancialmente mayores e incluso, en algunos casos, superan el 100% anual.⁴⁵ Combinando este resultado con el de los requisitos de acceso se llega a que los bancos dan créditos a tasas menores pero niegan el acceso a gran parte de la población, generando un mercado cautivo para los prestamistas informales que aprovechan la situación de necesidad para cobrar altas tasas por los créditos. Así, muchos de los actores informales (los que cobran mayores tasas) realizan lo que se denominó “racionamiento vía precios”, compensando las probables pérdidas por incobrabilidad, originadas en una baja calidad de los clientes (por haber impuesto requisitos laxos), con altas tasas cobradas sobre los que efectivamente terminan pagando la deuda.⁴⁶

4. DETERMINANTES

De acuerdo al marco teórico planteado en el primer capítulo, una de las dos formas por las que los agentes se ubican en el sector financiero informal surge luego de haber realizado una elección voluntaria basada en los costos y beneficios involucrados. En el caso del mercado de créditos, probablemente el costo más importante sea la mayor tasa de interés que debe soportar el prestatario; mientras que por el lado de los beneficios, sin duda el más relevante es que los requisitos de acceso que impone el sector son sustancialmente menores que los del sector formal. De esta manera, muchos agentes pueden decidirse voluntariamente por obtener fondos en el sector informal, porque los beneficios que obtienen de un rápido desembolso de los fondos

⁴⁵ Sin embargo, debe resaltarse que las tasas poseen una gran variación al interior del sector informal, siendo mayores cuando los requisitos son bajos (como en las empresas de préstamos) y menores cuando existe una pre garantía (tarjeta o cheque) o se posee un conocimiento importante del prestatario (agrupaciones profesionales).

⁴⁶ En el Cuadro A.5 del Anexo 2 se exponen también los componentes del costo de los créditos que deben cubrir las tasas finalmente cobradas por los sectores formal e informal.

superan a los costos asociados a los mayores pagos de intereses.⁴⁷

Aunque resulta muy difícil contar con información sobre la evolución de los costos y beneficios de pertenecer al sector financiero informal y, por ello, determinar el impacto cuantitativo que ha tenido este componente sobre la informalidad total, es de esperar que la informalidad financiera voluntaria sea un componente menor de la informalidad total. En el sistema financiero parecen más importantes los determinantes que llevan a la informalidad involuntaria, razón por la cual se analizarán sólo estos últimos.

La hipótesis al respecto es que el determinante fundamental de la informalidad financiera involuntaria, es la imposibilidad de dar cumplimiento a los requisitos que imponen los bancos, que lleva a que se forme una demanda "residual" captada por el sector informal. Esta falta de cumplimiento puede deberse tanto a que los requisitos impuestos son muy exigentes, o a que las personas no poseen las condiciones socioeconómicas necesarias para cumplirlos.

Los bancos (sea por propia voluntad o inducidos por las regulaciones al sistema) establecen varias exigencias como forma de solucionar los problemas de selección adversa, contratos incompletos y externalidades. En particular, éstos suelen solicitar garantías físicas, co-deudores, estabilidad en el puesto de trabajo, determinado nivel de ingreso, estar al día con las obligaciones tributarias, etc. Además, aún cuando se mantengan constantes en el tiempo estos requisitos, puede suceder que empeoren las condiciones generales de la economía. En este sentido, al producirse un aumento de los que trabajan informalmente (no pueden demostrar ingresos), al caer los ingresos nominales de la población, al incrementarse el desempleo, al aumentar la inestabilidad laboral, etc., menos personas estarán capacitadas para cumplimentar todas las exigencias y pasarán a engrosar los agentes pertenecientes al sector informal. La hipótesis presentada, en términos de los

requisitos y de las condiciones socioeconómicas más generales, servirá de base para evaluar las causas de la informalidad en Argentina en una sección siguiente.

5. MAGNITUD Y EVOLUCION RECIENTE

5.1. LA EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD FINANCIERA

Dado que la informalidad financiera es por definición una actividad no regulada, la información oficial sobre el tamaño de este sector y su evolución temporal no existe.

Un intento de cuantificar el tamaño de este sector para Argentina se efectúa en Arrigoni (2000) quien estima en \$ 30.000 millones el monto total de préstamos otorgados. Para tener una idea relativa de esta magnitud, en el mismo estudio se menciona que si del total de préstamos que efectuaba el sistema bancario (unos \$ 74.000 millones) se restan los préstamos de grandes montos, para así obtener una suma que sea comparable con el tipo de operaciones que hace la banca informal, se llega a unos \$32.000 millones. Esta cifra es cercana a los préstamos realizados por el sector informal y dan una evidencia que los sistemas formal e informal se encuentran a la par en lo que hace al volumen de transacciones que ellos manejan.

Resta por conocer alguna variable (aunque más no sea aproximada) que indique la evolución temporal del mismo y que permita cotejar diferentes hipótesis sobre las causas que influyen en el tamaño del sector.

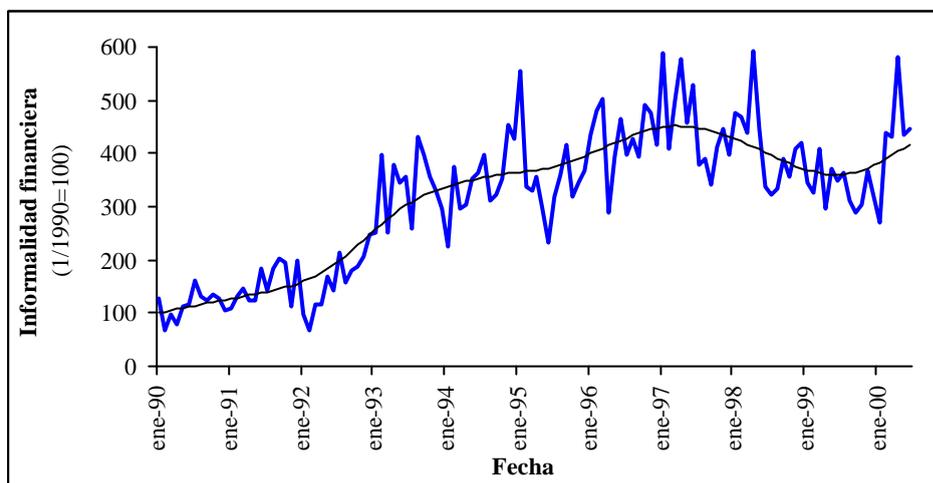
Un intento de realizar tal ejercicio se presenta en el Gráfico N° 7, en el que se expone la evolución temporal de la informalidad (y su tendencia) en el sector financiero, en relación a la actividad económica general. Para calcular esas series se prosiguió de la siguiente manera. En primer lugar se realizó un relevamiento de la cantidad de anuncios que aparecieron el primer domingo de cada mes en el rubro Hipotecas, Préstamos, Títulos y Financiaciones (rubro número 14) del diario Clarín, en el período enero de 1990 a Junio de 2000. Se considera que este rubro refleja la oferta de financiamiento informal (o por lo menos el número de oferentes) ya que en él aparecen los ofrecimientos de préstamos con tarjetas, descuentos de cheques, créditos prendarios, etc. Para tener en cuenta cómo evolucionó esa oferta respecto de la actividad económica general, se utilizó el índice mensual de producción industrial elaborado por la Universidad Argentina

⁴⁷ Este puede ser el caso de aquellos agentes que necesitan un rápido desembolso para no perder negocios importantes o para obtener descuentos en la compra de mercaderías e insumos. Además, otro caso típico al respecto es el descuento de cheques en las actividades productivas de pequeña escala, que deben operar con un capital de trabajo importante y por lo tanto requieren poseer liquidez de manera continua. De esta manera, al recibir un cheque por parte de un cliente, pueden decidir no recurrir al banco para descontarlo porque ello involucraría un conjunto de pasos formales y requisitos que involucrarían cierto tiempo y esfuerzo, cuando el prestamista informal entrega el dinero prácticamente al instante y sin mayores condicionantes.

de la Empresa.⁴⁸ Seguidamente, se quitó el componente estacional de las series y se efectuó el cociente entre ambas (de esta manera se buscó excluir el incremento “natural” de la informalidad

o que creció al compás de la actividad general). A su vez, se obtuvo su tendencia aplicando el filtro de Hodrick y Prescott y se fijó en 100 el dato para enero de 1990.

GRAFICO N° 7 EVOLUCION DE LA INFORMALIDAD EN EL SISTEMA FINANCIERO



Fuente: elaboración propia en base a UADE y Clarín.

De acuerdo a este indicador puede observarse que la informalidad en el mercado de créditos, se incrementó sustancialmente hasta el año 1997, fecha en la que se produce una caída para volver a aumentar con el comienzo de la crisis brasileña. A lo largo de la década, la actividad financiera informal ganó terreno en la economía en su conjunto, ya que si se consideran las puntas (enero de 1990 y junio de 2000) se obtiene que el valor de la tendencia más que se cuadruplicó.

Por supuesto, esta metodología no está exenta de problemas y uno de ellos puede radicar en cuál es la elección correcta de la variable del denominador. Aquí se utiliza la actividad económica general, pero también podría haberse utilizado algún indicador que refleje la evolución del negocio bancario. De esta manera se obtendría un índice sobre la evolución de la informalidad financiera, no ya en relación a la actividad económica general sino con respecto al mismo negocio bancario. Sin embargo, cuando se consideran los préstamos personales en moneda local como indi-

cador de la evolución de la banca formal (que son el producto más similar que brinda el sector formal), se llega a igual conclusión. Aquí se utiliza el índice de la actividad económica general, porque la serie de préstamos personales solo está disponible a partir de enero de 1994, lo que restaría un conjunto importante de observaciones.

5.2. LAS CAUSAS EN ARGENTINA

El objetivo de este apartado es identificar los posibles factores que han llevado al incremento de la informalidad financiera. En particular, se intentará demostrar que la informalidad financiera se incrementó porque menos gente estuvo en condiciones de cumplir con los requisitos que imponen los bancos en materia de créditos. De fundamental importancia para esta hipótesis es que el incumplimiento mencionado se debe tanto a que los requisitos se hicieron más duros, como a que ha empeorado la situación socioeconómica general.

