

# El papel de las instituciones en la normalización de la economía informal

**Olivia Leyva Muñoz**

## **Resumen**

A partir de las aportaciones teóricas del neoinstitucionalismo, se pone en relieve el papel que el Estado juega en el funcionamiento del mercado. El argumento principal de este artículo es que en el caso mexicano, fallas que pueden atribuirse a las instituciones han propiciado el crecimiento de la economía informal, la cual se considera como un obstáculo para el desarrollo económico del país. Para la autora, las posibilidades de la formalización de las actividades económicas que se mantienen al margen de la normatividad vigente, es un desafío que deberá enfrentar el Estado mexicano en el corto plazo, tarea en que la aplicación del Derecho tiene un papel central.

*Palabras clave:* Desarrollo económico, mercado nacional, comercio informal, orden jurídico.

## **Abstract**

Based on neoinstitutionalism theoretical point of view this paper attempts to discuss problems about the efficiency of Mexican institutions to prevent the informal economic activities boom. For the solution of the conflict between economic growth and informal activities the author observes that the rule of law is an immediate challenge of Mexican state.

*Key words:* Economic development, domestic market, informal trade, legal order.

**L**as instituciones estatales cumplen una función muy importante en el desarrollo económico de un país, ya que permiten los cambios estructurales con el fin de hacer un entorno social más competitivo. Sin las instituciones, el mercado no hubiera alcanzado el éxito que ha logrado en el mundo. Sin embargo, instituciones ineficientes propician el surgimiento de fallas en las tareas del Estado y, por ende, del mercado. En este trabajo se intenta identificar la falla en el funcionamiento de las instituciones mexicanas que ha propiciado que la economía informal haya tenido un fuerte crecimiento en los últimos años, en que ha llegado a representar 12.5% del PIB.

Para conocer el papel que teóricamente desempeñan las instituciones, he revisado las aportaciones del neoinstitucionalismo. A ese primer apartado se añade el abordaje de la economía informal como un obstáculo para el desarrollo, para lo cual presento algunas definiciones, las causas que la generan, el crecimiento que ha tenido. Para finalizar, exploro las posibilidades de la formalización de las actividades económicas que se mantienen al margen de la normatividad vigente, destacando el papel que la aplicación del Derecho juega en este terreno.

### **Importancia de las instituciones en el desarrollo económico**

Como punto de partida, es preciso dar una definición del término institución. B. Guy Peters considera que en ciencia política la palabra institución se usa de manera libre e imprecisa, lo mismo que en la sociología, en donde se utiliza prácticamente como sinónimo de institución. Este autor considera que “una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos, respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales”.<sup>1</sup> Considero que esta definición sigue siendo una formulación muy amplia, que puede generar confusión entre las instituciones y otras formas de organización o de estructura social. De allí que resulta conveniente la propuesta por Ronald L. Jepperson al indicar que las instituciones son sistemas de programas o de gobierno socialmente construidos y reproducidos rutinariamente.<sup>2</sup> En esta definición están implicados elementos sociales, debido a que los establecimientos son una creación humana, por lo que evolucionan y son alterados por seres humanos.<sup>3</sup>

La importancia de las instituciones en el desempeño económico de un país, ha crecido en los últimos años, y su ineficiencia ha propiciado numerosas fallas en el mercado, como es la economía informal. Por ello se han venido realizando estudios respecto del funcionamiento de las instituciones. En relación a ello, Guy Peters menciona que “una exitosa contrarreforma iniciada durante la década de 1980, produjo en cierto modo un retorno al fuerte interés anterior por el importante rol que desempeñan las instituciones formales (e informales) del sector público”.<sup>4</sup> Lo cual implicó la reavivación

<sup>1</sup> Guy B. Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 51.

<sup>2</sup> W. Powell y P. J. Dimaggio, *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 201.

<sup>3</sup> Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 17.

<sup>4</sup> Guy B. Peters, *op. cit.*, p. 13.

del estudio de las instituciones para explicar el comportamiento individual y estudiar la relación con el gobierno y la política, dando origen al Nuevo Institucionalismo, una corriente teórica que recoge varias características de la manera en que tradicionalmente ha sido entendida la política, pero aplica nuevas herramientas de investigación, lo que resulta en un enfoque distinto al viejo institucionalismo.

Los primeros defensores de la nueva corriente fueron James March y Johan Olsen, quienes dieron nombre al movimiento en 1984.<sup>5</sup> La idea de que el pensamiento político y económico tiene sus raíces en el análisis y diseño de las instituciones, dio origen a que en siglos pasados, desde la antigüedad, pensadores como Aristóteles, Althusius, Hobbes, Locke y Montesquieu,<sup>6</sup> elaboraran análisis respecto de las mismas. Sus reflexiones son ejemplo de un análisis sistemático de las instituciones y su influencia en la sociedad.

