

I. Marco conceptual e instrumentos de medición

I. Marco conceptual e instrumentos de medición

1.1 Antecedentes

El término *informalidad* se atribuye al antropólogo británico Keith Hart, quien lo presentó en 1971 durante la conferencia “Urban Employment in Africa” en la universidad de Sussex, Inglaterra. Sin embargo, la primera publicación donde figura este término es un informe sobre Kenia elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (1972).¹³

Desde entonces, este concepto careció durante mucho tiempo no sólo de un marco teórico capaz de explicar su carácter estructural, sino también de una falta de consenso respecto a su definición misma.¹⁴

La aparición de numerosos estudios intentando medir el empleo y sector informal (cada quien con su propia definición) generó gran confusión y divergencias importantes tanto en los conceptos como en los resultados.¹⁵ En este contexto, los diversos aportes teóricos que se han dado respecto de la informalidad, pueden resumirse principalmente en tres enfoques: el estructuralista, el liberal y el contemporáneo.

Los tres enfoques teóricos

Para la corriente estructuralista, la informalidad es producto de la incapacidad del sector moderno de la economía capitalista para absorber el gran contingente de mano de obra generada en el mercado de trabajo. De esta forma, un gran segmento de mano de obra desocupada tiene como única salida la autogeneración de empleos de subsistencia de baja productividad. En palabras de Carbonetto, Hoyle y Tueros:

“Esta línea de pensamiento prosigue la conceptualización iniciada ya en el decenio de 1960 por Aníbal Pinto, a partir de la idea de heterogeneidad de las productividades concibiendo el área informal como un fenómeno de segmentación tecnológica de la estructura ocupacional. La masa laboral excluida de los puestos de alta productividad y alta inversión por hombre del Sector Moderno sólo en parte, permanece, como integrada por desempleados abiertos. Para poder sobrevivir, éstos “inventan” puestos sin contar con suficiente capital inicial ni tecnologías adecuadas. El resultado sería la conformación de un sector de pequeñas unidades empresariales, en su gran mayoría unipersonales, que en general no sobrepasan los 10 trabajadores por unidad y que operan con una productividad media sectorial varias veces inferior a la del Sector Moderno” (Carbonetto, Hoyle & Tueros 1988, p.36).

Por su parte, el enfoque liberal —o del derecho— señala que la informalidad es producto de las trabas burocráticas que impiden el normal funcionamiento de los mecanismos de mercado. En otras palabras, la informalidad es la respuesta popular a la rigidez de los estados mercantilistas que sobreviven otorgando el privilegio de participar legalmente en la economía a una pequeña élite. Esta escuela, que cuenta como máximo exponente a Hernando de Soto (1986), «no admite otra clase de segmentación que la originada por las barreras institucionales que

13 Un año más tarde, Hart publicaría un artículo formalizando el concepto que había acuñado (cf. Hart 1973).

14 Esto se refleja claramente en la cantidad de términos que hacia inicios de los años '90 existían para designarlo: Economía no oficial, no registrada, no declarada, invisible, oculta, negra, periférica, etc. (cf. Roubaud 1995, p.53).

15 cf. Gutmann (1977), Feige (1979), Tanzi (1983), De Soto (1986), Roubaud (1989).

impiden el funcionamiento pleno de los mecanismos del mercado. En rigor para esta tradición académica, la propia existencia del SIU [*Sector Informal Urbano*] puede explicarse por la interferencia de esas barreras, en particular, por las que afectan el mercado de trabajo. Si, levantando las mismas, la tasa de salarios reflejara el precio de escasez de la mano de obra (lo que en condiciones de abundancia relativa, supone que dicha tasa deberá estar por debajo de la fijada institucionalmente mediante el salario mínimo legal) la llamada insuficiencia dinámica del SM [*Sector Moderno*] no tendría una combinación de factores que evitaría el surgimiento de una población “excedentaria”» (Carbonetto et. al. 1988, p.30, *corchetes de los autores, comillas en el original*).

Finalmente, Portes y Haller (2004) hacen alusión a algunas definiciones contemporáneas enunciadas por investigadores de países industrializados, las cuales –por no emitir juicios de valor sobre las actividades en cuestión– “parecen ser superiores, desde un punto de vista heurístico, a las usadas en el mundo en desarrollo” (Portes & Haller, *op. cit.*, p.10). Así pues, el término *sector informal* abarcaría “las acciones de los agentes económicos que no se adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección” (Feige 1990, p.990), o bien “todas las actividades generadoras de ingresos, no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares” (Castells & Portes 1989, p.12).

La experiencia peruana

El Perú ha realizado importantes aportes en lo que concierne al debate y medición del sector informal. En efecto, desde el enfoque precursor del sociólogo Aníbal Quijano (1966) sobre la noción de “marginalidad”, el tema de la informalidad se fue aproximando cada vez mejor. Las décadas 80’ y 90’ dieron luz a investigaciones significativas desarrolladas principalmente por organismos no gubernamentales¹⁶ y también por la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo. Por su lado, los primeros trabajos sobre informalidad desarrollados en el INEI se remontan a principios de la década de 1990 (cf. INEI 1991, 1992 & 1995).