El sistema financiero y los requisitos

A principio de la década del '90, con la implementación del Plan de Convertibilidad, se inició un

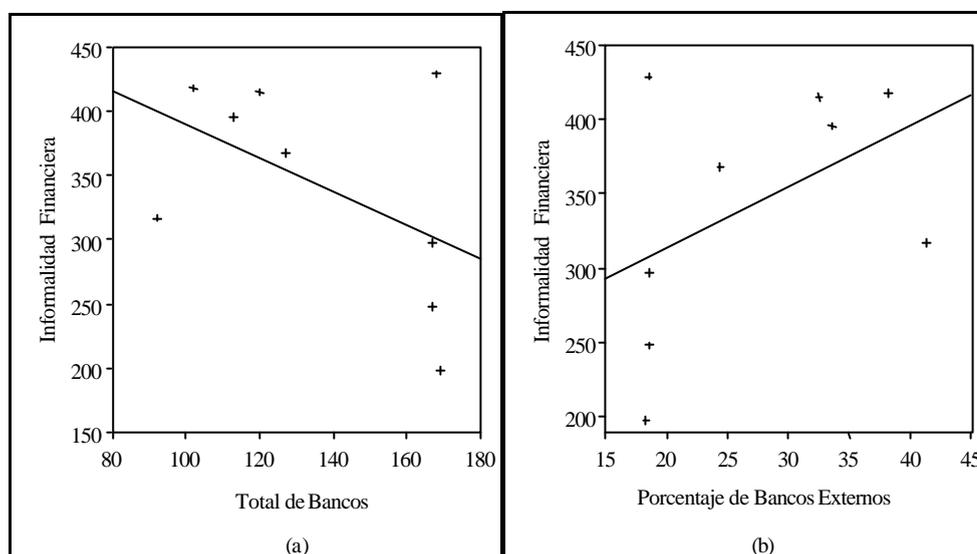
⁴⁸ El resultado no se modifica si la serie se hace trimestral y se utiliza el PIB a precios de 1993 como indicador de la actividad económica. La desventaja que ello aparejaría es que se perderían los años de 1990 a 1992 que no están disponibles con la nueva metodología de cálculo de las Cuentas Nacionales.

proceso de reforma del sistema financiero para adaptarlo a la situación imperante, dado que las restricciones del Banco Central para actuar como prestamista de última instancia, hizo que los bancos fueran propensos a sufrir corridas bancarias.

En ese contexto y para generar confianza en el público, se transformó el sistema financiero siguiendo los lineamientos internacionales (regulaciones de Basilea), lográndose fortalecer el marco regulatorio del sistema, lo que incrementó la confianza en los bancos, aumentó la competencia y consolidó el sistema ganando en eficiencia (Schargrodsky y Sturzenegger, 1998), esto se tradujo en mayores depósitos y préstamos.

Sin embargo, estas transformaciones indujeron a un endurecimiento en las condiciones de ingreso. Los bancos se volvieron más exigentes respecto de su cartera de clientes, dejando a muchos agentes sin ser atendidos (Aramburu y Lódola, 2000) que debieron recurrir a los oferentes informales. Esto puede observarse en el Gráfico N° 8 donde se exponen las relaciones entre informalidad financiera (eje de las ordenadas) y algunas variables que pueden considerarse como aproximaciones a los requisitos de los bancos.⁴⁹ Estas variables vienen dadas por el número total de operadores bancarios (a), la proporción de bancos extranjeros (b), la concentración del crédito en las 10 mayores entidades (c) y la brecha de financiamiento (d).

GRAFICO N° 8
INFORMALIDAD FINANCIERA Y REQUISITOS⁵⁰



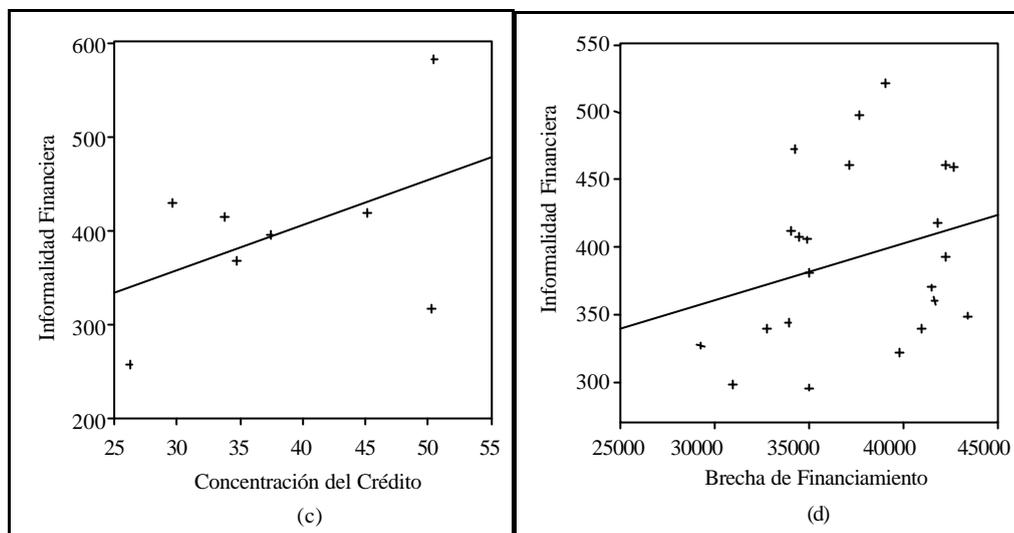
Continúa

⁴⁹ El índice de informalidad es el que se presentó en el Gráfico N° 7.

⁵⁰ Para el número total de bancos y para la proporción de bancos extranjeros las observaciones corresponden a los meses de diciembre de los años 1991 a 1999. Para la concentración del crédito son las del mes de julio de 1993, diciembre de 1994 a 1999 y abril de 2000. Y para la brecha de financiamiento (a definir más adelante) los datos abarcan desde el cuarto trimestre de 1993 hasta el tercero de 1999.

GRAFICO N° 8 INFORMALIDAD FINANCIERA Y REQUISITOS

Continuación



Fuente: Índice de Informalidad Financiera (elaboración propia); BAPRO (1999) y BCRA.

En el Gráfico N° 8 (a) se observa la relación negativa existente entre informalidad financiera y número de operadores. Durante la década del '90 se produjo una contracción en el número de bancos, que pasaron de ser 169 en 1990, a 92 en el año 2000. En este proceso fue especialmente importante la reducción en el número de bancos públicos, cooperativos y privados más pequeños, que operaban con un segmento de clientes integrado entre otros por PyMES, personas de ingresos medianos y bajos y productores rurales. Estos sectores seguramente vieron afectado su acceso al crédito al perderse la relación entre el banco y su cliente. Al cerrar o fusionarse un banco, se pierde toda información y se generan asimetrías informativas entre los clientes y los nuevos bancos, restringiéndose así el acceso a los fondos (Schreiner, 2000).

En lo que respecta a los Gráficos (b) y (c), se observa que el aumento en la proporción de operadores extranjeros y en la concentración del crédito en las entidades más importantes fue acompañado por un incremento de la informalidad financiera. En la década del '90 los bancos extranjeros pasaron de representar el 18% del total de créditos en 1990 al 45% en julio de 2000 y mientras en julio de 1993 los 10 mayores bancos concentraban el 26% de los créditos, en abril de 2000 esa proporción se incrementó al 50%.

Esto también puede indicar un endurecimiento de las condiciones de acceso, porque estos bancos operan con un grupo delimitado y selecto de clientes (ya que son los que menos porcentaje de préstamos poseen en situación anormal). Así, todos aquellos que quedaron fuera del sistema, debido a que desaparecieron los bancos que les ofrecían créditos, se encontraron con entidades que son muy restrictivas a la hora de seleccionar a los prestatarios, por lo que seguramente se les ha negado el acceso.

Otro indicador que revela que los requisitos se han incrementado puede calcularse en base a Aramburu y Lódola (2000). En particular, los autores estiman el monto de crédito que han recibido las empresas, predominante PyMES y lo comparan con los créditos al total de empresas. La evolución de la diferencia entre ambas series (que aquí se denomina brecha de financiamiento) da una idea de cuan racionadas están estas empresas en el sistema financiero formal. Del Gráfico (d) se observa que existe una relación positiva entre ese racionamiento o brecha y el sector financiero informal y si además se tiene en cuenta que la brecha pasó de unos \$ 29.200 millones a finales de 1993 a unos \$ 40.000 millones a mediados de 1999, se puede concluir que muchos de estos excluidos buscaron refugio en los mercados informales.

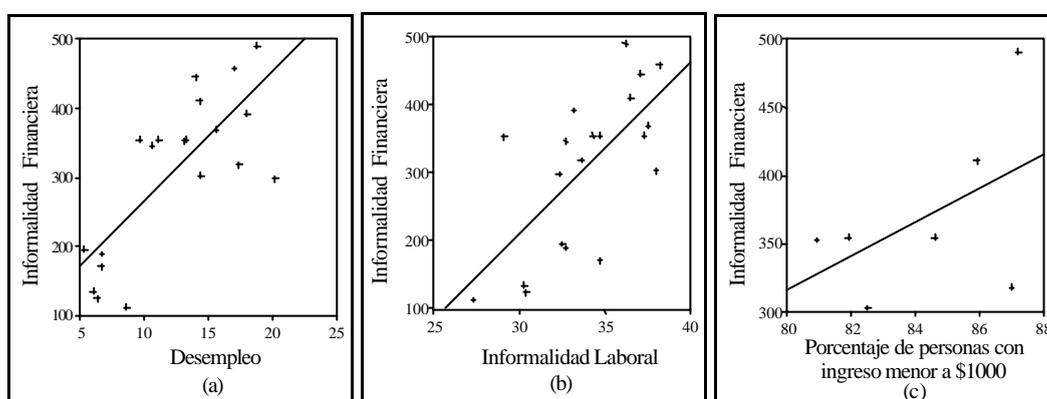
El dualismo general de la economía

Bajo la denominación “dualismo general de la economía” se hace referencia a la división que existe en la sociedad entre los que poseen un empleo formal, estable y bien remunerado y los que están al margen de esos beneficios. En este punto se intenta demostrar que el sector financiero es un reflejo de la dualidad general de la economía y la sociedad, por lo que cual-

quier cambio en la misma lo afecta directamente. De esta manera, si empeoran esas condiciones, menos personas serán capaces de cumplir con los requisitos para acceder a créditos bancarios y, por lo tanto, deberán recurrir al crédito informal.

Para analizar este punto en detalle, en el Gráfico N° 9 se muestra la relación de la informalidad financiera con el desempleo (a), con la informalidad laboral (b) y con la proporción de personas que tienen un ingreso menor a \$ 1.000 (c).⁵¹

GRAFICO N° 9
INFORMALIDAD FINANCIERA, DESEMPLEO,
INFORMALIDAD LABORAL E INGRESOS⁵²



Fuente: Índice de Informalidad Financiera (elaboración propia) y EPH.

Del Gráfico (a) puede observarse que a mayor desempleo se da una mayor informalidad financiera. El incremento en la tasa de desempleo, que pasó de ser el 6% en octubre de 1990 al 14,4% en el mismo mes de 1999, aportó al incremento de la informalidad.

También existe una relación creciente respecto a la informalidad laboral, Gráfico N° 9 (b) que se expandió notablemente al pasar del 27,3% del empleo, total a principios de 1990, a ubicarse en el 38% a fines de 1999.⁵³ Así, cuanto mayor es la proporción del empleo total que está en negro, menor es la proporción de gente que posee un recibo para justificar sus ingresos. Sin un recibo, el banco no posee constancia algu-

na sobre la magnitud real de los ingresos del individuo y no puede evaluar su capacidad futura de pago, negando el acceso a los recursos de la entidad.

Otro requisito de los bancos, es solicitar un nivel mínimo de ingresos para otorgar un crédito y si esos ingresos se deterioran, habrá menos gente en condiciones de acceder al sistema financiero formal. Esta correlación se observa en el Gráfico N° 9 (c), donde se relaciona la informalidad financiera con la proporción de personas que poseen un ingreso menor a \$ 1000.⁵⁴ Al igual que en los dos casos anteriores, a mayor proporción de personas que ganan menos de \$ 1000, mayor informalidad financiera. Esta proporción se redujo en la fase expansiva del plan de Convertibilidad (pasando del 91,8% en 1990 al 80,9% en 1994), se incrementó hasta el 87% en 1995 y 1996 y luego descendió hasta el 82,5% en 1999.

