Intervención del codirector César Giraldo ante la Comisión Cuarta de Economía del Parlamento Andino, hablando sobre la economía informal y la informalidad

Tenga en cuenta
Los documentos son de carácter informativo y académicos, las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva del autor y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Autores y/o editores Giraldo-Giraldo, César Augusto Fecha de publicación Lunes, 26 de mayo 2025
Agradezco la invitación para hablar sobre la propuesta de normas comunitarias para impulsar la transición de la economía informal a la economía formal. Saludo esta iniciativa en el sentido que aborda el tema de cómo los sectores populares puedan tener una inserción económica, con derechos sociales.

A continuación, haré dos comentarios al texto que ustedes presentaron que espero contribuyan a la discusión de esta importante iniciativa. El primer comentario se refiere a la definición de la propuesta de norma comunitaria1 señala que la "*Economía informal:* (es la) *Actividad económica legal realizada fuera del marco regulatorio estatal o sin cumplir con sus requisitos formales*". Esa definición es una tautología en el sentido de que economía informal es una actividad por fuera de los requisitos formales: informal es lo que está por fuera de lo formal. No hay una definición teórica de la informalidad. Lo que llama la atención es que cuando alguien trata de definir la informalidad acude a definiciones estadísticas, no teóricas.

Por ejemplo, la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que son trabajadores en empresas de menos de cinco trabajadores y/o trabajadores por cuenta propia; o por el tamaño de la empresa en la cual se trabaja. Estas no son definiciones teóricas.

El segundo comentario hace referencia a lo señalado en la exposición de motivos de motivos de la propuesta, donde se señala que existe una menor productividad en el sector informal y que se hace necesario fortalecer sus capacidades propias para mejorar su competitividad y la sostenibilidad. Y esa afirmación se toma de un documento del Banco Mundial (BM)2.

Que la informalidad implique menor productividad es un tema relativo, por dos razones. La primera, que la productividad se mide tomando los valores del producto a precios de mercado. Y, por ejemplo, si alguien va a un establecimiento de venta de comida informal y compra un alimento estandarizado, por ejemplo, un perro caliente que cuesta un dólar, y luego va a una cadena de alimentos reconocida y le cuesta 10 dólares, suponiendo que la calidad es la misma, entonces la producción del '*hot dog*' en la empresa formal ¿es diez veces más productiva?.

Lo que expresa el ejemplo es que el trabajo informal está mal valorado. Más que baja productividad, lo que se evidencia es que el trabajo informal se paga muy barato ¿Hasta dónde hay un problema de mayor explotación del trabajo informal, y hasta dónde hay un problema de menor productividad? Entonces ¿Cómo medimos la productividad?.

La segunda razón es que muchas de las actividades de lo que llamamos economía informal, que desde otra

perspectiva la llamamos economía popular, son actividades que no son mercantiles. Por ejemplo, las actividades del cuidado, las actividades comunitarias en seguridad, alimentación, mejoramiento del entorno. Si no son mercantiles no tienen precio de mercado y sin precio de mercado aparecen como no productivas: para medir su productividad habría que llevarlas a precios de mercado. Tienen valor económico, tienen un valor de uso, pero no tienen precio de mercado. Entonces al señalar que la economía informal es poco productiva volvemos a la discusión de cómo medimos la productividad.

Hay otra afirmación que hace el documento, que también es tomada de una cita del Banco Mundial, que habla sobre la necesidad de fortalecer la formalidad laboral, garantizar los salarios suficientes que permitan superar la pobreza. Resulta que uno encuentra trabajadores informales que son ricos y trabajadores formales que son pobres. Si una persona tiene un puesto de venta popular en un sitio muy bien ubicado en Bogotá, por ejemplo, en la entrada de una bodega de San Victorino o San Andresito, puede ser una persona rica a pesar de pertenecer a la economía informal, mientras que un trabajador de salario mínimo es pobre, a pesar de que es trabajo formal.

Entonces, la informalidad no es sinónimo de pobreza. Hay informales pobres. Probablemente la mayoría de los informales son pobres, pero no quiere decir que ser informal es sinónimo de pobreza y tampoco quiere decir que ser formal es sinónimo de riqueza. Ahí hay una serie de afirmaciones que se generalizan, y que al final no son ciertas.

Conocí otro documento del Parlamento Andino sobre economía informal y políticas arancelarias en Colombia, y se pregunta qué es informalidad y qué es economía popular, y si teóricamente estamos hablando de las mismas actividades. La informalidad es una categoría que al final no la podemos definir y tratamos de visualizarla estadísticamente, como se señaló atrás. Y, cuando se refiere a economía popular, el documento dice “se trata de un conjunto de actividades centradas en la reproducción de la vida, que se organizan principalmente en torno al trabajo propio, la reciprocidad y la autogestión”3.