Las instituciones cumplen un papel importante para el desarrollo económico de un país, como lo menciona Douglas C. North,<sup>7</sup> para quien “es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía”.<sup>8</sup> El trabajo diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el mundo en que evolucionan las instituciones. De tal forma que los mercados son organizados con base en los arreglos institucionales existentes en cada país y que les permitan ser más competitivos.

El estudio de las relaciones existentes entre economías e instituciones, permite introducir temas que la economía convencional ha abandonado, pero cuya importancia resulta trascendental para el desarrollo económico, como es el funcionamiento del mercado. Al respecto, Ayala Espino menciona que “el mercado no es el único mecanismo asignador de recursos, sino las instituciones y especialmente las estructuras de poder que organizan a los mercados, y los mercados, a su vez, ayudan a preservar esas estructuras”.<sup>9</sup> Por lo tanto, considera que los economistas no deben olvidar que el elemento real de asignación de recursos son las instituciones; son ellas las que estructuran a los mercados. Tampoco deben dejar de lado que los establecimientos deben diseñar la forma que mejor favorezca la formalización de la economía informal, ya que los mercados se desempeñan como lo hacen debido a que las instituciones operan como mecanismos de control social.

<sup>5</sup> J. G. March y J. P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, no. 78, pp. 738-749.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>7</sup> Douglass C. North (1920- ), economista e historiador estadounidense, premio Nobel de Ciencias Económicas en 1993 (compartido con Robert W. Fogel) por su renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales.

<sup>8</sup> Douglass C. North, *op. cit.*, p. 13.

<sup>9</sup> José Ayala Espino, *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.28.

Douglas C. North también ha señalado que los economistas han sido lentos para integrar instituciones eficientes en sus modelos teóricos,<sup>10</sup> lo cual implica que no han diseñado la transformación de los establecimientos económicos que coadyuven a disminuir la economía informal.

Las instituciones desempeñan una gama de funciones que se han ido transformando con el paso del tiempo, ya sea estructurando, articulando e integrando reglas, conductas, códigos o tradiciones que estén acordes al tiempo en que nos encontremos. Para tener una idea más clara en cuanto a las funciones de dichas creaciones, es preciso conocer la teoría del nuevo institucionalismo, que da relevancia a los establecimientos.

### **El nuevo institucionalismo y el estudio de las instituciones en Estados Unidos**

El nuevo institucionalismo creció no sólo para reafirmar algunas de las antiguas formas de análisis que emplearon los viejos institucionalistas, sino para hacer una revisión más crítica de las supuestas fallas, ya que sus trabajos no eran explícitamente teóricos. De tal forma que para comprender a los nuevos institucionalistas, es preciso no sólo entender a los viejos institucionalistas, sino saber la existencia de las escuelas de pensamiento que surgieron en el intervalo del florecimiento de ambos movimientos.

Un movimiento que se convirtió en la semilla del neoinstitucionalismo fue la revolución conductista que tuvo lugar en la década comprendida de 1950 a 1960. En palabras de Guy Peters, “esta revolución constituyó un cambio fundamental en la manera en que se estudiaba la ciencia política en las principales universidades de Estados Unidos”.<sup>11</sup> La revolución conductista negó la importancia de las instituciones formales, debido a que su principal preocupación era el comportamiento del gobierno y no su desempeño.<sup>12</sup> Contrario a esta situación, tanto el viejo como el nuevo institucionalismo consideran que las instituciones moldean el orden social y económico.

El neoinstitucionalismo económico inserta, desde una nueva perspectiva, el papel de las estructuras organizacionales como un modo de regulación y explicación en la asignación de recursos escasos, en el que el individualismo no sólo es entendido a través del funcionamiento del mecanismo de precios, sino que se pretende ir más allá y profundizar en la interacción de los hombres en sociedad.

<sup>10</sup> Douglass C. North, *op. cit.*, p. 24.

<sup>11</sup> Guy B. Peters, *op. cit.*, p. 27.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 32.

En el caso de Estados Unidos, que desde comienzos del siglo XX ha sido una de las economías de mayor dinamismo en el mundo y cuya hegemonía en el sistema capitalista se confirmó al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ha tenido como un rasgo característico el acelerado crecimiento del sector de servicios, con actividades como el comercio y los servicios financieros. Por esta razón, se explica que a pesar de que la tradición política angloamericana asignaba un papel menos significativo al Estado que la tradición europea continental, los institucionalistas estadounidenses se preocuparon por estudiar las instituciones formales del gobierno.<sup>13</sup> Tan importante ha sido la preocupación por conocer a fondo las instituciones que cuando Estados Unidos surgía como una potencia emergente, Woodrow Wilson<sup>14</sup> realizó un trabajo académico centrado sobre el rol de las instituciones en Norteamérica, cuyo título fue *The State: Elements of Historical and Practical Politics: A Sketch of Institutional History and Administration* (1898). En dicha obra se trata la influencia de las universidades alemanas en el desarrollo de las estadounidenses.