A modo de conclusión, puede decirse que los da-

⁵¹ Para llegar a los datos expuestos se consideró el ingreso personal expresado en moneda de octubre de 1999 utilizando los datos de la EPH.

⁵² Los datos para la informalidad laboral y el desempleo corresponden al Gran Buenos Aires para los meses de mayo y octubre, desde 1990 hasta 1999. El porcentaje de personas con ingreso menor a \$ 1000 se obtuvo para los meses de octubre desde 1993 hasta 1999.

⁵³ Corresponde a trabajadores en relación de dependencia.

⁵⁴ Se consideró el límite de \$ 1000 porque, como se ha visto, éste es el ingreso mínimo usual requerido por los bancos.

tos parecen indicar que tanto las transformaciones que ha sufrido el sistema financiero durante la década del '90, como el aumento en el dualismo general de la economía, han repercutido sobre el nivel de informalidad financiera. Así, esta informalidad se ha incrementado a medida que se endurecieron los requisitos de acceso al sector bancario y al mismo tiempo que empeoraron las condiciones sociales, que hacen que menos personas cumplan con los requisitos solicitados.

6. EFECTOS

Habiendo visto los determinantes, la magnitud y la evolución de la informalidad financiera, en esta sección se analizarán sus efectos sobre el "crecimiento sostenible", es decir, se tendrá en cuenta cómo impacta la informalidad financiera en los factores componentes del mismo y como son el crecimiento, la equidad y la volatilidad económica.

6.1. LA INFORMALIDAD FINANCIERA Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

El sector financiero informal puede contribuir al crecimiento económico al posibilitar una expansión del ahorro, debido a que al pagar mayores tasas que las que ofrecen los bancos, incentiva a los ahorristas a canalizar pequeños montos, e incrementar la demanda, ya que otorga financiamiento para consumo y permite generar un mayor número de transacciones (Srivastava, 1992; Besley y Levenson, 1994).

Sin embargo, el sector financiero informal, puede entorpecer el proceso de crecimiento porque contribuye a una movilización y asignación de recursos acotada y a un deterioro en la selección de proyectos y la acumulación de capital. El carácter local de la actividad restringe la asignación eficiente de recursos, dado que el sector informal presta los fondos en la misma zona en la que los tomó, acotando la reasignación geográfica de recursos hacia aquellas zonas en las que existen oportunidades más lucrativas. De esta manera, no se cumple el principio para una asignación eficiente de los recursos que indica que los fondos deben prestarse en aquellas áreas en las que son más productivos. El resultado es que no se promueve un crecimiento y desarrollo en una escala regional e incluso nacional. La ventaja comparativa del sector formal es precisamente su capacidad de transferir

recursos desde zonas, agentes o actividades deficitarias hacia las superavitarias.⁵⁵

A su vez, no hay una selección apropiada de proyectos en el sector informal porque financia proyectos que no acceden a los bancos y no se seleccionan los proyectos más productivos. El sector tampoco contribuye a la formación de capital porque los préstamos que otorga son para consumo y cuando se destinan a las empresas, estas los utilizan como capital de trabajo o para pequeñas inversiones.

6.2. LA INFORMALIDAD FINANCIERA Y LA EQUIDAD

Con relación a la equidad, el sector financiero informal también tiene efectos contrapuestos. Mientras mejora el acceso al crédito al proveer de fondos a los segmentos que no son atendidos por el formal, haciendo más equitativa la situación al cubrir las necesidades de un grupo importante de personas y actividades, aún cuando sea a una tasa mayor;⁵⁶ no es menos cierto que el sector favorece un crecimiento diferencial entre agentes.

El acceso diferencial a los servicios financieros formal e informal puede beneficiar a ciertas firmas o favorecer a ciertas actividades económicas en detrimento de otras, exacerbando así las desigualdades económicas y sociales.⁵⁷ La idea es que este sector puede favorecer un sobreendeudamiento de ciertos agentes, ya que al ser altos los intereses, para evitar entrar en default, vuelven a demandar créditos para pagar los intereses de otros créditos.

⁵⁵ Estos problemas pueden solucionarse en parte porque los actores informales están interconectados con las entidades formales quienes les brindan fuentes externas de recursos. Ello permite que ante la eventual falta de recursos, la organización pueda tomar un crédito del sector formal, morigerando un problema de liquidez temporaria. O cuando existe un superávit en las organizaciones informales, su depósito en una entidad formal hace que sea posible trasladar fondos hacia otras regiones.

⁵⁶ Para el caso de los países de ingreso muy bajo es reconocido que el sistema financiero informal posee un rol importante en la canalización de recursos hacia los segmentos más pobres e incluso se sostiene que la inexistencia de un sistema financiero informal conduciría la economía al colapso (Tressel, 1999). Esto llevó a los gobiernos a intentar replicar su modo de funcionamiento en instituciones formales como forma de aplicar políticas activas de lucha contra la pobreza (Christen, 1990; McGregor, 1994).

⁵⁷ Para el caso especial de Bangladesh, McGregor (1994) sostiene que ese acceso diferencial es un obstáculo importante para el desarrollo del sector rural.

6.3. LA INFORMALIDAD FINANCIERA Y LA VOLATILIDAD ECONOMICA

El hecho de que el sector escape a los controles del Banco Central puede llevar a pensar que incrementa la vulnerabilidad del sistema financiero en su conjunto y afectar así la volatilidad de la economía. Sin embargo, este no parece ser el caso ya que dado el carácter local de los prestamistas, la quiebra de alguna de esas instituciones difícilmente genere una corrida nacional.⁵⁸

De todas maneras, sí puede afectar la aplicación exitosa de las políticas monetarias anticíclicas y contribuir a una mayor volatilidad. Con un sector financiero informal amplio, se desconoce con exactitud la tasa de ahorro y de los agregados monetarios. Esto hace que las estadísticas oficiales sobre ahorro (nacional, privado, familiar, etc.) y creación de dinero, estén subestimadas. Así, la creación primaria de dinero puede no traducirse en un sustancial incremento del dinero secundario, debido a que gran parte de ese dinero se ha canalizado hacia el sector financiero informal; o una rebaja de encajes puede no afectar plenamente la creación secundaria de dinero. Así se dificulta el logro de objetivos de políticas monetarias porque sólo una parte del total de transacciones financie-

ras, son afectadas por esas políticas. Esto puede restringir la efectividad para aplicar políticas que amortiguen la volatilidad económica originada en shocks internos (políticos, sociales, sequías) y externos (precios de las commodities, tasas de interés, tipos de cambio, flujos migratorios).

7. ALGUNAS REFLEXIONES

El aumento de los requisitos de acceso y el deterioro de las condiciones generales de la población, constituyen los determinantes fundamentales de la informalidad financiera en Argentina. Los dos factores han llevado a que ganara un considerable terreno respecto de la actividad total de la economía y se encuentre instalada en la actividad social y económica del país. Frente a esto la pregunta que surge es: ¿qué postura debe adoptarse?

En principio, adoptando una posición extrema, podría pensarse en eliminar de raíz el sector informal. Pero como posee ciertas ventajas sobre el sector formal, genera algunos efectos positivos, que hace que una receta de política general debería sacar el mayor provecho de las bondades que posee cada uno de los sectores, intentando minimizar las repercusiones negativas que generan. Esto se amplía en el capítulo siguiente.

⁵⁸ Para el caso del sector formal este sí es el caso ya que el quiebre de una institución puede tener consecuencias catastróficas para el resto del sistema.

Capítulo 4

Resumen y recomendaciones

1. INTRODUCCION

La informalidad es un fenómeno cuantitativamente importante en Argentina que ha experimentado un gran crecimiento durante la década pasada, tanto en el mercado de trabajo como en el de crédito. Pero el conocimiento de esto no es de gran utilidad y por sí mismo tiene poco significado. No puede decirse que sea ni bueno ni malo para la economía, ni sirve para tomar medidas correctivas si no se establecen sus determinantes más profundos.

En este trabajo se intentó realizar un aporte en este sentido. En primer lugar, se planteó la necesidad de distinguir entre la informalidad voluntaria e involuntaria. La primera explica la informalidad sosteniendo que los agentes deciden de una manera racional, pertenecer o no al sector mediante una comparación de los costos y beneficios asociados de pertenecer a la misma. Mientras que el enfoque de informalidad involuntaria sostiene que los agentes se ven “obligados” a pertenecer a este sector por no reunir las condiciones necesarias para incorporarse al sector formal (altos niveles de pobreza, bajos niveles de ingresos, escasa educación alcanzada, etc.).

Luego, este enfoque general se aplicó a los diferentes países del mundo, y dentro de Argentina a dos mercados particulares: el laboral y el de crédito.

El resultado para el mercado laboral fue que en Argentina tanto el modelo de elección como el de dualidad parecen aplicarse para explicar el comportamiento de la informalidad durante la última década. Para el mercado de crédito se sostuvo que el enfoque relevante era el de no elección, por lo cual la informalidad financiera se incrementó porque los requisitos bancarios se hicieron más duros y porque empeoró la situación socioeconómica general.

Es indispensable distinguir las diferentes formas que adopta la informalidad en cada uno de los mercados, por las implicancias que tiene para las medidas de política correctivas. Mientras en el caso de la informalidad voluntaria la recomendación debería centrarse en aplicar políticas que cambien los incentivos de los agentes para que se “pasen” al sector formal, cuando la informalidad es de tipo involuntaria, las

medidas requeridas serán más de tipo “estructural”, para modificar las bases socioeconómicas de la sociedad.

Más específicamente, cuando la informalidad está estrictamente relacionada con la dualidad que presenta la economía y es consecuencia de la pobreza y las situaciones de marginalidad por las que atraviesa gran parte de la población, las políticas sociales, de infraestructura y de asistencia pueden solucionar este dilema. Por el contrario, si la informalidad es una decisión de agentes económicos racionales que realizan un análisis de los beneficios y los costos que implica registrar su actividad económica, las soluciones serán muy distintas. Aquí no tendría sentido invertir en políticas sociales y de infraestructura, sino que habría que revisar las regulaciones y los incentivos que enfrentan dichos agentes.

En este capítulo final se presentan algunos elementos a tener en cuenta en la elaboración de medidas correctoras. Para ello, se resalta que la informalidad es un “reflejo” de otros problemas existentes en la sociedad, por lo que las políticas que deben aplicarse para reducirla no pasan por actuar directamente sobre la misma, sino que debe actuarse sobre las causas más profundas que se encuentran detrás de ese dilema. A partir de allí, la sección siguiente resalta las interacciones que pueden existir entre los diferentes tipos de informalidad y que son muy útiles a la hora de proponer políticas. Luego se exploran las opciones disponibles para el mercado de trabajo y de crédito, teniendo en cuenta los resultados alcanzados respecto de las causas que están detrás del surgimiento de la informalidad en cada uno de ellos. Por último, se expone un breve resumen y algunas reflexiones.