La característica principal de los estudios llevados a cabo en el país antes de 1993, es que consideraban la cuantificación del sector informal por el lado del empleo, esto es, a través de encuestas de empleo y las respuestas de las personas sobre sus características laborales. Se desarrollaron también algunas encuestas mixtas o en dos fases (al hogar y a los establecimientos del sector informal) para conocer sus características más relevantes como sus ingresos y gastos así como sus necesidades de financiamiento.

En 1993, el INEI preparó un módulo¹⁷ para los establecimientos del sector informal, el cual se incluyó dentro de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1993-1994 (ENAPROM). El referido módulo concibió la medición del sector informal dentro del marco central y con conceptos muy próximos a la contabilidad nacional. Tuvo las características de una encuesta mixta (en dos fases) y se ejecutó en 15 ciudades del país.

Ese trabajo fue de suma importancia para el estudio de variables como población ocupada, establecimientos y variables económicas por rama de actividad. Dentro de las variables económicas se consideró principalmente Producción Bruta, Consumo Intermedio, Valor Agregado Bruto, Remuneraciones e Inversión, cuantificados a partir de una muestra de 4295 establecimientos. Los resultados muestrales de esta investigación se publicaron en el documento “Características Socioeconómicas de las Pequeñas Empresas Informales” (INEI 1995).

Entre los años 2001 y 2003, el Perú participó en reuniones de trabajo de la Comunidad Andina cuyo fin era armonizar las estadísticas del sector informal de los países miembros. Estudiar el tema de la estadística de este segmento económico era crucial para estar en condiciones de plantear una metodología óptima de medición a la luz de la experiencia mundial y adaptada a la realidad de nuestras naciones.

¹⁶ Entre otros, el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), el Instituto Libertad y Democracia (ILD) y el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI).

¹⁷ Encuesta Económica a Unidades Productivas de 1 a 10 Trabajadores.

En este contexto, a partir de un acercamiento a la metodología 1-2-3 (Cf. Roubaud 1989)¹⁸, el INEI adecuó la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) para recoger información sobre el sector informal y desarrolló algunos trabajos sobre este segmento económico, a partir de las posibilidades que proporcionaba la ENAHO para su cuantificación.¹⁹

En 2008, a partir de la información de la ENAHO y en el marco del cambio de año base de las Cuentas Nacionales con referencia al año 2007, el INEI retomó sus trabajos con fines de medición de las cuentas de los hogares, el sector informal y aproximaciones al empleo informal, en el contexto del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales (ONU *et. al.* 2009). La suma de estos esfuerzos dio como resultado el presente documento.

El contexto internacional

A nivel internacional, en enero de 1993 la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT adoptó la resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal.

En 1997, con el fin de abordar diversos temas metodológicos relativos al sector *no estructurado* de la economía, se creó el Grupo de Delhi dentro de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

En el año 2000 se emite el Manual de Cuentas de Hogares de las Naciones Unidas (cf. ONU 2000) que planteó temas en relación a los hogares y el sector informal de la economía.

En 2003, la XVII CIET de la OIT, considerando principalmente las recomendaciones del grupo de Delhi, plantea el término *Economía Informal que considera el Sector Informal y el Empleo Informal*. Esto significa que el sector informal mantiene sus características, mientras que el empleo informal considera el empleo informal dentro del sector informal y el empleo informal fuera del sector informal.

En 2009 se entregaron las primeras versiones del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas 2008, que incluye expresamente el capítulo 25 sobre las características de la economía informal, donde se recoge y sintetiza la experiencia internacional en este ámbito, y proporciona un conjunto de recomendaciones para su medición.

En 2012 salió a la luz una pre-publicación del Grupo de Delhi, relacionada a la medición de la economía informal a través de encuestas (cf. OIT 2012). Este documento es una excelente referencia debido a la gama de temas que abarca, además de presentar las experiencias de distintos países del globo.

1.2 La economía informal

En el 2003, gracias a los esfuerzos de distintos organismos internacionales,²⁰ pudo finalmente delimitarse los conceptos de “sector informal” y “empleo informal”, unificando criterios de medición y análisis, y guardando al mismo tiempo compatibilidad con el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. La importancia de este esquema estadístico integrador “radica en que no parte de una teorización del fenómeno con respecto al cual nunca habrá consensos, sino del esfuerzo por detectar quiénes comparten un problema común y, en cierto sentido creciente, si se mira en el contexto de la economía mundial” (Negrete 2011, p.94).

18 Un breve recuento histórico de esta metodología se encuentra en Nordman & Roubaud (2010). Detalles sobre la experiencia de las encuestas 1-2-3 en África se encuentran en INSEE (1994, 2000, 2005 & 2009).

19 En el año 2001 se incluyó el Módulo de Ingreso del Trabajador Independiente y en 2003 se incluyeron preguntas en el capítulo 500 de Empleo e Ingresos, relativas a la personería jurídica y contabilidad de las unidades productivas.