Aunque la economía de los Estados Unidos se basa en la libre empresa, el gobierno regula los negocios de varias formas. Su presencia y acción son claras en términos de las reglas del juego que rigen una economía basada en el mercado. Sus normativas protegen a los consumidores de los abusos que puedan cometer las empresas, como por ejemplo, la mala calidad de los productos. Por ello es falsa la idea de que el gobierno de Estados Unidos no acepta otra regulación que la del mercado. Los institucionalistas, los viejos y los nuevos, se han encargado de demostrar la enorme importancia de las instituciones en la vida económica de ese país.

### **La economía informal en México**

En México, como en el resto de los países de América Latina, la situación es muy distinta a la de Estados Unidos. La economía informal ha avanzado a pasos gigantescos, sin que los gobiernos de la región hayan podido controlar el fenómeno, y sin que las instituciones económicas sean capaces de reducir las actividades subterráneas.

Sólo para ubicar la dimensión de la economía informal, mencionaré las cifras que da la Organización Internacional del Trabajo (OIT), correspondientes a algunos países de América Latina en donde existe información

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>14</sup> Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), político estadounidense, presidente de Estados Unidos (1913-1921), reformó la legislación y marcó el rumbo del liberalismo del siglo XX. Fue uno de los primeros presidentes de la Asociación Americana de Ciencia Política y presidente de la Universidad de Princeton en los primeros años de la década de 1900.

al respecto. De un total de diez países con información disponible para el bienio 2003-2004, la ocupación en el sector informal aumentó en cuatro de ellos: Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana. En el caso de México, la más reciente Encuesta sobre el Sector Informal, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), indica que en 2001 la actividad ilegal representó 12.5% del PIB total del país.

En dos décadas, la economía informal creció tanto en el mundo, en particular en América Latina, que en el año 2002 la OIT organizó un foro para reflexionar colectivamente sobre este tema, al que llamó: "El trabajo decente y la economía informal". Con la información que se tiene, se puede afirmar que la economía informal requiere de especial atención y de un estudio profundo, a fin de evitar que se siga extendiendo en el mundo.

### ¿Qué es la economía informal?

En el desarrollo de este trabajo me he referido en diversos momentos a la economía informal, subterránea, paralela al sector informal o simplemente mercado negro como también se le conoce. Pero antes de continuar vale la pena detenerse para tratar de responder a la pregunta ¿qué es la economía informal? Existen muchas controversias acerca de este término. Al respecto, el Dr. Oscar Vera Ferrer, quien dirigió un estudio sobre la economía informal en México, advierte la ausencia de una definición aceptada de manera general, ya que el concepto difiere dependiendo de lo que se intenta medir, delimitando las actividades que se desean analizar y, eventualmente, cuantificar.<sup>15</sup> Por ejemplo, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) define a la economía subterránea como "el producto interno bruto no registrado o sub-registrado en las estadísticas oficiales, asociado con un nivel dado de carga fiscal".<sup>16</sup>

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), hace referencia a la economía subterránea aludiendo de manera flexible a la definición internacional aprobada en la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, realizada en Ginebra en enero de 1993, donde señalan que:

El Sector Informal puede describirse como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas. Estas unidades se caracterizan por funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en cuanto a factores de produc-

<sup>15</sup> Centro de Estudios del Sector Privado (CEESP), *La economía subterránea en México*, México, Diana, 1987, p. 13.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 14.

ción, y a pequeña escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan generalmente en el empleo ocasional, en el parentesco o en las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.<sup>17</sup>

Lucía Rosales hace referencia al concepto que Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)<sup>18</sup> propone respecto de la economía informal:

Todos los trabajadores (rurales y urbanos) que no gozan de un salario constante y suficiente, así como todos los trabajadores a cuenta propia—excepto los técnicos y los profesionales— forman parte de la economía informal. Los pequeños comerciantes y productores, los micro emprendedores, los empleados domésticos, los trabajadores a cuenta propia que trabajan en sus respectivas casas y los trabajadores ocasionales (lustradores, transportistas, gente que trabaja a domicilio, por ejemplo en la confección o en la electrónica, y vendedores ambulantes) integran la categoría informal de la economía.<sup>19</sup>

Esta definición indica que actualmente la mayoría de los trabajadores en el mundo se encuentran en esta situación, y que la característica fundamental de las actividades informales es la precariedad de las condiciones de trabajo en que se encuentra el trabajador. Se trata del sector de la economía que no aparece en las estadísticas oficiales, las transacciones se llevan a cabo principalmente en efectivo y no se pagan impuestos.