2. ELEMENTOS A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE POLITICAS

2.1. EL DILEMA DE LA INFORMALIDAD

En esta instancia del trabajo ya debería quedar claro que la informalidad de las actividades económicas, no puede considerarse como un problema en sí mis-

mo. El verdadero problema son las variables que la generan. De esta manera, la informalidad actúa como un “reflejo” de lo que sucede en otras partes de la sociedad. En el enfoque de dualidad, la informalidad constituye una de las caras de la pobreza y la falta de educación, al igual que otras características de la misma, como la desnutrición, la falta de una vivienda adecuada, etc. En el modelo de elección, la informalidad constituye una respuesta (óptima) para los agentes que la deciden. Si el problema no es la informalidad en si misma, su solución pasa por actuar directamente sobre las causas.

Más allá de estas diferencias en los factores que propician su surgimiento, hay una constante que se repite en todos los trabajos y tiene que ver con que siempre se reconoce que la informalidad, al igual que el sector formal, genera beneficios para los que participan en ella. Es la existencia de estos beneficios lo que lleva a que la informalidad se constituya, en muchos casos en una “solución” por lo tanto, no es claro que el objetivo último sea su eliminación a cualquier precio.

En el mercado de bienes (no analizado en este trabajo) la evidencia más clara de informalidad es la evasión que se observa en el pago de los impuestos. Si bien es lógico, tanto por consideraciones de eficiencia como de equidad, que todos paguen los impuestos, en algunos casos el no pago puede ser una fuente de flexibilidad que ayuda a la sobrevivencia de ciertas firmas, durante algún período de tiempo o de su evolución. Empresas que, en algunos casos, no se hubiesen desarrollado si en sus comienzos se les hubiera obligado a cumplir la legislación tributaria con rigor, pueden constituir fuentes importantes de trabajo. En un caso como este, eliminar la evasión tiene el costo de provocar una reducción del empleo, esto traería aparejadas consecuencias tanto o más perjudiciales que la propia informalidad.

En el mercado de trabajo también está presente el mismo dilema. A primera vista, es perfectamente defendible que todos los trabajadores tengan derecho a una jubilación, a una obra social, etc. Sin embargo, cuando estos beneficios se financian mediante impuestos al trabajo, se crea una cuña entre salarios y costo salarial que genera el incentivo de contratar personas por fuera de esas regulaciones. A muchos trabajadores les sería imposible conseguir un empleo si sólo existieran trabajos que cumplan todas las normas y en un contexto de alto desempleo, un trabajo informal es, al menos, un trabajo.

También se observa la existencia del dilema en el mercado de créditos. Los que pueden acceder a los bancos obtienen créditos a tasas bajas, mientras que un conjunto importante de la población debe acceder al sistema informal de financiamiento pagando tasas muy superiores. Sin embargo, el sistema financiero informal provee financiamiento a personas o empresas que no lo obtendrían de otro modo. Así, la eliminación de este sector traería aparejada la exclusión total de muchos agentes del sistema financiero, esto tiene repercusiones negativas incluso en la actividad económica formal.

De lo expuesto parece concluirse que la resolución del dilema de la informalidad no es un tema fácil y ello es así porque la misma se ve afectada por múltiples causas que hacen que no pueda ser removida tan fácilmente como se remueve una regulación y las soluciones más simplistas, aunque útiles para algunos casos, se presentan como claramente insuficientes.⁵⁹ En segundo lugar, porque es muy difícil reconocer hasta dónde debe eliminarse la informalidad (no se conoce su nivel óptimo) lo que hace que su eliminación no surja como la única ni la mejor solución.

2.2. INTERRELACIONES

La literatura sobre el sector informal se ha dedicado sobre todo a analizar su relación con el formal, siendo escasas las contribuciones que se han efectuado para estudiar las relaciones que existen entre las informalidades de los diferentes mercados. En los capítulos anteriores se ha analizado en profundidad el mercado de trabajo y el sistema financiero, resaltando características puntuales de la informalidad en cada uno (causas, consecuencias, etc.), pero se ha hecho poca referencia a las interrelaciones existentes. Si bien a nivel teórico es importante avanzar en el estudio separado de la

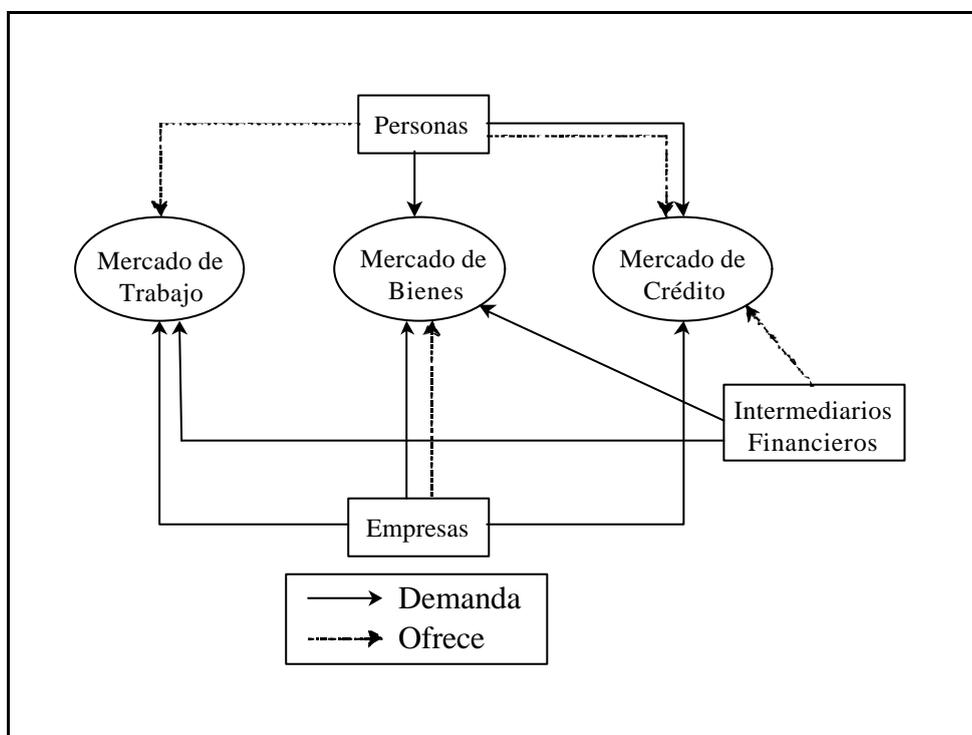
⁵⁹ Por ejemplo, para el caso de la informalidad en el mercado de bienes puede ser útil implementar un sistema de control y castigo para eliminar evasores, pero también puede ser necesario una revisión integral de la legislación para descubrir posibles problemas estructurales. Las leyes que disminuyen la carga impositiva para las empresas pequeñas, una forma de legalizar la evasión tributaria, es un reconocimiento de que las alternativas de solución no siempre consisten en mayor control y penalización, sino que en muchos casos es preciso modificar las regulaciones e instituciones. Todo esto se analiza con mayor detalle más adelante.

informalidad en cada mercado, no lo es menos el estudio de las interrelaciones existentes, porque esto permite obtener una visión de conjunto para entender el tema de una manera comprensiva.

Para clarificar las relaciones entre las informalidades de cada mercado puede ser útil pensar en la existencia de tres tipos de agentes: personas, empresas e intermediarios financieros, donde cada uno puede actuar como oferente o demandante informal en cada uno de los tres mercados: de trabajo, crédito y bienes. Por ejemplo, las personas pueden trabajar en negro

con las empresas o con los intermediarios financieros. También pueden actuar como prestamistas (oferentes) informales o demandar ese tipo de créditos, y pueden demandar bienes y servicios no declarados. Los intermediarios financieros, además de ofrecer crédito informal, pueden demandar trabajo de las personas y bienes y servicios de las empresas. Estas últimas, por su parte, demandan mano de obra, bienes y servicios de otras empresas (insumos) y crédito informal, y ofrecen bienes y servicios. Esto se expone en el Gráfico N° 10.

GRAFICO N° 10
INTERRELACIONES DE LA INFORMALIDAD
DE LOS DISTINTOS MERCADOS



Fuente: elaboración propia.

El modelo de elección entre informalidad voluntaria e involuntaria, también puede aplicarse al Gráfico anterior. Al plantear ese modelo se dijo que había personas que elegían y algunas que no su participación en un mercado informal determinado. Ahora se quiere decir además, que para una persona no sólo puede no estar disponible la posibilidad de elección en un mercado determinado, sino que además ello la obligará a ser informal en otro. De esta manera, cuando se observa que un agente se

desempeña informalmente en más de un mercado, puede que lo haga en forma voluntaria o que no le sea posible elegir el mercado en el que desea ser informal.

Un caso en el que se decide voluntariamente ser informal en varios mercados, es aquel en el que una persona informal en el mercado de trabajo adquiere bienes en esas condiciones. A este resultado llegan Fortin y otros (1997) quienes encuentran que, ceteris paribus, un individuo que es informal en el mer-

cado de trabajo es más probable que adquiera bienes de manera informal que el que se desempeña totalmente en blanco.

Las razones teóricas de por qué ello puede suceder, son las siguientes. En primer lugar, las personas que trabajan en el sector informal pueden poseer un mejor acceso a los bienes de ese sector porque se benefician de información sobre su disponibilidad, que es costosa de reunir para los empleados formales (se reduce el costo de búsqueda). En segundo lugar, pueden existir características de las personas que las influyen a consumir y trabajar en ese sector, como por ejemplo un bajo nivel de moralidad, insatisfacción con el gobierno, cultura de evasión impositiva, etc. Finalmente, la informalidad laboral puede generar una mayor actividad en el sector no regulado mediante la diferenciación salarial, ya que los salarios del sector informal son menores que los de sus pares formales. Ese menor ingreso puede inducirlos a demandar bienes de menor precio, que son los que se venden en el sector no regulado, alimentando su expansión. Por otro lado, en algunos casos la informalidad de un agente en un mercado lo obliga a actuar de la misma manera en otro. Este es el caso de la persona que es informal en el mercado laboral y que también debe serlo en el mercado de crédito o incluso también puede pensarse en los países o personas de muy bajos ingresos, para los que es posible que presenten las tres informalidades simultáneamente. Ello puede deberse principalmente a las condiciones generales en las que habitan: se ubican en barrios donde no hay venta de bienes formales, no hay una cultura de registro y declaración de la actividad, etc. Se tiene entonces, que mientras algunos agentes pueden elegir en qué mercados ser informales, otros necesariamente deben serlo en todos o en algunos.

Lo expuesto es muy importante al momento de efectuar recetas de política, por dos razones fundamentales. Si se analiza cada mercado por separado pueden subestimarse los efectos que las políticas ocasionan sobre la informalidad: una medida que incentive el empleo en negro (por ejemplo un aumento de la presión tributaria sobre el empleo) repercutirá también en un incremento de la actividad productiva no declarada, incrementando aún más la informalidad conjunta que si sólo se considera el primer efecto.⁶⁰ De esta manera, el tener en

cuenta estas interrelaciones lleva a corregir ese sesgo de estimación.

También alerta sobre la correcta formulación de las políticas económicas aplicadas para resolver el dilema de la economía subterránea, esto lleva a que una medida que no tenga en cuenta esas interrelaciones está prácticamente destinada al fracaso. Por ejemplo, una política destinada a disminuir la informalidad financiera actuando solamente en ese mercado tendrá poco efecto, porque los prestamistas formales continuarán solicitando una certificación que avale los ingresos obtenidos por una persona y si éstas no lo poseen se les denegará el crédito. Así, será necesario actuar sobre la informalidad laboral. Por ello, debe quedar claro que para lograr una verdadera solución a la economía informal, se deben encarar políticas que actúen simultáneamente sobre cada uno de los mercados, ampliando así el impacto positivo sobre la informalidad en su conjunto.