20 Entre las que destacan la OIT, la UNSC, el Grupo de Delhi y los Institutos Nacionales de Estadística de varios países. Los acuerdos se dieron más precisamente en las ediciones XV y XVII de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET).

En este marco, la economía informal se determina en relación a dos universos de la macroeconomía: los establecimientos de las unidades de producción y los empleos de los trabajadores. El sector informal se refiere al primer universo; el empleo informal, al segundo. La OIT propuso una definición del sector informal en 1993, y otra del empleo informal en 2003, las cuales serán adoptadas en este documento y desarrolladas en las próximas secciones.

1.3 El sector informal

El concepto de sector informal propuesto por la OIT en 1993 es el siguiente:

El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo - en los casos en que existan - se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales.

Las unidades de producción del sector informal presentan los rasgos característicos de las empresas de hogares. El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios. Las unidades como tales no pueden efectuar transacciones o celebrar contratos con otras unidades, ni contraer obligaciones en su propio nombre. Los propietarios tienen que reunir los fondos necesarios por su cuenta y riesgo y deben responder personalmente, de manera ilimitada, de todas las deudas u obligaciones que hayan contraído en el proceso de producción. En muchos casos, es imposible distinguir claramente entre la parte de los gastos asignable a las actividades de producción de la empresa y la que corresponde simplemente a los gastos normales del hogar. Asimismo, ciertos bienes de equipo, como los edificios o los vehículos, pueden utilizarse indistintamente para fines comerciales y para uso propio del hogar. (OIT 1993, incisos 5.1 y 5.2).

Resulta de esta definición que el sector informal está constituido por establecimientos que pertenecen a los hogares, tienen producción de mercado y se encuentran al margen de las normas locales previstas para tener un reconocimiento administrativo. Además, se puede considerar que no llevan una contabilidad específica que permita distinguir sus gastos de los otros gastos de las familias que las albergan.

Por estos motivos, la amplitud del sector informal puede diferir mucho de un país a otro, e inclusive de un periodo a otro dentro de un mismo país. Tradicionalmente, existen tres criterios para identificarlo: i) A partir de un cierto tamaño: en este caso, son informales las unidades productivas que no alcanzan el tamaño establecido como umbral (generalmente 5 trabajadores); ii) A partir de criterios legales: serán informales las unidades productivas que no cumplan con la normativa legal en vigor para ejercer su actividad (registro en la administración tributaria, licencia municipal, etc.); y iii) un criterio híbrido entre los dos anteriores, en función de la disponibilidad de información o las ramas de actividad.

A estas instancias, es importante mencionar que “el término «sector» en la expresión «sector informal» no tiene el mismo sentido que normalmente se da a esa palabra en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En el SCN, los sectores están integrados por unidades institucionales completas; en el contexto del sector informal sólo se consideran las actividades productivas. Así, como ejemplo de importancia, los hogares que no realizan actividades productivas simplemente no se tienen en cuenta en los pasos para identificar a las empresas no constituidas en sociedad operadas por los hogares que deben incluirse en el sector informal.” (ONU et. al. 2009, inciso 25.47).

Figura 1.1
EL SECTOR INFORMAL Y LOS SECTORES INSTITUCIONALES
DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES

Sociedades financieras y no financieras	Sector Institucional de los Hogares		Gobierno	Instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares (ISFLSH)
	Hogares con unidades productivas de mercado	Hogares sin unidades productivas de mercado		
	Unidades productivas inscritas en la administración tributaria	<p>Sector Informal</p> <p>Unidades productivas no inscritas en la administración tributaria</p> <p>(a) Empresas informales por cuenta propia</p> <p>(b) Empresas de empleadores informales</p>		

Nota: Todos los hogares productores son a la vez consumidores.
Fuente: SCN 2008, cap. 25, fig. 25-2. Elaboración adaptada: INEI.

En este contexto, la figura 1.1 muestra la ubicación del sector informal²¹ (color blanco) dentro de los sectores institucionales (color azul). El sector institucional de los hogares se compone principalmente de hogares sin unidades productivas de mercado, y hogares con unidades productivas de mercado (en adelante simplemente “hogares productores”). Por definición, todas las unidades productivas de este sector institucional no están constituidas en sociedad (i.e. no cuentan con personería jurídica). El sector informal es un subconjunto de las unidades productivas de los hogares productores, y concierne –según la definición adoptada por el INEI– a las unidades productivas no registradas en la administración tributaria (SUNAT). De aquí se deduce que todas las unidades productivas de los otros sectores institucionales, así como las unidades productivas de los hogares productores que están inscritas en SUNAT, serán “formales”.

Es importante señalar que son “formales” (entre comillas) porque lo *formal* no tiene definición, es simplemente el complemento de lo *informal*. Esto implica, por ejemplo, que una empresa textil inscrita en la SUNARP²² como persona jurídica, figurará en el sector institucional de las Sociedades No Financieras, y por lo tanto será “formal”. Sin embargo, esta empresa puede estar evadiendo impuestos al sub-declarar sus ventas o incluso contratar niños como mano de obra de manera ilegal. Así pues, ser “formal” no implica necesariamente cumplir la ley. En este sentido, existen fronteras (no siempre evidentes) entre lo informal, lo ilegal y lo subterráneo, tema que será abordado en la sección 1.6.