Se tiene conocimiento de las actividades que podrían calificarse como subterráneas. Por citar algunas tenemos: trabajos o empleos no registrados, remunerados en efectivo, evadiendo el pago de impuestos o las contribuciones a la seguridad social, el contrabando de mercancías, transacciones de bienes o servicios no reportadas a la autoridad fiscal, tráfico de drogas, alcohol, entre otras.

En nuestro país y en el resto del mundo, el estudio del fenómeno del mercado negro se ha convertido en un elemento importante en el diseño de las políticas económicas y especialmente la fiscal. El desempleo dejó de ser el origen de la economía informal y se convirtió en la salida de

<sup>17</sup> Naciones Unidas (ONU), Comisión de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial (BM), Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Bruselas, Luxemburgo, Nueva York, París, Washington, D.C., 1993, p. 118.

<sup>18</sup> Una organización que se define a sí misma como una red global de investigación y políticas, integrada por miembros de tres sectores: trabajadores del sector informal, académicos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales encargadas del desarrollo.

<sup>19</sup> Lucía Rosales, *La economía informal y su organización en América Latina*, publicado en la página electrónica del Global Labour Institute: [www.global-labour.org](http://www.global-labour.org).

pequeños productores que no cuentan con la calidad ni capacidad de abastecer el mercado formal. El mercado negro se ha convertido en un buen negocio para grandes comercios, para los cuales es la única vía para distribuir mercancías descontinuadas o maltratadas.

El sector informal se encuentra muy vinculado a la precariedad con que las actividades se llevan a cabo y a la falta de oportunidades en el mercado formal de trabajo, pero los microempresarios siempre existieron y continuarán existiendo en todos los países, y por la forma en que desarrollan sus actividades quedan a veces enmarcados dentro de la definición que emplea el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) para referirse a la economía informal, oculta o subterránea, como el conjunto de actividades ilegales donde se encuadran la producción nacional, industrialización y distribución de enervantes y estupefacientes; la producción pirata de *software*, *cassettes* y videos; la usura; la reventa de taquilla; las intervenciones quirúrgicas desautorizadas; el comercio y transporte de mercancías de contrabando, los lavaautos, los vendedores y meseros a domicilio, los productores de comida casera, entre otros, así como la ocupación informal oculta tras la formal, como son los acomodadores de autos que trabajan a la puerta de discotecas, restaurantes, hoteles y oficinas públicas, que no están medidos en el SCNM.<sup>20</sup>

El sector informal presenta características tales como: utilización de tecnología rudimentaria, poco capital disponible, sin acceso a financiamiento, mano de obra poco calificada, bajo nivel de organización productiva, baja remuneración, poca o nula distinción entre capital y trabajo, propiedad familiar, sin contabilización en el PIB. Al mismo tiempo, las personas que se encuentran dentro de la informalidad son individuos que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA) y que no son desempleados.

Desde el punto de vista legal, el sector informal se distingue del formal, y su diferencia radica especialmente en la naturaleza jurídica, es decir, en ella se encuentran los individuos y negocios que no cumplen con las normas establecidas por el Estado.

Al explicar las causas de la economía informal, hay un amplio consenso: la existencia de actividades informales obedece a múltiples factores que incentivan su presencia y desarrollo, y que en algunos casos están interrelacionados. Entre las causas más sobresalientes se enumeran: el exceso de regulaciones y trámites, inadecuada fiscalización, migración rural o urbana, desigualdad de ingresos y de oportunidades, y las políticas económicas asumidas e implementadas. En México, todos estos factores inciden en la informalidad y algunos están claramente interrelacionados.

<sup>20</sup> Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), *Cuenta por Sectores Institucionales*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).



Así, la economía informal se ha relacionado con el crecimiento real de la economía mexicana: a mayor tasa de crecimiento económico, menor desempleo y, por tanto, menor proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el sector informal.

Un trabajo realizado por investigadores sobre el tema de la economía informal, ha establecido como causa principal, jurídicamente hablando, el exceso de requisitos y trámites para establecer un negocio formal como contraparte a uno informal.

**CUADRO 1**  
**Trámites y costos de la formalidad en distintos países**

<i>País</i>	<i>Núm. de pasos o trámites</i>	<i>Núm. de días hábiles que se necesitan</i>	<i>Costo relativo al PIB de 1999</i>	<i>Costo nominal en dólares</i>	<i>Índice de corrupción (1999)</i>
México	15	67	57%	2,492	61
Canadá	2	2	1.5%	280	5
EUA	4	4	0.5%	150	18
Argentina	14	48	10%	774	71
Chile	10	28	13%	620	19
Brasil	15	63	20%	890	45
Venezuela	15	124	11%	423	77
Promedio de 85 países	10	47	48%	3,873	n/d

FUENTE: Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), en <http://www.cipe.org/publications/fs/articles/article9e43.htm>.