La economía popular hace referencia a las actividades de sobrevivencia de los sectores populares. La discusión consiste en ubicar las categorías que permiten entender ese tipo de realidades, incorporando la visión desde el sector popular. Por ejemplo, si hablamos de un vendedor ambulante, el debate tiene que ver con el espacio público: ¿es un espacio físico “limpio” de vendedores o es una construcción social? Si hablamos de un reciclador, hay que revisar el tema del acceso a servicios públicos: ¿debe estar sometido a la libre competencia o se deben respetar los territorios históricos construidos por los recicladores?.

El proyecto de ‘norma comunitaria’ habla de informalidad, y lo que se está proponiendo es pasar de la informalidad a la formalidad; y de la formalidad al emprendimiento. Emprender supone acumulación de capital, porque supone entrar en un proceso productivo y en una actividad económica que tiene sentido en la medida que permita crecer y generar riqueza.

Cuando hablamos de economía popular estamos hablando de las actividades de supervivencia que permiten a los sectores populares sobrevivir. Por ejemplo, cuando enfrentamos la pandemia del COVID 19, en nuestros países muchas actividades tuvieron que ser suspendidas porque había confinamiento para evitar que el virus nos afectara, sin embargo, las actividades que no pararon fueron las de la economía popular relacionadas con comida, vestuario, habitación y cuidado y esas eran actividades imprescindibles. Usted puede apagar una fábrica, pero no puede cerrar un comedor comunitario o las guarderías, ni suspender la actividad del cuidado de la tercera edad o de la infancia.

En la propuesta de ‘Norma comunitaria’ se señala que hay más participación de la mujer en la informalidad. La mayor parte de las actividades económicas informales se hacen a través de la familia y allí la mujer juega un rol central. La familia se convierte en una unidad económica, y en el espacio donde da la protección social: el

cuidado de los enfermos, cuidado de los niños, de los ancianos, como bien se menciona en la exposición de motivos. La informalidad está reflejando una inserción del trabajo sin derechos sociales, y ante la ausencia de sistemas de protección social la familia se convierte en ese mecanismo de protección.

La ausencia de prestaciones sociales provistas por un sistema de protección social institucional hace que ese vacío social lo llene la familia. Se rompió el mundo del trabajo del pasado en el cual el varón era el perceptor de ingresos en la calle y la mujer se concentraba en el hogar, en el espacio doméstico. El varón perdió la seguridad de generar ingresos y la mujer ha tenido que salir al mercado a generar esos ingresos, y ahí surge el trabajo informal y la economía popular. Pero la mujer se está insertando al mundo del trabajo por fuera de una relación salarial.

En la exposición de motivos se señala que la informalidad es consecuencia de barreras administrativas, altos costos y falta de incentivos. Esto quiere decir que las barreras administrativas en la regulación laboral son las que generan la informalidad. Barreras que vistas desde el punto de vista de los trabajadores se llaman derechos sociales. Y la conclusión que se deriva de este planteamiento es que para poder acabar con la informalidad hay que flexibilizar los códigos laborales.

Al estar las actividades informales por fuera de la regulación, el Estado solo los aborda desde lo punitivo y se tiende a criminalizar las actividades populares. Eso me parece un enfoque muy peligroso que no permite abordar la discusión por el camino correcto.

El enfoque punitivo se complementa con la propuesta de formalización. Se les dice "ustedes deben abandonar esa actividad económica porque es ilegal, pero pueden convertirse en emprendedores, y recibirán una capacitación y eventualmente acceso al crédito”. Pero un emprendimiento formal significa comprar y vender con factura, pagar los impuestos, tener contador y revisor fiscal, registro en cámara de comercio, las licencias de funcionamiento correspondientes, mientras que en la economía popular todos esos requisitos no se cumplen. Al final más del 90% de los emprendimientos por necesidad terminan quebrando al tercer año, mientras que en la economía popular la gente resuelve de alguna manera sus problemas económicos.

Estamos en una sociedad no analizada, donde la gente está en el rebusque tratando de ganarse la vida por fuera de la de la relación salarial, y eso incluye a la mayoría de los trabajadores de nuestras sociedades. No podemos reducir el análisis a calificarlo como un sector informal, sin forma y no estructurado, como lo presenta la literatura. Las cosas son mucho más complejas. Y la propuesta que aquí se presenta abre esa discusión.

Muchas gracias.

1La cita es tomada del documento “PROPUESTA DE NORMA COMUNITARIA PARA IMPULSAR LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA ECONOMÍA FORMAL Y EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS BINACIONALES EN LA REGIÓN ANDINA”, del Parlamento Andino, del 12 de mayo del 2025.
2The World Bank. (2022). The Long Shadow of Informality. Worldbank.org. Tomado de https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f3fbcde3?8891?424e?a574?6f247030a230/content
3Pizarro, María del Mar. “Economía popular, economía popular y políticas arancelarias en Colombia”. 15 de mayo de 2025

Fuente: https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/es/publicaciones-investigaciones/documentos-tecnicos-presentaciones/intervencion-giraldo-mayo-2025