21 Con la definición adoptada por el INEI.

22 Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Recuadro 1.1

DEFINICIÓN DE “SECTOR INFORMAL” ADOPTADA EN ESTE ESTUDIO²³

El sector informal se refiere a las empresas de hogares (unidades productivas no constituidas en sociedad, excluyendo las cuasisociedades²⁴) que no están registradas en la administración tributaria (SUNAT).

Para el caso de las unidades productivas del sector primario²⁵ no constituidas en sociedad, se considera que todas pertenecen al sector informal.

1.4 El empleo informal

Según la XVII CIET, el empleo informal se refiere a los empleos como unidades de observación, mientras el sector informal hace lo propio respecto de las unidades de producción. “El empleo informal comprende el número total de empleos informales (...), ya se ocupen éstos en empresas del sector formal, empresas del sector informal, o en hogares, durante un período de referencia determinado” (OIT 2003, inciso 3.1). En líneas generales, se consideran como empleos informales:

- i) Todos los empresarios individuales de unidades informales y todos los ayudantes familiares, cualquiera sea la situación (formal o informal) de la unidad de producción donde trabaja.
- ii) Los asalariados que cumplen con la definición propuesta por la OIT:

Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.). Las razones pueden ser las siguientes: la no-declaración de los empleos o de los asalariados; empleos ocasionales o empleos de limitada corta duración; empleos con un horario o un salario inferior a un límite especificado (por ejemplo para cotizar a la seguridad social); el empleador es una empresa no constituida en sociedad o una persona miembro de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado se encuentra fuera de los locales de la empresa del empleador (por ejemplo, los trabajadores fuera del establecimiento y sin contratos de trabajo); o empleos a los cuales el reglamento laboral no se aplica, no se hace cumplir o no se hace respetar por otro motivo. Los criterios operativos para definir empleos asalariados informales deberían determinarse en función de las circunstancias nacionales y de la disponibilidad de información (OIT 2003, inciso 5).

Según esta definición, se puede considerar que para aquellos empleos no existe contribuciones sociales a cargo del empleador (se puede hablar entonces de asalariados “no declarados”).

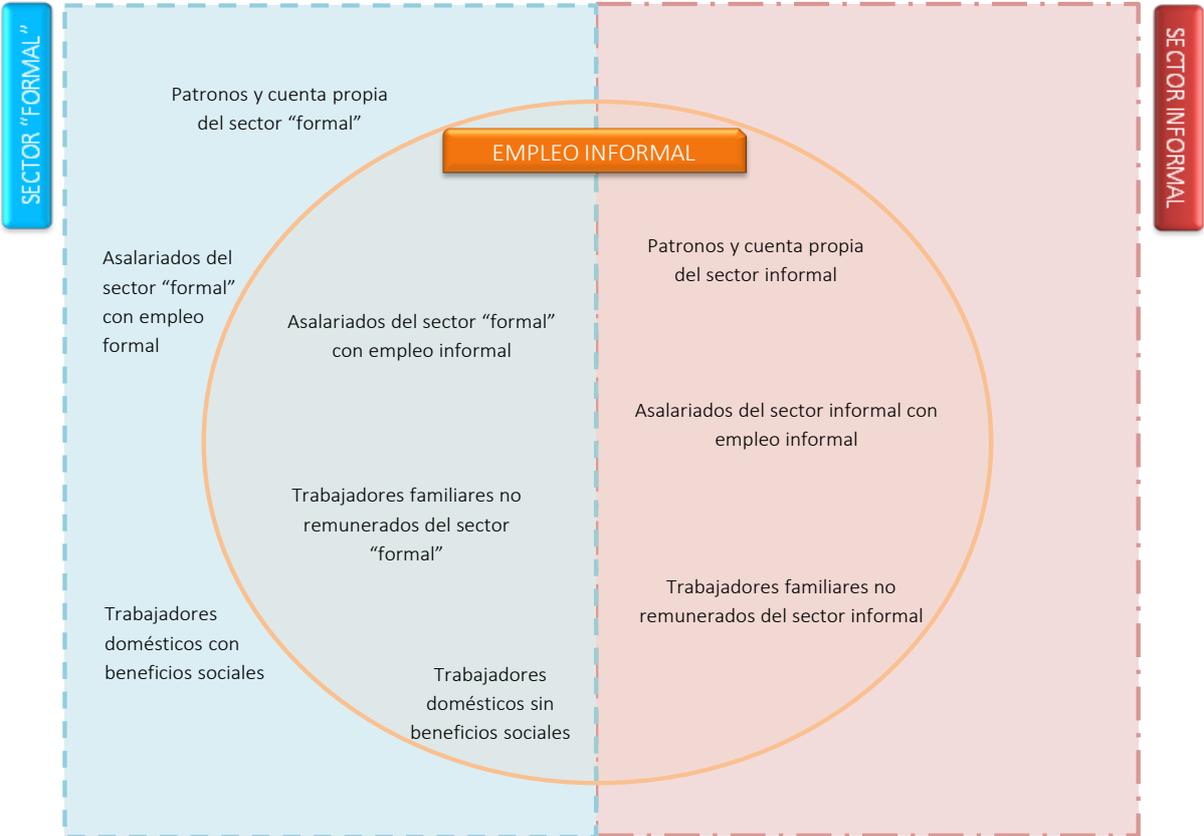
23 Para la definición operativa detallada, cf. Anexo B3.