La proliferación de reglamentos y trámites, que se transforman en un número abundante de leyes, provocan el encarecimiento de actividades productivas, debido a que se deben destinar recursos (tiempo, dinero y esfuerzo) para acatarlas. Cuando este costo se eleva, las empresas tienen un incentivo económico para evadirlas. En tal caso, los factores éticos y culturales se ven doblegados por la racionalidad económica de la evasión.<sup>21</sup> La economía informal surge ante el exceso de trámites y regulaciones a la actividad productiva.

Otro de los factores que propician la economía informal, y que se encuentra interrelacionado con el exceso de regulaciones, son las cargas fiscales elevadas. Según el país de estudio, existen impuestos con mayor peso que otros, lo cual condiciona el grado de evasión fiscal y, por tanto, la informalidad.

<sup>21</sup> CEESP, *op. cit.*, p. 19.

## Dinámica de crecimiento de la economía mexicana

En los últimos 20 años (1983-2003), la PEA creció en 22 millones 755 mil 186 personas y sólo se generaron 8 millones 371 mil 306 plazas; por lo que el desempleo acumulado ascendió a 15 millones 228 mil 474 personas y el PIB creció apenas 2.2% en promedio anual. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en México existen 25.5 millones de personas empleadas en la economía informal, de las cuales 17 millones son hombres (67%) y 8.5 millones son mujeres (33%).<sup>22</sup>

Según datos de un estudio realizado por el INEGI sobre la ocupación en el sector no estructurado 1995-2003, la economía informal pasó de 8.9 millones de ocupados en 1996 a 10.8 millones en el 2003, un incremento cercano de 277 mil personas por año, en tanto que el aumento de la ocupación en su conjunto fue de 780 mil personas anualmente; lo que significa que de cada 100 nuevas personas ocupadas, 35 lo hicieron en actividades informales.<sup>23</sup>

La más reciente encuesta del Sector Informal en México, elaborada por el INEGI, indica que en el año 2001 la actividad informal alcanzó 663 mil 104 millones de pesos, lo que representó 12.5% del PIB total del país.<sup>24</sup>

Por otra parte, la economía informal se ha hecho presente en casi todas las entidades federativas del país. Sin embargo, las personas ocupadas en la economía informal, así como el incremento de la ocupación en la misma, ha sido mayor en unos estados que en otros, ya que el actual modelo de desarrollo imprime dinanismos diferentes a las distintas regiones del país. La informalidad, medida por el incremento de la población ocupada en la economía subterránea, ha crecido más en entidades como Chiapas, Querétaro, Oaxaca y Quintana Roo que, por ejemplo, en Baja California Sur, Jalisco o México, entidades que están más vinculadas a un sector moderno exportador de manufacturas.

La tasa de ocupación en la economía informal durante 1996-2003 aumentó 13.51% en Chiapas, 11.36% en Querétaro, 10.63% en Oaxaca y 10.17% en Quintana Roo; entidades seguidas por Hidalgo (9.38%), Baja California (8.53%), Aguascalientes (8.46%) y Puebla (7.05%).

<sup>22</sup> Universidad Obrera de México, "La Economía Mexicana Atrapada en Problemas Estructurales que Impiden el Crecimiento Económico y el Empleo", *Hoja Obrera en Línea*, núm. 56, México, julio-agosto, 2003, <http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob56.htm>.

<sup>23</sup> INEGI, *La ocupación en el sector no estructurado en México. 1995-2003*, INEGI, México, 2004, p. 87.

<sup>24</sup> Teresa Martínez, "Plaga que Mina la Economía Nacional", *Revista Vértigo*, edición electrónica, <http://www.revistavertigo.com/historico/7-8-2004/reportaje4.htm>.

**CUADRO 2**  
**Crecimiento de la población ocupada en la economía informal**  
**por entidad federativa, 1996-2003**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Población ocupada</i>		<i>Tasa promedio de crecimiento de la población ocupada</i>
	<i>1996</i>	<i>2003</i>	
Aguascalientes	58,601	87,986	8.46
Baja California	157,317	236,982	8.53
Baja California Sur	29,499	31,130	1.72
Campeche	54,780	77,435	7.16
Coahuila	192,657	188,654	-0.41
Colima	44,944	63,390	7.11
Chiapas	281,280	530,171	13.51
Chihuahua	189,804	208,895	1.93
Distrito Federal	833,292	817,816	-0.37
Durango	106,031	116,685	1.93
Guanajuato	440,179	496,954	2.45
Guerrero	260,751	330,728	4.86
Hidalgo	178,083	278,936	9.38
Jalisco	752,367	873,124	3.02
México	1 329,059	1 623,076	4.07
Michoacán	420,401	508,552	3.88
Morelos	179,641	227,187	4.8
Nayarit	99,197	112,951	2.63
Nuevo León	334,480	308,153	-1.62
Oaxaca	231,834	384,232	10.63
Puebla	462,532	650,498	7.05
Querétaro	96,060	164,568	11.36
Quintana Roo	60,731	98,588	10.17
SLP	199,734	236,087	3.4
Sinaloa	231,892	287,617	4.4
Sonora	184,208	222,114	3.81
Tabasco	137,883	191,758	6.81
Tamaulipas	257,993	252,744	-0.41
Tlaxcala	107,105	147,334	6.58
Veracruz	696,372	713,035	0.47
Yucatán	155,122	192,123	4.37
Zacatecas	107,554	127,198	3.41

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI.