3. RECOMENDACIONES

Hay dos cuestiones que se concluyen de lo analizado sobre la economía informal. Por un lado, la informalidad forma parte de un fenómeno mucho más general de nuestro país y de la mayoría de los países en desarrollo, que tiene que ver con el cumplimiento de las normas. En estos casos y particularmente para atacar este dilema, se puede optar por hacer cumplir la normativa vigente o revisar el diseño de la misma, porque esa puede ser una de las razones de su incumplimiento.

Así, en el mercado de bienes, se pueden fortalecer los controles para disminuir la evasión o revisar la estructura tributaria de manera de corregir eventuales problemas que estén fomentando el no pago de impuestos.

En el mercado de trabajo también se puede penalizar la contratación de mano de obra en negro o revisar la legislación laboral (previsional, etc.), para ver si alguna de esas regulaciones está incentivando ese tipo de contratación.

Lo mismo para el mercado de créditos. Los cursos de acción pueden pasar por perseguir y clausurar las instituciones informales o estudiar, si las regulaciones del sistema que están dejando sin atender a una parte de la demanda, se pueden modificar sin generar otros riesgos para el sistema financiero y/o para la economía.

Este conflicto entre mayor control y cambios en la normativa, es sólo una parte del problema, importante pero sólo una fracción del total. Por otro lado existe

⁶⁰ Por supuesto, el argumento también es válido cuando se aplica una política destinada a reducir la economía subterránea.

una informalidad involuntaria de individuos que no alcanzan el umbral para elegir si cumplen las normativas o no. En estos casos, no tendrá ningún efecto conseguir una combinación óptima entre mayor control y cambios en la regulación, porque las razones que la explican tienen que ver con otros problemas, como la falta de educación, la pobreza, la marginación, que requiere de políticas estructurales y no sólo cambios en el margen.

3.1. MERCADO LABORAL

Como se ha visto en secciones anteriores y se ha resaltado en el presente capítulo, el surgimiento de la informalidad en el mercado de trabajo tiene relación tanto con el modelo de dualidad como con el de elección. A partir de allí, las políticas a aplicar deben actuar sobre los factores más profundos que la afectan y favorecen su crecimiento. Por el lado de la informalidad involuntaria, deben aplicarse medidas de carácter estructural que actúen sobre los que no tienen oportunidad de elegir. Respecto a la informalidad voluntaria las medidas deberían encaminarse a aumentar los costos de la informalidad por un lado, y a reducir los beneficios de ser informal, por el otro. Esto se analiza a continuación.

Políticas estructurales para reducir la informalidad no voluntaria

Las causas que generan que una persona no pueda optar a qué sector ingresar, son básicamente la pobreza, la falta de educación y la condición de inmigrante ilegal. Las personas que presentan estas características estarán predispuestas a aceptar cualquier tipo de trabajo como respuesta a la necesidad de subsistencia.

De esta manera, las políticas sociales en general tendrán efectos positivos sobre la informalidad en la medida en que sean exitosas en reducir la pobreza y en mejorar las condiciones de vida de las personas. Una enumeración de las acciones destinadas a luchar contra el flagelo de la pobreza, se encuentra fuera de los límites de este trabajo debido a la complejidad del fenómeno. Pero la informalidad es sólo una cara de este problema, al igual que otras manifestaciones de la misma, por lo que las políticas sociales no deben tener como objetivo último reducir la informalidad, sino apuntar a alcanzar metas más generales, como mejorar el estándar de vida de la población.

Por otra parte, las políticas que lleven a una mejora del nivel educativo de la población, tendrían resultados positivos con respecto a la informalidad siempre y cuando estas mejoras signifiquen un aumento de la productividad de las personas. Es bastante poco probable que una mejora en los niveles educativos de los estudiantes de primer nivel, se visualice en una reducción de la informalidad en el corto plazo; no obstante sí es posible si la mejora recae sobre las personas en condiciones de obtener un empleo. Una política beneficiosa podría ser un programa de capacitación para desempleados o para personas que aún no han ingresado en el mercado laboral pero que lo harán en el corto plazo.

Con respecto a la inmigración ilegal, la misma no tiene una participación importante en el empleo informal total, por lo que las políticas en este sentido, a pesar de mejorar la informalidad, no representarán grandes cambios agregados al respecto.

Aumentar los costos de ser informal

Una vez emprendidas las políticas hacia una mayor igualdad de oportunidades, es necesario avanzar hacia el componente de elección. Por un lado esas acciones deberán tender a incrementar los costos de la informalidad. Estos costos deben entenderse como costos “esperados” en el sentido de que pueden o no ser soportados por el empleador o el trabajador autónomo, dependiendo de si son o no detectados evadiendo. Como es tradicional en la literatura sobre el tema, estos costos esperados se expresan en función de la probabilidad de ser detectados evadiendo y de la multa correspondiente, por lo que las recomendaciones directas pasan por aumentar los controles gubernamentales y las multas por evadir. En primer lugar se hará referencia a los factores que afectan la probabilidad de que el fisco descubra al evasor de las normas laborales y, seguidamente, se analiza el tema de las sanciones aplicadas.

Probabilidad de ser detectado. La posibilidad de detectar a un empleador o trabajador autónomo informal, dependerá básicamente de la eficacia con que se maneja la administración que controla el cumplimiento de las reglamentaciones laborales del país. En este sentido, lo importante es que el agente informal perciba que se genera un riesgo importante; esto es, que existe cierta certeza de que será detectado y sometido al pago de una multa. Ello, a su vez, será básicamente una función de los recur-

que se asignan a esa actividad en términos de personal capacitado y motivado (ejecutivo y directivo), del número de inspectores, disponibilidades edilicias e informáticas, etc. También dependerá de las limitaciones en los sistemas de registro de contribuyentes y sistemas automatizados de procesamiento de la información.

Especialmente en el caso de los inspectores, las teorías recientes sobre incentivos han resaltado la necesidad de establecer esquemas que lleven a que hagan su máximo esfuerzo para detectar a los incumplidores. Según esta literatura (Urbiztondo, 1993) el problema radica en que es posible que los inspectores encargados de los controles, al detectar la presencia de irregularidades en la contratación de personal, decidan obtener un "beneficio personal", no denunciando el ilícito ante las autoridades. Estos argumentos se basan en la teoría del principal-agente donde se conforma una doble estructura, donde el inspector controla al contribuyente y la administración debe controlar al inspector. De esta forma, debe instaurarse un sistema de incentivos que premie a los inspectores que realizan las auditorías y denuncian los ilícitos.

Sanciones aplicadas a los incumplidores. Es de esperar que cuanto mayor sea el tamaño de las multas y sanciones aplicadas, menor sea el deseo del trabajador o del empleador de desempeñarse en forma informal. Un punto importante aquí es que no se trata de elevar las multas per sé sin ningún sentido, sino que tales multas deben estar de acuerdo con el contexto socioeconómico en el que se vive. Si se aplican sanciones muy severas respecto de las circunstancias sociales, políticas y económicas vigentes, es muy probable que no puedan llegar a imponerse en la práctica, por lo que el efecto será igual o menor que el que producen las sanciones y las multas débiles.

Reducir los beneficios de la informalidad

En general los agentes desearán pertenecer al segmento negro de la actividad productiva con el objetivo de evitar el esfuerzo que significa cumplir con todos los requisitos que impone la legalidad. Luego, el actuar directamente sobre esas cuestiones hará que los beneficios de pertenecer al sector informal se reduzcan y más personas desearán formar parte del segmento formal de la economía. Algunas acciones que pueden emprenderse en este sentido, se enumeran a continuación.

Reducir las contribuciones al trabajo. Esta es una de las causas más citadas del surgimiento de la

economía informal en el mercado de trabajo. Se espera que a mayores contribuciones mayor sea la informalidad porque los agentes ahorran montos importantes. La medida tradicionalmente recomendada es la disminución de aportes patronales y demás impuestos que recaigan sobre el trabajo, ya que de esta manera se reduce el monto de los recursos que ahorran los agentes por pertenecer al sector informal.

Desregulación. Otra de las causas más comunes son las regulaciones aplicadas sobre la actividad productiva. Así, la propuesta es simplificar la inscripción de trabajadores. Esta medida reduce los costos efectivos de contratar personal en forma regular, es decir aumenta el beneficio de ser formal. La idea es que mientras más difícil sea cumplir con los trámites administrativos y requerimientos formales, más tentada estará la sociedad de quedarse fuera de él. Esta simplificación también hace referencia a los costos indirectos que se imponen sobre el contribuyente y a la necesidad de reducirlos.

Obras sociales más eficientes. Otra medida importante que provocaría una caída importante en los beneficios de ser informal, es la mejora en el servicio de las obras sociales. Con ello, los trabajadores informales que no poseen ninguna protección de salud, verían que pierden mucho al ser informales lo que los llevaría a "pasarse" a un trabajo en blanco en la medida que ello les sea disponible, o comenzarían a declarar sus ingresos en caso de ser trabajadores independientes. En este sentido, sería un paso importante lograr la desregulación de las obras sociales que se ha intentado realizar durante los últimos años, que significaría un aumento de la competencia no sólo entre las mutuales sino también entre las empresas de medicina prepaga, ocasionando una mejora en el servicio.

3.2. MERCADO DE CREDITO

Como ya se ha visto, el componente de elección probablemente sea el menos útil para explicar la informalidad del sistema financiero, ya que el beneficio de acceder en forma rápida y flexible a los recursos informales difícilmente compense los mayores costos que implican una alta tasa de interés.

De esta manera, no parece necesario efectuar recomendaciones de política al respecto y sí parece aconsejable hacer referencia a las políticas relacionadas con las causas que reflejan los cambios en las posibilidades de acceso al sector financiero formal

y que obligan a los agentes a tener que recurrir al sector financiero informal. Estas son políticas de tipo estructurales y se refieren a las condiciones generales de la economía y al funcionamiento del propio sistema financiero.

Condiciones generales de la economía

Resaltando lo que ya se dijo en un capítulo anterior, hay que tener presente que lo que ocurre en el sistema financiero está influenciado por la estructura económica y social general, que se desenvuelve y evoluciona de manera más o menos lenta. Así, todas las políticas que se dirijan a mejorar las condiciones de vida generales de la población, tenderán a incentivar a la gente a que “se pase” al sector bancario formalizado porque más personas cumplirían con las condiciones que el mismo exige. La idea es que la informalidad en el sector financiero es parte del dualismo generalizado que puede caracterizar a una sociedad, una reducción en este último llevaría a una reducción en la primera.

Una caída en la utilización de contratos temporarios, un aumento de la proporción de personas que se desempeñan en el mercado laboral formal, un aumento de la participación en el ingreso de las personas de estrato medio y bajo, una contracción en la pobreza, el aumento en los niveles de ingreso nominales de la población (vía el crecimiento del mismo y una mejor distribución) y la reducción en la evasión, son todos elementos de suma importancia para lograr una efectiva reducción de la informalidad financiera. Por supuesto, lograr mejoras en las variables mencionadas significa un mayor y mejor desarrollo económico por lo que un análisis particular del tipo de políticas necesarias para lograrlo, está fuera de los límites de este trabajo.