24 Entiéndase por *cuasisociedad* toda empresa no constituida en sociedad “que funciona en todo –o en casi todo– como si fuera una sociedad” (cf. ONU et al. 2009, inciso 4.42).

25 El sector primario incluye las actividades Agricultura, Pesca y Minería.

La figura 1.2 muestra la desagregación del empleo por categoría de ocupación, según su naturaleza formal e informal, teniendo como universo a la PEA ocupada. El área celeste representa a las unidades productivas del sector “formal” y el área rosada a las unidades productivas del sector informal. El empleo informal se encuentra enmarcado dentro de la circunferencia naranja, por lo tanto, todo lo que está fuera de ella y a la vez en el área celeste, se considera como empleo formal. A manera de ejemplo, los patronos y cuenta propia con unidades productivas del sector formal tienen empleo formal, mientras que los patronos y cuenta propia con unidades productivas del sector informal tienen un empleo informal. El gráfico permite apreciar claramente la existencia de empleos informales fuera del sector informal (en las intersecciones del área celeste con el área dentro de la circunferencia naranja).

Figura 1.2
COMPONENTES DE LA PEA INFORMAL
 Universo: PEA Ocupada



Nota: La única categoría que puede tener tres modalidades es la de trabajador asalariado. Este puede desempeñarse en un empleo informal en el sector informal, un empleo informal en el sector "formal", o un empleo formal en el sector "formal".
Fuente: OIT (2012, p.35). Elaboración adaptada por INEI.

Recuadro 1.2

DEFINICIÓN DE “EMPLEO INFORMAL” ADOPTADA EN ESTE ESTUDIO²⁶

El empleo informal está referido al total de empleos que cumplen las siguientes condiciones, según la categoría de ocupación del trabajador:

- i) Los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal.
- ii) Los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador.
- iii) Los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva donde labora.

1.5 Los instrumentos de medición

El paso previo para medir la economía informal es definir y delimitar los conceptos que se quieren estudiar. Las resoluciones de la OIT (1993 & 2003) apuntaron en ese sentido, y gracias a ellas, contamos hoy con definiciones conceptuales bien delimitadas de “empleo informal” y “sector informal” aceptadas a nivel internacional. La medición estadística de estos conceptos está íntimamente ligada a la capacidad del aparato estadístico del país. En esta sección discutiremos la adecuación de los instrumentos disponibles para la recolección de datos.²⁷

En primer lugar, cabe precisar que existen dos formas de hacerlo: la medición directa y la indirecta. Esta última se refiere al conjunto de técnicas econométricas, estimaciones macroeconómicas o análisis comparativos de estadísticas provenientes de distintas fuentes. Se han desarrollado, entre otros, modelos basados en la demanda de moneda, factores físicos de producción (por ejemplo, consumo de energía eléctrica), que permiten estimar la economía subterránea. Estos métodos tienen varias debilidades, entre las que destacan “i) la fragilidad de las estimaciones que dependen de hipótesis arbitrarias y reductoras, ii) la imposibilidad de identificar al sector informal entre los diferentes componentes de la economía subterránea y iii) la producción de resultados agregados que no pueden ser separados por ramas, etc.” (Herrera & Roubaud 2004, p.26, numeración añadida).

La medición directa es siempre preferible a la indirecta cuando es factible llevarla a cabo. En este caso, una opción viable es efectuar encuestas representativas a nivel nacional para inferir la información del sector y empleo informal. La medición directa constituye, sin lugar a dudas, la opción más adecuada para el propósito que nos ocupa.

La definición misma de *sector informal* hace referencia a las unidades productivas. Por lo tanto, una primera alternativa aparece naturalmente: inferir la información mediante una encuesta a los establecimientos. Para ello se requiere evidentemente un marco muestral a partir de un censo de establecimientos. Este enfoque ha sido ensayado principalmente en el continente africano. El principal punto débil de este método es la dificultad de localización de las unidades informales. En efecto, la mayoría de unidades ambulantes y las actividades que se desarrollan al interior de un domicilio escapan con frecuencia a las operaciones del censo. Incluso algunas empresas formales no son cubiertas por el censo, especialmente aquellas que no poseen establecimientos físicamente identificables (por ejemplo, en las actividades de transportes, construcción o servicios).

²⁶ Para la definición operativa detallada, cf. anexo B3.

²⁷ Mayores detalles sobre las fuentes y metodología utilizadas para la elaboración de este documento dentro del marco de las Cuentas Nacionales se presentan en los anexos B1, B3 y B4.