Así, las entidades federativas donde la pobreza y la marginación predominan y que están lejos de vincularse al sector exportador de la economía, han experimentado un crecimiento sin precedentes de la informalidad ante la ausencia de alternativas de empleo.

El crecimiento de las actividades extralegales ha ido en aumento. Hernando de Soto planteó el mismo fenómeno al señalar que por todo el Tercer Mundo las actividades extralegales brotan cada vez que un sistema legal impone reglas que frustran las expectativas de aquellos a quienes excluye,<sup>25</sup> lo cual propicia que en los países en vías de desarrollo, gran parte de su población esté viviendo y trabajando fuera de la ley. Para constatarlo, asegura, sólo basta mirar las tiendas cambistas, transportistas y prestadores de servicios extralegales que se ubican en muchos lugares por donde transitamos. En el mundo en vías de desarrollo, afirma de Soto, el sector extralegal aloja de 50 a 75 por ciento de los trabajadores y representa entre un quinto y más de dos tercios de la producción total del mundo.<sup>26</sup>

## El Derecho en el comercio

¿Qué se ha hecho para contrarrestar la extralegalidad? Esta es la interrogante que surge una vez conocida la magnitud del problema a que se enfrentan las instituciones económicas. Cuando el gobierno comprenda que los pobres ya han tomado el control de grandes volúmenes de propiedad inmueble y de innumerables unidades económicas productivas, se hará evidente que muchos de los problemas que confrontan se deben a que la ley escrita no está en armonía con la marcha efectiva del país.

El Derecho tiene numerosas fallas en la regulación del comercio. Al respecto, Rodolfo De la Torre García tiene una hipótesis: "la actual regulación aplicable al comercio interior distorsiona esta actividad elevando los costos de intermediación, creando barreras a la entrada de nuevas empresas y reduciendo la competencia entre las ya existentes"<sup>27</sup>

Las disposiciones legales afectan la realización de transacciones, por lo que resulta útil clasificar las disposiciones legales y reglamentarias de la manera en que lo hace este autor.<sup>28</sup>

1. *Regulaciones que afectan los costos de intermediación.* En esta clasificación entran las regulaciones que elevan el costo de operación de todos

<sup>25</sup> Hernando De Soto, *El misterio del capital*, México, Diana, 2001, p. 112.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>27</sup> Francisco Gil Díaz y A. M. Fernández, *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 138.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 140.

los intermediarios. Esto es debido a que los comerciantes deben cumplir con una serie de requisitos administrativos que absorben tiempo; ello se traducirá en mayores costos y mayores precios y, en otras ocasiones, lo más fácil para el comerciante es evadir los impuestos y formar parte del comercio informal.

2. *Regulaciones que crean barreras a la entrada.* Algunas disposiciones legales y reglamentarias excluyen del mercado a competidores potenciales, ello implica que quienes llegan a operar en el mercado tienen el margen de manipular precios al no existir la amenaza de competencia, por lo que los compradores optan por adquirir productos a bajo costo en el comercio informal, dado que las leyes deben regular el racionamiento de licencias o permisos para una actividad específica, y no restringir el número de competidores.

3. *Regulaciones que reducen la competencia entre los agentes participantes.* En esta clasificación se incluyen las disposiciones que limitan el campo dentro del cual pueden operar los comerciantes, lo cual afecta más al bien que se comercia que a los costos de intermediación.

Otro problema con las disposiciones legales y reglamentarias es que se encuentran dispersas en una gran variedad de documentos de difícil seguimiento. Además de las leyes y reglamentos, se emiten avisos, circulares, instructivos, acuerdos, ordenanzas, bandos de policía, entre otros. Esto viene a aumentar el uso de recursos dirigidos a conocer y respetar la ley.

La existencia de una gran cantidad de legislación en materia económica se observa también en lo disperso de las oficinas gubernamentales encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas, lo cual significa que cualquier establecimiento habrá de recorrer un gran número de oficinas públicas para obtener los permisos requeridos y cumplir con las disposiciones contenidas en la ley.