El sistema financiero

El otro campo de acción para lograr una reducción de la informalidad, es el propio sistema financiero. Mientras en el punto anterior se buscaba que la gente pueda cumplir con los requisitos que impone el sector formal, aquí se busca actuar directamente sobre esos requisitos.

En principio, podría pensarse en “desformalizar” el sector bancario, reduciendo sustancialmente los requisitos que impone para acceder a un crédito: bajar el mínimo de ingreso requerido, solicitar menos meses de haber estado empleado, podrían ser menos estrictos al evaluar el comportamiento

pasado de los clientes, cambiar el esquema de pago de los créditos, eliminar las regulaciones a las que están sujetos, etc. Sin embargo, todo esto presenta un gran problema ya que podría originarse una caída en la calidad de la cartera de los bancos que sería desestabilizante en caso de ocurrir un shock externo negativo que podría poner en peligro la estabilidad macroeconómica. De esta manera, no parece aconsejable avanzar en este tipo de medidas, dada la necesidad de respetar la restricción que impone el Plan de Convertibilidad de contar con un sistema bancario lo más sano posible, de forma de compensar la excesiva vulnerabilidad financiera que impone el régimen del tipo de conversión de la moneda.

En su lugar parece más aconsejable analizar una alternativa que ha sido aplicada con éxito en varios países y que consiste en la creación de un nuevo tipo de instituciones financieras (bancos de micro-crédito) dedicadas a captar depósitos a partir de los pequeños ahorros de la gente y a efectuar préstamos de pequeños montos (Baydas y otros, 1997).⁶¹ El objetivo principal es el de “complementar” y no de “sustituir” el funcionamiento del sector bancario convencional, llevando a que el nuevo sistema pueda cubrir las necesidades de los que en la actualidad se ven obligados a acudir al sector informal. El diseño de estas nuevas instituciones debe ser tal que permitan combinar los beneficios que presentan tanto los bancos convencionales como los actores informales. En particular, ya se ha resaltado que la principal ventaja de los agentes informales es que brindan un amplio acceso a los demandantes de crédito y con una alta flexibilidad en su modo de operación; mientras que por el lado del sector bancario formal su principal atractivo es que cobra tasas relativamente bajas para acceder a sus fondos.

¿Cómo lograr entonces que las nuevas instituciones brinden un mayor acceso a los segmentos de la población más desatendidos, como son los individuos de ingresos medios y bajos y las empresas pequeñas? De acuerdo a las enseñanzas que se tienen luego de observar el funcionamiento de los actores informales, ello puede lograrse desarrollando formas innovadoras para realizar la selección y el monitoreo de los prestatarios, reduciendo las asimetrías informativas. Ello significa que deben aminorar o sustituir los requisitos de ingreso míni-

⁶¹ Los países para los que existen experiencias de este tipo abarcan Chile, Bolivia, Paraguay, Indonesia y Filipinas, entre otros.

mo, estabilidad laboral, garantías físicas, etc., adecuándose a la realidad del tipo de prestatarios que atenderán, lo que debe llevar a utilizar mecanismos como las visitas al cliente para conocer el estado de su negocio y vivienda, consulta a proveedores y otras instituciones para conocer su comportamiento pasado, etc.

Por el lado de la flexibilidad, la misma puede alcanzarse por dos vías no excluyentes. Por un lado, estas instituciones deben presentar una organización interna y un modo de funcionamiento (procedimientos de operación) simple y de fácil acceso para el grupo de clientes que se debe atender. Para ello, los recursos humanos con los que cuentan son de suma importancia. En particular, dado que el personal debe adaptarse a una nueva operatoria, se debe formar un conjunto nuevo de trabajadores y directivos, especializados en la operación de este tipo de organizaciones por lo que preferiblemente debe tratarse de personas que no posean experiencia en materia bancaria, de forma que sean más receptivos de las nuevas funciones y prácticas de estas instituciones. Por otro lado, si bien al igual que los bancos convencionales las nuevas organizaciones deberían responder a una autoridad monetaria en términos de regulación y supervisión del sistema, su ámbito de actuación sería mucho menor al nacional y deberían concentrarse en intermediar recursos en zonas geográficas acotadas. Así y al igual que para los actores informales, parece poco probable que estas instituciones generen una inestabilidad que lleve a la quiebra al sistema. Siendo ese el caso, las regulaciones prudenciales que deban acatar pueden ser sustancialmente menos exigentes que las de los bancos nacionales convencionales, todo lo cual daría un mayor margen de operación a tales entidades.

En conjunto, las acciones mencionadas deberían lograr una mayor integración de los actores y clientes del sistema informal a un marco legal constituido que elimine el dualismo que caracteriza al sistema financiero.

4. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como se ha mencionado, la informalidad de las actividades económicas no puede considerarse como un problema en sí mismo, sino que el verdadero problema son las variables que la generan. De esta manera, se resaltó que la informalidad actuaba como un “reflejo” de lo que sucedía en otras partes de la sociedad: en el enfoque de dualidad la informalidad constituye una de las caras de la pobreza y la marginación

y en el modelo de elección la informalidad constituye una respuesta (óptima) para los agentes que la deciden. Reconociendo que el problema no es la informalidad en sí misma, la solución pasa por actuar directamente sobre las causas, aplicando las políticas correctoras apropiadas. Más aún, a partir de tener en cuenta las interrelaciones existentes entre las informalidades, esa aplicación de las políticas debe hacerse en forma simultánea en todos los mercados, de manera de maximizar el impacto agregado.

En lo que hace a las medidas de política debe resaltarse que la economía informal, como muchos temas en economía, esconde un debate sobre el rol del Estado. De la lectura de los dos enfoques expuestos a lo largo del trabajo, es posible advertir que detrás de la visión de los mercados duales, hay un rol para el Estado muy diferente que aquella que surge de la visión de elección. Mientras que la primera le adjudica al Estado una importante participación en la resolución de los problemas de pobreza, falta de educación, en definitiva de exclusión social; la segunda le adjudica el rol contrario, la necesidad de disminuir su participación mediante la eliminación de regulaciones, la reducción de impuestos, etc.

Aplicado a los resultados obtenidos en este trabajo, lo anterior significa que el Estado debería retirarse parcialmente del mercado de trabajo, haciendo que el sector formal sea “más atractivo” para los informales; mientras que debería incrementar su participación en los problemas que afectan a la situación socioeconómica general y en lo que hace al control de nuevas instituciones bancarias destinadas a cubrir las necesidades de los grupos menos atendidos. Por supuesto, es de esperar que exista una asimetría en la rapidez con que el Estado puede retirarse y hacerse cargo de nuevas responsabilidades, lo que indefectiblemente genera diferencias en lo que hace a los tiempos en los que se espera una solución a los problemas mencionados. Así, probablemente puedan esperarse mejoras en la informalidad laboral en el corto o mediano plazo, mientras que difícilmente pueda pasar lo mismo en el sistema financiero.

En resumen, la resolución del dilema de la informalidad puede simplificarse en dos pasos que están lejos de ser simples. En primer lugar hay que implementar políticas que logren una igualación de las oportunidades (dualidad). En segundo lugar, si bien siempre es mejor y más creíble un país donde las leyes y las normas se cumplan, también hay que estar dispuesto a revisar el diseño de las mismas, para mejorar el grado de cumplimiento (elección).

Anexo 1

CUADRO A.1
LAS CAUSAS DE LA INFORMALIDAD LABORAL:
DESCRIPCION DE LAS VARIABLES UTILIZADAS

Variable	Observaciones	Fuente y Periodicidad
Informalidad	Mide la cantidad de asalariados sin descuentos jubilatorios, sobre el total de los asalariados.	EPH para el Total de Aglomerados Urbanos para las ondas de mayo y octubre, desde 1990 hasta 2000.
Modelo de Dualidad		
Distribución	Mide el porcentaje de ingresos del decil más alto en relación al del decil más bajo. Se toman en cuenta los hogares según escala de ingreso total familiar.	EPH para el Gran Buenos Aires, para las ondas de mayo y octubre, desde 1990 hasta 2000.
Pobreza	Mide la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza sobre el total de la población.	Obtenida del trabajo realizado por el INDEC (2001). El mismo se realiza en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para las ondas de mayo y octubre, desde 1990 hasta 2000.
Educación	Contabiliza la cantidad de personas activas con un nivel de educación medio-bajo (personas sin estudios, con estudios primarios completos o incompletos y estudios secundarios incompletos) sobre el total de población activa.	EPH para el Gran Buenos Aires para las ondas de mayo y octubre, desde 1990 hasta 2000.
Modelo de elección		
Presión previsional	Para calcular la presión fiscal y previsional se utilizó la recaudación en impuestos al trabajo corregida por un índice de evasión.	Ministerio de Economía con una periodicidad semestral.
Regulaciones	Se aproximó mediante el gasto público ordinario sin tomar en cuenta los intereses de deuda ni los gastos en el sistema previsional. A los datos obtenidos se los dividió por el PIB para eliminar el efecto de crecimiento del producto.	Ministerio de Economía con una periodicidad semestral.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

CUADRO A.2 ACTORES INFORMALES:⁶² FUNCIONES

Los prestamistas individuales. Descuentan cheques de personas que conocen y en algunos casos prestan contra un pagaré. Sin embargo, esta no suele ser su función principal ya que en general poseen otras actividades (son profesionales, comerciantes, productores agropecuarios, etc.), de las que suelen obtener parte de los fondos con los que solventan los préstamos. La otra parte proviene de la riqueza familiar o de préstamos del propio sector financiero formal. Estos son los más pequeños de los prestamistas informales, operan como proveedores de crédito dentro de zonas geográficas que conocen muy bien y tienen una forma de proceder particular con cada cliente. Los prestamistas particulares son los microempresarios de los mercados financieros y operan a la misma escala que sus prestatarios.

Las empresas de préstamos: Se dedican a adelantar dinero mediante el cobro con tarjetas de crédito, a efectuar préstamos que se repagan directamente en efectivo y a descontar cheques. En algunas ocasiones también efectúan préstamos contra la prenda de automóviles. Se fondean utilizando financieras y en algunos casos suelen captar ahorristas en forma directa.

Las mutuales de sindicatos. Estas organizaciones no poseen fines de lucro y con los aportes regulares de los miembros al sindicato se forma un fondo común destinado a llevar adelante las misiones de la organización como recreación, deportes, turismo, divulgación de información y salud. También otorgan préstamos utilizando estos fondos.

Las cooperativas. La participación es voluntaria y se basa en un lazo común entre los miembros del grupo, que puede ser residencial (igual ciudad o zona), ocupacional (el mismo empleo) o productiva (igual actividad). Entre los tipos de cooperativas se encuentran las de trabajo y producción (personas que hacen igual trabajo se asocian para brindar un servicio), las agrarias o agrícolas (centralizan la compra de insumos y la venta del producto), las de servicios públicos (como teléfono, gas y electricidad), las de vivienda (con la cuota se construyen viviendas para los socios) y las de consumo (se asocian para adquirir bienes de consumo en forma más económica). Estas organizaciones efectúan préstamos a sus miembros principalmente en especie (semillas, fertilizantes, pesticidas, etc.) en las épocas de siembra y el repago se arregla de acuerdo a las necesidades y requerimiento del socio (puede ser en especie o en efectivo).