Se puede concluir, por lo tanto, que el universo abarcado por los censos de establecimientos es incompleto tanto para el sector formal como informal, con mayor incidencia en el último. Otra debilidad de este método es el riesgo de doble contabilidad. “Por ejemplo, un trabajador por cuenta propia del sector informal puede almacenar una parte de su material y efectuar algunas operaciones en casa, y al mismo tiempo, tener un local propio en el cual realiza la mayor parte de su actividad. Esta unidad económica sería contabilizada dos veces” (Herrera & Roubaud, *op. cit.*, p.29).

Otro aspecto a tomar en cuenta es que, para el caso de las actividades que se desempeñan en la vía pública (ambulantes y otros), la encuesta puede ser incómoda y conducir a errores: la calle no es el lugar más conveniente para el llenado de un formulario de una encuesta. Finalmente, elaborar un directorio de las unidades informales no tiene mucho sentido en razón de las altas tasas de apertura y cierre de las mismas.

Un segundo enfoque consiste en “seleccionar una muestra de unidades de producción a las cuales se aplica un cuestionario específico sobre la actividad informal (fase 2) a partir de información obtenida de una encuesta entre los hogares y tratando sobre la actividad de los individuos (fase 1)” (Roubaud 2000, p.8). En este caso, el marco muestral puede provenir de un censo de población y vivienda, y ya no de establecimientos.

Asimismo, existen varias opciones para la encuesta filtro (fase 1): encuestas de empleo, encuestas de ingresos y gastos, encuestas específicas, o incluso un censo de población. En todos los casos, se requiere que las preguntas destinadas a captar información necesaria para identificar a los patronos y cuenta propia del sector informal sean incluidas en el formulario.

Existe consenso en que las encuestas de empleo constituyen la mejor opción para la primera fase, principalmente porque “proporcionan directamente la información necesaria para identificar las unidades informales. En efecto, las encuestas sobre empleo permiten obtener una imagen representativa del conjunto de la población activa ocupada, comprendidos los empleos más precarios (escasas horas de trabajo, trabajo a domicilio o ambulante, etc.). Las encuestas de empleo son, en la categoría de encuestas de hogares, una de las más ligeras en llevarse a cabo” (Herrera & Roubaud, *op. cit.*, p.31).

La principal debilidad de este método radica en una posible deficiente representatividad de aquellas actividades donde las unidades informales están concentradas en lugares geográficos específicos (es el caso, por ejemplo, de ciertos grupos artesanales). Este impase puede ser levantado introduciendo esta información en el plan de sondeo como criterio de estratificación. Otra limitación importante puede darse cuando el periodo de la recolección de datos entre dos fases es dilatado. En efecto, las altas tasas de creación y cierre de empresas informales requieren que los lapsos entre las distintas fases del método 1-2-3 sean mínimos.

La figura 1.3 sugiere que las estadísticas sobre el sector informal están condicionadas en gran parte al método de recolección de datos elegido. Cada uno tiene sus propias virtudes, sin embargo, las encuestas mixtas aparecen como las más completas en cuanto al cumplimiento de los objetivos de medición.

Figura 1.3
RELACIÓN ENTRE OBJETIVOS DE MEDICIÓN Y MÉTODOS DE ENCUESTA

Objetivo de medición	Encuesta de hogares	Encuesta de establecimientos	Encuesta mixta (enfoque por módulos)	Encuesta mixta (enfoque stand-alone)
A. Sector Informal				
<i>1. Empleo en el Sector Informal (SI)</i>				
1.1 Población total empleada en el SI	✓		✓	✓
1.2 Empleo y condiciones laborales de los trabajadores del SI	✓		✓	✓
1.3 Número de empleos en el SI y sus características	✓	✓	✓	✓
1.4 Características demográficas de los trabajadores del SI y sus hogares	✓		✓	✓
<i>2. Empresas del sector informal (UPI) y establecimientos</i>				
2.1 Número total de establecimientos del sector informal		✓	✓	✓
2.2 Características de los establecimientos del sector informal		✓	✓	✓
2.3 Número total de empresas del sector informal	✓		✓	✓
2.4 Características de las empresas del sector informal			✓	✓
2.5 Características de los conductores de UPI	✓	✓	✓	✓
2.6 Características del hogar de los conductores de UPI	✓		✓	✓
B. Empleo informal				
<i>1. Número total de empleos informales y sus características</i>				
1.1 Número total empleos no asalariados	✓	(✓)	✓	✓
1.2 Número total de empleos asalariados	✓	(✓)	✓	✓
<i>2. Personas trabajando en empleo informal y sus características</i>				
2.1 Personas en empleo informal no asalariado	✓		✓	✓
2.2 Personas con empleo informal asalariado	✓		✓	✓

Nota: (✓) significa que existe subdeclaración significativa.

Fuente: OIT (2012, p.66).