Con toda la complicación que ofrece el marco jurídico mexicano para que todos los establecimientos den cumplimiento a la normatividad, lo que se genera es la evasión de impuestos para actuar al margen de la ley, pasando a formar parte de la economía subterránea. La decisión de actuar en la ilegalidad debe entenderse como resultado de calcular los costos y los beneficios de respetar las leyes vigentes.

Para el caso del comercio interno, menciona Rodolfo de la Torre García, se pueden identificar al menos tres elementos regulatorios que dan incentivos a la ilegalidad: los trámites burocráticos para iniciar actividades comerciales, las licencias y los permisos necesarios para operar un establecimiento y los precios oficiales fijados para ciertos productos.<sup>29</sup>

Por lo que respecta al número de trámites burocráticos, dependiendo de

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 144.

si la actividad comercial la realizará una persona física o una sociedad mercantil, se deben cumplir de 12 a 13 pasos, entre registros y obtención de licencias, esto de acuerdo con información proporcionada por la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) en la ciudad de México. Estos pasos comprenden 12 oficinas públicas diferentes que hay que recorrer, comenzando por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el registro en el padrón fiscal, aunque dependiendo del giro al que se vaya a dedicar el negocio se sumarán otros requisitos de registro y obtención de licencias, autorizaciones, permisos, etcétera. No suficiente con esto, el comerciante todavía tiene que esperar de dos semanas hasta diez meses para ver completados los trámites, según estimaciones de la CANACO en la ciudad de México.

## Conclusiones

Con base en lo expuesto en este artículo, me permito presentar las siguientes conclusiones. Las instituciones son creaciones de la mente humana, intangibles, pero que repercuten en distintas direcciones en la vida de los individuos. Son susceptibles de darle un sentido distinto a la economía de un país; por lo tanto, pueden impulsar u obstaculizar la superación de los retos inherentes al desarrollo económico.

Aunado a esto, el enfoque neoinstitucional posee una flexibilidad adaptativa. Existen aplicaciones interesantes en contextos regionales con apertura económica, las cuales hacen referencia al uso de las innovaciones tecnológicas, y a la base legal e institucional para mejorar el desempeño de las economías regionales.

Por cuanto hace al reto que enfrentan las instituciones jurídicas para formalizar la economía ilegal, considero que no es el tamaño ni el número de reglamentos lo que va a resolver el problema, sino que lo realmente necesario es que la reglamentación sea adecuada, de manera que defina con precisión a las actividades lícitas y efectivas, para que el sistema legal pueda garantizar la libre concurrencia a casi todas las actividades económicas, así como la libre participación de los diferentes agentes económicos.

Ciertamente, la economía subterránea, o sea, el PIB no registrado o sólo registrado de manera parcial en las estadísticas oficiales, surge y se desarrolla fundamentalmente por los altos impuestos, la excesiva reglamentación, las prohibiciones administrativas y la corrupción burocrática, provocando la proliferación de comercios ambulantes, tianguis, contrabandos, altas tasas de subempleo y un fuerte grado de evasión fiscal.

Existe una relación directa entre el crecimiento económico y la disminución de la economía informal. Aunque el comercio informal pone al alcance del bolsillo de los sectores de menores ingresos gran número de artículos y con ello se estimula el consumo, esto no implica crecimiento

comercial. Al utilizar materias primas producidas por empresas legales en los productos piratas, se estimula una parte de la economía pero no en la dimensión necesaria para desencadenar crecimiento económico. En cambio, si los productos finales se comercializaran de manera adecuada y se pagaran los impuestos establecidos, habría mayores ingresos al fisco y se generaría inversión, desarrollo del mercado formal y crecimiento económico.

Aunque la economía informal estimula el consumo en algunos sectores sociales, también es cierto que es el mayor impedimento para el crecimiento económico. Pero la situación se torna absurda cuando se conoce que muchos de los recursos destinados al apoyo hacia el pequeño comercio terminan en los bolsillos de quienes venden de manera informal productos ilegales.

El combate a la economía subterránea deberá realizarse atacando las causas de fondo que la provocan y promueven, como es el caso de la carga fiscal, que debe reducirse en términos reales, no de manera ficticia, con el fin de apoyar a las actividades formales. Reduciendo el exceso de reglamentos, se reduce el peso burocrático que entorpece el desarrollo de las actividades productivas y propicia la corrupción, trayendo consigo el estancamiento económico.

La importancia de legalizar el comercio informal no sólo radica en el potencial de recaudación sino —sobre todo— en que ello representaría la estimulación total de la economía nacional y, por tanto, la generación de crecimiento económico. Por ello, considero posible emplear una mayor equidad fiscal y diseñar políticas confiables y efectivas para resolver el problema del mercado negro.

Se debe partir de la necesidad de convencer a los comerciantes de las bondades de pertenecer al círculo económico formal, con lo cual dejarán de ser extorsionados por los políticos y tendrán la facilidad de ingresar a programas de desarrollo y vinculación industrial; tendrán oportunidad de desarrollo empresarial e incluso realizar directamente, o asociados, importaciones de sus productos; crear franquicias y estrechar lazos con otros niveles de la cadena productiva.