Las cajas de profesionales. En algunos casos la participación es voluntaria mientras que en otras se requiere estar matriculado para poder ejercer la profesión. Con los aportes regulares de los miembros se forma un fondo común destinado a llevar adelante las misiones de la organización: jubilación, recreación, actividades culturales, material de divulgación de la actividad, etc. También otorgan préstamos a sus miembros.

Empresas de venta de bienes durables. Su principal objetivo es la venta de bienes, pero también otorgan crédito para que sus clientes abonen los productos adquiridos en cuotas.

Fuente: elaboración propia.

⁶² Dos actores adicionales vinculados con la actividad productiva y no incluidos en el trabajo son los proveedores (comercio) y los acopiadores de granos (actividades agropecuarias). El primero brinda crédito mediante la financiación a plazo de los bienes que vende (generalmente al por mayor) a los comercios de venta al público. En los segundos, los agricultores se endeudan con ellos, quienes les venden semillas, fertilizantes y pesticidas y después les compran la cosecha.

CUADRO A.3
ACTORES FORMALES: FUNCIONES

El Banco Central. Su misión es preservar el valor de la moneda. Es la entidad que fija la política monetaria, de regulación y de supervisión del sistema bancario (controla las tasas de interés, recibe las reservas impuestas a los bancos, regula la política de crédito, etc.). Además, actúa como banquero del gobierno, mantiene las reservas externas oficiales y actúa como prestamista de última instancia en caso de iliquidez transitoria. El mismo ejerce la supervisión de la actividad financiera y cambiaria mediante la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

Los bancos comerciales. Son los más populares de los intermediarios financieros formales debido, principalmente, a que otros intermediarios o mercados no alcanzan un grado importante de desarrollo (como los mercados accionarios y de deuda). Estos se encargan de recoger recursos del público (principalmente a partir de depósitos que hacen los particulares y las empresas) y los utilizan para hacer préstamos a particulares, a otros bancos, o para otro tipo de operaciones financieras.

Los bancos de desarrollo. Son una herramienta de política del gobierno y tienen la misión de proveer financiamiento de largo plazo para instrumentar proyectos de desarrollo en la industria, la agricultura, los servicios, infraestructura, etc. En Argentina las funciones de la banca de desarrollo son desempeñadas por el Banco Nación.

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.4
PRODUCTOS OFRECIDOS POR CADA SECTOR

	Canalización de ahorros	Préstamos
Sistema Financiero Formal		
Bancos Comerciales	Plazos fijos. Fondos comunes de inversión.	Individuos: Préstamos personales, hipotecarios, prendarios, descubierto en cuenta corriente, adelanto con tarjeta de crédito, etc. Empresas: Hipotecarios, prendarios, descubierto en cuenta corriente, descuento de cheques y facturas, financiación de exportaciones e importaciones, créditos y leasing.
Sistema Financiero Informal		
Agrupamientos Profesionales		Personales e hipotecarios.
Cooperativas		Los préstamos en efectivo son poco comunes. Préstamos en especie.
Empresas de préstamos		Personales (adelantos con tarjeta, descuento de cheques, préstamos prendarios).
Empresas de Bienes Durables		Personales (crédito comercial directo).
Mutuales		Personales.
Prestamistas individuales	Algunos captan ahorros.	Personales (descuento de cheques, compra de pagarés).

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A.5 COMPONENTES DEL COSTO DE UN CREDITO

Costos financieros directos. Es el costo de oportunidad de los fondos para el prestamista. En el caso de un prestamista informal el uso alternativo puede consistir en realizar una inversión en la misma actividad productiva en la que se desempeña (comerciante, productor agropecuario, etc.) o en hacer otro tipo de inversiones (depósitos bancarios, etc.). Así, para los prestamistas informales los costos están influidos por las oportunidades de negocios fuera del sistema financiero.⁶³ Para los bancos, el costo de oportunidad puede venir dado por el rendimiento que obtendría si compra bonos del gobierno nacional o extranjero o compra acciones de empresas. Según Christen (1990) en varios estudios se muestran que las actividades particulares de los prestamistas informales poseen un rendimiento sobre activos muy alto, lo cual induce a pensar que este tipo de costo sería mayor que en el sector financiero formal de la economía.

Costos de transacción (de operación o administración). Se refieren a los insumos que consume el prestamista en el desarrollo de su actividad (personal, mantenimiento de oficinas, mobiliario, insumos diarios utilizados como el papeleo, uso de servicios como electricidad y teléfono, publicidad, etc.). Estos parecen ser sustancialmente menores en el caso de los actores informales ya que no poseen altos costos de infraestructura (operan en sus propias casas, en las empresas donde se realiza otra actividad principal o poseen sólo una oficina), no poseen costos de compra y mantenimiento de maquinarias y los costos laborales tampoco son grandes porque en general no poseen empleados (el prestamista se autoemplea). Por el contrario, los bancos poseen plantas de personal importantes y tienen varias sucursales esparcidas por todo el territorio que deben mantener en condiciones apropiadas.

Costos originados en la regulación. Entre estos deben incluirse los que surgen del pago de impuestos, para el sector formal, como así también los que surgen del cumplimiento de todas las regulaciones emanadas del B.C.R.A. (requisitos de liquidez y de capital, los aportes a fondos fiduciarios, elaboración de información para ser auditada por el Banco Central, etc.). Dado que el sector financiero informal se mantiene completamente al margen de este tipo de operaciones, los costos originados en la regulación son sustancialmente mayores para el sector bancario.

Prima de riesgo. Si bien a priori es imposible determinar qué sector posee una mayor prima de riesgo, es de esperar que sea mayor para los clientes que acuden al sector financiero informal. Ello se debe a las características de los clientes que acuden a ambos sectores: los clientes del sector formal son generalmente grandes empresas y personas de clase media y alta, y es de esperar que den una utilización más segura a su crédito mientras los clientes del sector informal utilizan los recursos para reparar créditos ya contraídos, comprar bienes de consumo, etc.

Costos de accesibilidad. Este tipo de costos, que no forma parte de la tasa del crédito pero igual debe ser soportado por el cliente, se refiere al grado de burocratización interna de cada sector, que termina influyendo en la rapidez con la que se entregan los fondos (si no se entregan de inmediato el prestatario puede perder oportunidades de inversión) y en el tiempo y esfuerzo que debe hacer el cliente para poder acceder a esos recursos (elaborar el pedido de préstamo, trasladarse varias veces al banco para cumplimentar todos los requisitos, contratar servicios de asesoría, etc.). Los procedimientos para otorgar préstamos en el sector informal son simples y expeditivos lo que lleva a que estos costos sean sustancialmente menores que en el caso del sector formal.

Fuente: elaboración propia en base a Germidis y otros (1991).

⁶³ La importancia de este componente será entonces una función tanto de la actividad principal que desempeña el prestamista como del entorno económico en el cual la transacción tiene lugar lo cual determina la existencia de oportunidades alternativas de proyectos de inversión (por ejemplo, un prestamista ubicado en un área agrícola poco productiva poseerá un bajo costo de oportunidad).

Bibliografía

- Ahumada H.; Canavese A.; Canavese P. y González Alvaredo F.: “El tamaño de la economía oculta. Revisión del método de estimación basado en la demanda de circulante con una ilustración para la Argentina”, en FIEL; “La Economía Oculta en la Argentina”, Buenos Aires. 2000.
- Allingham M. y Sandmo A.: “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, Noviembre. 1972.
- Aramburu P. y Lódola A.: “Crecimiento Sostenido y con Equidad: El Rol del Financiamiento”, Serie Cuadernos de Economía N° 52, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Octubre. 2000.
- Arango C. y Maloney W.: “Employment, informality and poverty in the Argentine labor market”, en *Poor People in a Rich Country. Argentina Poverty Report*, Banco Mundial. 2000.
- Arriazu R.: “Mercados informales de crédito”, IDEC, Buenos Aires. Noviembre. 1987.
- Arrigoni M.: “La Banca Informal”, Reunión Anual de ABA. Junio. 2000.
- Aryeetey E.: “Informal Finance for Private Sector Development in Africa”, sin publicar. 1998.
- Aryeetey E. y Udry C.: “The Characteristics of Informal Financial Markets in Africa”, *African Economic Research Consortium*. Octubre. 1995.
- Banco Central de la República Argentina: “Boletín Estadístico”, números varios, Gerencia de Estudios Económicos.
- Banco Central de la República Argentina: “Información de Entidades Financieras”, números varios, Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.
- Banco de la Provincia de Buenos Aires: “El Sistema Financiero en la Década del ‘90”, Síntesis Informativa Económica y Financiera N° 347, Año XXXV. Noviembre-Diciembre. 1999.
- Baydas, M., Graham D. y Valenzuela L.: “Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World”. *Microenterprise Best Practices*. 1997.
- Bebczuk R.: “Información Asimétrica en Mercados Financieros. Introducción y Aplicaciones”, Cambridge University Press. 2000.
- Besley T. y Levenson A.: “The Role of Informal Finance in Household Capital Accumulation. Evidence from Taiwan”, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, Working Paper N° 128, The University of Maryland at College Park. Agosto. 1994.
- Besley T.: “Nonmarket Institutions for Credit and Risk Sharing in Low-Income Countries”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, N° 3. Enero. 1995a.
- Besley T.: “Savings, Credit and Insurance”, en Behrman J. y Trivivasan S.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, Cap 36, Vol. 3, North Holland. 1995b.
- Bhattacharyya D.: “Tax Evasion and Tax Revenue Loss: A Further Examination”, *Public Finance* Vol. 42 (2), Alemania. 1994.
- Boeke J.: “Economics and Economic Policy of Dual Societies as Exemplified by Indonesia”, *Institute of Pacific Relations*, Nueva York. 1953.
- Buttler G.: “La economía sumergida. Límites de su control”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 1. 1987.
- Carpio J.; Klein R. y Novacovsky I. (eds.): “Informalidad y Exclusión Social”, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. 1999.