El caso peruano

En el Perú, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) es la investigación que permite al Instituto Nacional de Estadística e Informática, desde 1995, efectuar el seguimiento de los indicadores sobre las condiciones de vida. La encuesta se realiza en el ámbito nacional, en el área urbana y rural, en los 24 departamentos del país y en la Provincia Constitucional del Callao, ejecutándose de forma continua desde el mes de mayo del 2003. La población de estudio está definida como el conjunto de todas las viviendas particulares y sus ocupantes residentes en el área urbana y rural del país.²⁸

Sus principales objetivos son: i) Generar indicadores que permitan conocer la evolución de la pobreza, del bienestar y de las condiciones de vida de los hogares; ii) Efectuar diagnósticos sobre las condiciones de vida y pobreza de la población; iii) Medir el alcance de los programas sociales alimentarios y no alimentarios en la mejora de las condiciones de vida de la población; iv) Servir de fuente de información a instituciones públicas y privadas, así como a investigadores; v) Permitir la comparabilidad con investigaciones similares, en relación con las variables investigadas.

²⁸ Por no ser parte de la población de estudio, se excluye a los miembros de las fuerzas armadas que viven en cuarteles, campamentos, barcos, y otros. También se excluye a las personas que residen en viviendas colectivas (hoteles, hospitales, asilos y claustros religiosos, cárceles, etc.).

La ENAHO es una encuesta mixta, donde existen filtros para aplicar módulos complementarios. El módulo ENAHO.04 (o del trabajador independiente) constituye una segunda fase luego del cuestionario ENAHO.500 sobre empleo e ingresos.²⁹ La particularidad de esta encuesta es que lleva a cabo las dos fases de manera simultánea. Esto permite evitar la pérdida de muestra debido al tiempo que existe entre la aplicación de una fase y otra. Adicionalmente, existe una parte de la muestra que constituye un panel rotativo, permitiendo realizar análisis dinámicos.

Los objetivos específicos del módulo del ingreso del trabajador independiente informal son: "i) Obtener información sobre la estructura y tendencias de cambio de la fuerza laboral a través de sus características socioeconómicas básicas, tales como niveles de empleo, ingreso, grupos y categorías ocupacionales; ii) Obtener información sobre las unidades productivas informales como lugar y características del local donde desempeña sus actividades, tiempo de funcionamiento del negocio, si posee registros de contabilidad, nivel de producción bruta, consumo intermedio y el valor agregado bruto" (Hidalgo, Robles & Perfecto 2004, p. 142).

Estrategias para el desarrollo de la encuesta (cf. Hidalgo *et al.*, *op. cit*, p.151):

Fase 1: se ejecuta como parte del módulo básico de empleo.

Fase 2: se ejecuta el módulo del trabajador independiente. La información captada no restringe unidades productivas por número de trabajadores, lo cual permite una flexibilidad en la definición operativa del sector informal.

Fase 3: esta etapa de la encuesta se desarrolla como parte del módulo de gastos de la encuesta y se consideran básicamente preguntas sobre el lugar donde los consumidores adquieren sus productos, diferenciando lugares de venta formal e informal.

Temas investigados en el Módulo ENAHO.04 - Ingreso del trabajador independiente

- Características básicas del negocio o establecimiento
 - Negocio o establecimiento registrado en el registro público
 - Cómo lleva las cuentas de su negocio o actividad
 - Lugar donde desempeña su negocio o su actividad
 - Régimen de tenencia
 - Servicios básicos con que cuenta el local o establecimiento
 - Motivos por el cual inició dicho negocio o actividad
 - Tiempo de trabajo en su negocio o establecimiento
 - Total de personas remuneradas y/o no remuneradas que trabajan en el negocio
 - Funcionamiento del negocio en los últimos 12 meses
 - Tipo de actividad que realizó en su negocio o establecimiento la semana pasada
- Producción de Bienes
 - Ventas
 - Autoconsumo
 - Gasto en materia prima e insumos
- Comercio
 - Ventas
 - Autosuministro
 - Compra de mercaderías

²⁹ Las condiciones para responder el cuestionario del Módulo 04 es ser patrono o independiente, no ser productor agropecuario, y no tener un negocio registrado como persona jurídica, o no llevar libros de contabilidad.

- Servicios
 - Ingresos totales
 - Autosuministro
 - Gastos
- Otros gastos
 - Envases, embalajes, combustible, electricidad, agua, etc.
- Características de la mano de obra y el empleo
- Hoja de control

1.6 Las fronteras de lo no observado

Existe una frontera no necesariamente nítida entre lo informal, lo ilegal y lo subterráneo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2007), las actividades del sector informal forman parte de la llamada *Economía No Observada* (ENO) por pertenecer al grupo de actividades que tienen más probabilidades de no ser observadas.³⁰

Para el caso peruano, esta premisa no es del todo válida. Está claro que lo no observado depende directamente de la incapacidad de un aparato estadístico para conocer o medir un determinado ámbito de la realidad. En el Perú, gran parte del fenómeno de la informalidad no puede clasificarse como *no observado*, puesto que el INEI ha venido desplegando estrategias para convertirlo, precisamente, en *observado*. En ese sentido, los métodos de elaboración de las cuentas nacionales con nuevo año de referencia 2007 así como el módulo del trabajador independiente de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) son contribuciones significativas que ayudan al conocimiento de la informalidad. Pese a ello, dentro de la informalidad existe siempre una parte que no puede ser observada, hay aspectos que el aparato estadístico aún no puede ver.