Además, se requiere contemplar un esquema de amnistía fiscal que estimule el pago de impuestos, pero posterior a un periodo de crecimiento económico e inversión, así como un diseño de pagos accesibles y adecuados a los ingresos de cada sector del comercio informal. Es aquí en donde el Derecho debe tener una participación importante en la regulación del pago de los impuestos, así como en la vigilancia de los trámites administrativos para evitar se dé el tráfico de influencias que finalmente recae en la evasión fiscal de la población que se dedique al comercio informal.

La eficacia del Derecho reside y se cimienta en la consistencia de su justicia y fuerza. En el orden económico, para que cristalicen los principios

de igualdad y de libertad, la justicia exige la actualización de la norma, y la mejor forma de conseguirlo es por medio de reformas dirigidas con base en el problema presentado, porque de nada sirven los mejores principios ni las más lógicas transformaciones si no se tiene el conocimiento de las condiciones económicas reales, por lo que considero que el Derecho no debe prohibir la existencia del comercio informal, ya que le quitaría a miles de personas los ingresos que les ayudan a sobrevivir. Lo más viable es regular la informalidad de los negocios y de las actividades comerciales mediante el cobro de impuestos, sin elevar las tarifas y reduciendo los trámites administrativos que a muchas personas les parecen demasiado complicados, tomando en cuenta que un gran número de ellas se dedican a actividades informales porque no cuentan con grados académicos para dedicarse a otra labor. Esto conlleva a un difícil entendimiento de los trámites burocráticos para la regulación de sus negocios.

La Constitución establece una serie de garantías individuales respecto a la obligación de contribuir. Todo impuesto debe estar establecido por la ley. Esto significa que la ley debe determinar: los sujetos que van a contribuir, la medición y valuación del hecho generador, según las reglas de la ciencia natural y de la realidad del mundo económico. Ni el legislador ni el administrador de impuestos pueden legítimamente fijar un precio fiscal; el fin, es decir, la dedicación del rendimiento del impuesto al gasto público, el tiempo de vigencia, así como el territorio de jurisdicción constitucional y la equidad en las situaciones concretas, es decir, el trato igual en un mismo impuesto, por vía comparativa, de los sujetos.

La facultad reglamentaria es concedida por la Carta Magna para complementar la decisión reglamentaria respecto a los elementos secundarios del impuesto, siendo la ley fiscal la válida en proporción directa a su conformidad constitucional. La aplicación fiscal finaliza en la imposición de las sanciones, pese a que la sanción no garantiza la eficacia de la ley, lo ideal sería determinar la política a seguir para normalizar (o formalizar) la economía informal.

En síntesis, la manera más apropiada para formalizar el mercado informal es con una reforma fiscal que implique: primero, convencer a los comerciantes de los beneficios de pertenecer al círculo económico formal; segundo, la reforma especializada para el pago de los impuestos debe ser por medio de un esquema accesible y adecuado a los ingresos de cada sector del comercio informal y, tercero, considerar la reducción de los trámites administrativos.



## Bibliografía

### Libros

Ayala Espino, José, *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), *La economía subterránea en México*, México, Diana, 1987.

De Soto, Hernando, *El misterio del capital*, México, Diana, 2001.

Gil Díaz, Francisco y Arturo M. Fernández, *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Peters, Guy B., *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003.

Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Schatan, Jacobo, Dieter Paas y Álvaro Orsatti, *El sector informal en América Latina*, México, Fundación Friedrich Naumann, 1991.

Sepúlveda, César y Miguel Valdés Villarreal, *El Derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, México, UNAM, 1964.

### Documentos oficiales

INEGI, Comunicado de prensa, "Dinámica de los estados en la economía nacional", México, 2002.

INEGI, "La Ocupación en el Sector No Estructurado en México 1995-2003", México, 2004.

Naciones Unidas (ONU), Comisión de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial (BM), Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Bruselas, Luxemburgo, Nueva York, París, Washington, D.C., 1993.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Panorama Laboral", Washington, D.C., 2005.

### Artículos de divulgación

Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), en <http://www.cipe.org/publications/fs/articles/article9e43>

Martínez, Teresa, "Plaga que Mina la Economía Nacional", en Revista *Vértigo*, edición electrónica, <http://www.revistavertigo.com/historico>.

Universidad Obrera de México, “La Economía Mexicana Atrapada en Problemas Estructurales que Impiden el Crecimiento Económico y el Empleo”, *Hoja Obrera en Línea*, no. 56, México, julio-agosto, 2003, en [www.uom.edu.mx/hoja/hojob56.htm](http://www.uom.edu.mx/hoja/hojob56.htm).