- Christen R.: "Lo que los programas de crédito a la microempresa pueden aprender de los prestamistas informales", Serie de Documentos de Discusión N° 4, Acción Internacional/AITEC. Abril. 1990.
- Conning J.: "Financial Intermediaries, Rationing and Spillover in a Rural Market in Chile: A Theoretical and Empirical Analysis", Working Paper N° 194, Centre For Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park. Mazo. 1996.
- De Soto H.: "El Misterio del Capital", Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional. Marzo. 2001.
- De Soto H.: "The Other Path", Harper and Row, Nueva York. 1989.
- Enste D. y Schneider F.: "Increasing Shadow Economies All over the World-Fiction or Reality? A Survey of the Global Evidence of their Size and of their Impact from 1970 to 1995", IZA, Discussion Paper N° 26. Diciembre. 1998.
- FIEL: "La economía Oculta en la Argentina", FIEL, Buenos Aires. 2000.
- Fondo Monetario Internacional: "Estadísticas Financieras", Anuario. 1999.
- Fondo Monetario Internacional: "Government Finance Statistics", Anuario. 1995.
- Fortin B.; Lacroix G. y Montmarquette C.: "Are Underground Workers More Likely To Be Underground Consumers?", Serie Scientifique, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations, Montreal. 1997.
- Frediani R.: "El desafío de la economía informal", en Boletín Informativo Techint N° 252. Abril-Mayo-Junio. 1988.
- Friedland N.; Maial S. y Rutenberg A.: "A Simulation Study of Income Tax Evasion", Journal of Public Economics N° 10. 1978.
- Friedman, E.; Johnson S.; Kaufmann D. y Zoido-Lobaton P.: "Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries", Journal of Public Economics 76. 2000.
- Fullerton D. y Karayannis M.: "Tax Evasion and the Allocation of Capital", National Bureau of Economic Research, Working Paper W4581. Diciembre. 1993.
- Galín P.: "Empleo no Registrado en el Mercosur y las Políticas para Reducirlo", Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo N° 61. Diciembre. 1998.
- Gasparini L.: "La informalidad laboral en la Argentina: evolución y caracterización", en La economía Oculta en la Argentina, FIEL, Buenos Aires. 2000.
- Germidis D.; Kessler D. y Meghir R.: "Financial Systems and Development: What Role for the Formal and Informal Financial Sectors?", Development Centre Studies, OECD. 1991.
- Gerxhani K.: "Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey", sin publicar. 1999.
- Giles D.: "The Hidden Economy and Tax-Evasion Persecutions in New Zeland", Department of Economics, University of Victoria. Abril. 1996.
- Giles D.: "Modelling the Hidden Economy and the Tax-gap in New Zealand", University of Victoria, Nueva Zelandia. Agosto. 1999.
- Giles D.; Werkneh G. y Johnson B.: "Asymmetric Responses of the Underground Economy to Tax Changes", Econometric Working Paper 9911, University of Victoria, Nueva Zelandia. Agosto. 1999.
- Guissarri A.: "La Argentina informal. Realidad de la vida económica", EMECÉ Editores, Buenos Aires. 1989.
- Harris J. y Todaro M.: "Migration, Unemployment and Development: a Two Sector Analysis", American Economic Review N° 40. 1970.
- Hart K.: "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", Journal of Modern African Studies N° 11. 1973.

- Hart O.: "Incomplete Contracts. The New Pulgrave. A Dictionary of Economics". 1998.
- Hoff K.: "Local Suppliers of Credit in the Third World: 1750-1960", Working Paper N° 157, Centre For Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park. Abril. 1995.
- Holmes K. y Johnson B.: "Index of Economic Freedom", Heritage Foundation, Washington DC. 1997.
- INDEC: "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires", EPH. Febrero. 2001.
- Jorgenson D.: "The Development of a dual economy", Economic Journal N° 71. 1961.
- Jung Y.; Snow A. y Trandel G.: "Tax Evasion and the Size of the Undergroun Economy", Journal of Public Economics N° 54. 1994.
- Kohn M.: "Finance Before the Industrial Revolution: An Introduction", Dartmouth College Working Paper 99-01. Febrero. 1999.
- Levenson A. y Maloney W.: "The Informal Sector, Firm Dynamics and Institutional Participation", World Bank Papers. Julio. 1998.
- Lewis W.: "Economic Development with unlimited supplies of labor", Manchester School of Economic and Social Studies N° 22. 1954.
- Loayza N.: "Labor Regulations and the Informal Economy", Policy Research Working Paper N° 1335, World Bank. Agosto. 1994.
- Loayza N.: "The Economics of the Informal Sector", Policy Research Working Paper N° 1727, World Bank. Febrero. 1997.
- Maloney W.: "Does informality imply segmentation in urban labor markets?. Evidence from sectorial transitions in Mexico", The World Bank Economic Review 13 (2). 1999.
- McGregor J.: "The Growing Gap Between the Banking System and the Poor in Rural Bangladesh: Problems of Financial Liberalisation and the Rise of NGOs", Centre for Development Studies Occasional Paper N° 03/94, University of Bath. Abril. 1994.
- McMillan J. y Woodruff C.: "Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam", Quarterly Journal of Economics, Vol. CXIV, Issue 4. Noviembre. 1999.
- Mitnik O. y Montoya S.: "La pobreza demanda una solución estructural", Novedades Económicas. Abril. 1996.
- Montoya S. y Peticará M., "Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos", Estudios. Octubre-Diciembre. 1995.
- Monza A.: "La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes", en Carpio J.; Klein R. y Novacovsky I. (eds.), Informalidad y Exclusión Social, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. 1999.
- Oficina Internacional del Trabajo: "Anuario Estadístico". 1998.
- Oficina Internacional del Trabajo: "Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productivity in Kenya", Ginebra. 1972.
- Pérez Sáinz J.: "Globalización, informalidad y pobreza en América Central" en Carpio J.; Klein E. y Novacovsky I. comp. "Informalidad y Exclusión Social" Buenos Aires, OIT/Fondo de Cultura Económica. 1999.
- Pérez Sáinz J.: "Notas sobre la informalidad y la pobreza urbana en América Latina". Seminario sobre la pobreza urbana, Río de Janeiro. 14 a 16 de Mayo. 1998.
- Piore M.: "Obra, trabajo y acción: experiencia de trabajo en un sistema de producción flexible", en Pyke F. y otros, Los Distritos Industriales y las Pequeñas Empresas, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1992.
- Portes A. y Schauffler R.: "The Informal Economy in Latin America: Definition, Measurement, and Policies", Johns Hopkins University, PCID, Working Paper N° 5. Diciembre. 1992.

- Portes A.: "La economía informal y sus paradojas", en Carpio J.; Klein R. y Novacovsky I. (eds.), *Informalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. 1999.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Indicadores del Desarrollo Humano". 1999.
- Quijano A.: "Polo marginal, mano de obra marginada y mercado de trabajo urbano", Taller urbano industrial, Universidad Católica. 1971.
- Ranis G. y Stewart F.: "V-Goods and the role of the urban informal sector in development", Center Paper N° 543, Yale University. 1999.
- Riofrío G.: "El rol del sector informal, tres reflexiones y varias sugerencias". Seminar on Urban Poverty, sponsored by ALOP and the World Bank. Mayo. 1998.
- Rosenbluth G.: "Informalidad y pobreza en América Latina", Revista de la CEPAL N° 52. Abril. 1994.
- Sarghini J. y otros: "Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible", Cuadernos de Economía N° 46. Diciembre. 1999.
- Schargrotsky E. y Sturzenegger F.: "Regulation, Concentration and Competition in Financial Intermediation", Business School, Universidad Torcuato Di Tella. Diciembre. 1998.
- Schneider F. y Enste D.: "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences", Journal of Economic Literature N° 38 (1). Marzo. 2000.
- Schreiner M. y Colombet H.: "Microfinance, Regulation, and Uncollateralised Loans to Small Producers in Argentina", Center for Social Development, Washington University in St. Luis. Abril. 2000.
- Schreiner M.: "Microfinance in Rural Argentina", Center for Social Development, Washington University in St. Luis. Abril. 2000.
- Srinivas H.: "The identification of Informal Credit Suppliers", The Virtual Library on Microcredit. Dept. of Social Engineering, Tokyo Institute of Technology (<http://www.soc.titech.ac.jp/icm>). 2000.
- Srinivasan T.: "Tax Evasion: A Model", Journal of Public Economics. 1973.
- Srivastava P.: "Urban Informal Credit in India: Markets and Institutions", Working Paper N° 89, Centre For Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park. Mayo. 1992.
- Stiglitz J. y Hoff K.: "A Theory of Imperfect Competition in Rural Credit Markets in Developing Countries: Towards a Theory of Segmented Credit Markets". Working Paper N° 58, Centre For Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park. Junio. 1993.
- Stiglitz. J. y Weiss A.: "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", American Economic Review N° 71 (3). 1981.
- Swaminathan M.: "Understanding the Informal Sector: A Survey", WP N° 95. WIDER, Finlandia. 1991.
- Tirole J.: "La Teoría de la Organización Industrial", Ed. Ariel, Barcelona. 1990.
- Tockman V.: "El sector informal posreforma económica", en Carpio J.; Klein R. y Novacovsky I. (eds.), *Informalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. 1999.
- Transparency International: "Índice de Percepción de Corrupción 1998, comunicado de prensa", Transparency International. 1999.
- Tressel T.: "Financial Intermediation and Growth: Long Run Consequences of Capital Market Imperfections", Centre For Studies in Economics and Finance, Working Paper N° 20, Università Degli Studi di Salerno. Abril. 1999.
- Urbiztondo S.: "Un Sistema Impositivo para Mejorar la Recaudación Impositiva", *Económica* XXXIX, 1-2. 1993.
- Uzawa H.: "On a two-sector model of economic growth", Review of Economic Studies. Octubre. 1961.

Van Bastelaer T.: "Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit", Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, Working Paper N° 234. Octubre. 1999.

Yitzhaki, Shlomo: "A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis". Journal of Public Economics. 1974.

Cuadernos publicados

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción Geográfico y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.*
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.*
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.*
6. Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires.*
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.*
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.*
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.*
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.

15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.
17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.
Tomo I: 1881-1889* Tomo II: 1890-1896* Tomo III: 1897-1905*
25. Empleo y desempleo en Argentina.
26. Efectos de medidas de política económica sobre el empleo regional.
27. El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas.
28. La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996.
29. El viejo y el nuevo Estado.
30. Dificultades para la obtención de financiamiento en el sistema financiero argentino. El caso de las PyMEs.

31. Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino.
32. El federalismo regulatorio: una evaluación preliminar del caso argentino en base a la teoría y la experiencia internacional.
33. Políticas Activas: ¿Quién dijo que no se puede?.
34. La racionalidad económica aplicada a la cuestión ambiental.
35. Desarrollo, crecimiento regional y política económica. Causas y efectos de la concentración de la actividad económica.
36. El sector frutihortícola bonaerense.
37. Exportaciones argentinas por provincias.
38. El fracaso del mercado: el caso de los monopolios naturales con una aplicación práctica
39. Medidas de eficiencia relativa en el sector público local. Un resumen crítico de la literatura y una aplicación al sector educativo.
40. Análisis del ciclo económico argentino.
41. Evolución regional (por provincias) de la actividad económica en el sector Comercio y Servicios.*
42. La industria en los '90.
Tomo I: evaluación, implicancias y perspectivas de una nueva etapa de crecimiento industrial.*
Tomo II: estructura, evolución y perspectivas de algunos sectores seleccionados.*
43. Análisis de la actividad económica en la provincia de Buenos Aires.*
44. Política ambiental y desarrollo sustentable.

45. Acceso a la educación y la salud en la provincia de Buenos Aires.*
46. Equidad y mercado de trabajo. Consideraciones para un crecimiento sostenible.
47. La provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real.*
48. Instituciones y reforma del Estado. Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal.
49. La distribución del ingreso en Argentina y en la provincia de Buenos Aires.
50. El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social.
51. Oferta y demanda de políticas en un mundo global: el rol de los acuerdos regionales.
52. Crecimiento sostenido y con equidad: el rol del financiamiento.
53. La transformación del sistema financiero argentino. Concentración bancaria, eficiencia y financiamiento.
54. Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso.
55. Características regionales y sectoriales del empleo y del desempleo.
56. La autonomía en los municipios argentinos.
57. Instituciones y reforma fiscal Federal en Argentina.
58. Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB.
59. El dilema de la economía informal: evidencias y políticas.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie “Cuadernos de Economía” Lic. Lisandro Menéndez Paratore – Calle 8 entre 45 y 46, 2º Piso – Oficina N° 450, La Plata – Teléfono (0221) 429-4400 (int 6511) fax (0221) 429-4400 (int 6561).

* Edición agotada.