En el Perú, del universo de unidades productivas que existe en la economía, la parte “formal” es conocida gracias a las fuentes fiscales, el censo económico y las encuestas económicas. La ENAHO complementa esta información, accediendo a unidades productivas informales. Sin embargo, no es posible acceder a la totalidad de unidades productivas informales debido a la existencia de lo informal-subterráneo o incluso de lo informal-ilegal.

Un intento por diferenciar estos conceptos es dado por la OCDE, que precisa “la mayoría de las actividades del sector informal proporcionan bienes y servicios cuya producción y distribución son perfectamente legales. Esta característica es la que las distingue de la producción ilegal. Existe también una distinción entre el sector informal y las actividades de la economía subterránea, aunque ésta es más vaga. Las actividades del sector informal no se realizan necesariamente con la intención deliberada de evadir el pago de los impuestos o de cotizaciones de seguro social, ni de infringir la legislación laboral u otras legislaciones. No obstante, puede haber superposiciones, ya que algunas empresas del sector informal pueden preferir permanecer no registradas para no tener que ajustarse a las normativas y reducir así sus costes de producción” (OCDE, *op. cit.*, p.48).

“En realidad, (...) una proporción bastante considerable de empresas del sector informal está registrada de una u otra manera o paga impuestos, aunque no están necesariamente en condiciones de respetar el conjunto de las exigencias legales y administrativas. De otro lado, conviene tener en cuenta que hay aspectos sustanciales de la producción subterránea que se originan en empresas que pertenecen al sector formal. Estos se refieren, en particular, a la producción de bienes y servicios «fuera de la contabilidad», a las transacciones financieras

³⁰ La OCDE considera cinco grupos de actividades como zonas problemáticas de la Economía No Observada: las actividades informales, subterráneas, ilegales, las que realizan los hogares para su uso final propio y las que se deben a vacíos en el dispositivo de captura de los datos básicos (cf. OCDE 2007).

o a las rentas inmobiliarias no declaradas, a la exageración de los gastos tributariamente deducibles en las declaraciones, al empleo de trabajadores clandestinos y a los salarios y horas extraordinarias no declarados de asalariados declarados. En resumen, aunque el sector informal y las actividades subterráneas puedan coincidir, el concepto de sector informal debe diferenciarse claramente del concepto de producción subterránea” (OCDE, *op. cit.*, p.181).

Diversos estudios han intentado medir la economía no observada en el Perú. En algunos casos, a pesar de usar el término *informal* se refieren en realidad a la economía subterránea y/o ilegal.

La figura 1.4 presenta de manera esquemática los conceptos, metodología y resultados de algunas de estas investigaciones. Se concluye que “las estimaciones para la denominada economía subterránea oscilan en un rango entre 30% y 60%, cifra razonable para explicar la participación de todas las actividades desarrolladas en la economía oculta pero no para explicar la producción de pequeñas unidades empresariales (economía informal) cuya motivación es la sobrevivencia y para la cual se espera una producción mucho menor que la mencionada dado el bajo nivel de productividad que tendrían estas empresas al caracterizarse por la falta de capital y personal calificado.” (MTPE 2004, p.61, *paréntesis en el original*).

Figura 1.4
ALGUNOS ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMÍA INFORMAL EN EL PERÚ

Autores	De Soto (1986)	Schneider & Enste (2000)	Loayza (1997)	De La Roca & Hernández (2004)	MTPE (2004) Boletín de Economía Laboral 28-29
Criterio de análisis					
Concepto	Se concentra en actividades extralegales y actividades económicas de subsistencia al margen de la ley. La principal causa son los costos de la legalidad.	Toda actividad económica que contribuye con el PBI observado o calculado de manera oficial, pero que no se encuentra registrada.	Ser informal es una elección donde los agentes evalúan los costos y beneficios de ser parcial o completamente informal.	Los componentes de la economía informal son: i) evasión tributaria pura, ii) trabajadores informales, iii) economía irregular (hogares).	El sector informal está formado por unidades productivas que no poseen personería jurídica ni llevan sistemas de contabilidad.
Metodología	Enfoque monetario: demanda de dinero que no se explica por transacciones bancarias.	Método del consumo eléctrico (discrepancia entre producción y consumo de electricidad durante un periodo).	Método MIMIC (Modelo de múltiples indicadores y múltiples causas).	Enfoque microeconómico de discrepancias en el consumo.	Método de la producción.
Resultados del tamaño de la "Economía informal"	55% del PBI para los años 1980-1986.	44% del PBI oficial para los años 1989 y 1990.	57,4% del PBI oficial para el periodo 1990-1993.	Entre un rango de 30-37% para el año 2000.	La producción de la economía informal se estima en un 10,1% del PBI para el año 2002.

Nota: Los estudios en mención no necesariamente tratan sobre la economía informal, pese a que hagan alusión a ella.

Fuente: MTPE (2004). Elaboración adaptada: INEI.