



JULIO 2018, LA PAZ, N° 4



# AGENDA INTELIGENTE



PARA EL DESARROLLO DE BOLIVIA

## EL CÍRCULO VICIOSO ENTRE ELEVADA INFORMALIDAD Y BAJA PRODUCTIVIDAD EN BOLIVIA

POR BEATRIZ MURIEL H.



# EL CÍRCULO VICIOSO ENTRE ELEVADA INFORMALIDAD Y BAJA PRODUCTIVIDAD EN BOLIVIA

## RESUMEN

*A partir de la revisión de la literatura y el uso de indicadores, el documento encuentra que en Bolivia coexisten altos y persistentes niveles de informalidad y bajos niveles de productividad laboral con pocas mejoras en el tiempo. Ambos se derivan (entre otros posibles factores) de los elevados costos de la formalidad, y se retroalimentan generando un círculo vicioso. En este marco se plantea una serie de sugerencias para disminuir esos costos y promover un círculo virtuoso entre formalidad y productividad.*



*Sobre la autora:*

**Beatriz Muriel H.**

Licenciada en Economía, Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB), La Paz, Bolivia. Máster y Doctora en Economía, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio), Brasil. Directora Ejecutiva e Investigadora Senior de INESAD. Economista especializada en Economía Laboral, Internacional, Fiscal y Macroeconomía.

## 1. Alta informalidad y baja productividad: ¿Qué hacer para romper este círculo vicioso?

El fenómeno de la informalidad no tiene una única conceptualización, pero ha sido asociado tanto a la realización de actividades económicas al margen de la norma como a estados laborales y productivos precarios. Con todo, las diversas aproximaciones muestran que Bolivia tiene tasas elevadas y persistentes; por ejemplo, el empleo en la economía informal llega a cerca del 80% de la población ocupada entre 2005 y 2016, sin cambios significativos

*Nota: Las opiniones expresadas en este boletín pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de las instituciones auspiciadoras ni del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD).*

en todo ese periodo de tiempo.

Las altas tasas de informalidad bolivianas coexisten con los bajos niveles de productividad laboral que, en las últimas décadas, representaron, en promedio, apenas el 15% de la productividad de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), y el 38% de América Latina. Aún más, entre 2005 y 2016, la productividad laboral en el país tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de apenas el 0,6%.

Estos fenómenos conviven con los elevados costos asociados a la formalidad. Los indicadores comparativos a nivel internacional muestran las altas cargas burocráticas,

tributarias y regulatorias al abrir y mantener un negocio, así como los altos estándares de la normativa laboral en favor de los trabajadores cubiertos por la norma (Banco Mundial, 2018a, 2018b).

La revisión de la literatura económica, teórica y empírica, muestra que estos costos asociados a la formalidad explican —entre otros posibles factores— los altos niveles de informalidad en la economía (producción y empleo), así como los bajos niveles de productividad; fenómenos que a su vez se retroalimentan en un círculo vicioso. Esta dinámica perversa limita el desarrollo productivo del país, por lo que es fundamental evaluar alternativas de políticas públicas que sean tomadas en cuenta en las propuestas de los partidos políticos de cara a las elecciones presidenciales de 2019.

En este contexto, el documento plantea algunas sugerencias que pueden ayudar en la construcción de las propuestas electorales, muchas de

las cuales ya han sido discutidas en la literatura especializada (Muriel & Ferrufino, 2012, 2015):

- Disminuir los costos asociados a los procedimientos de pago de impuestos y otras obligaciones; medidas que ya tienen un avance en materia de comercio internacional.
- Promover una formalización progresiva para las *mypes* (micro y pequeñas empresas) dinámicas que quieran crecer, para que el salto de ser informal a ser formal sea suavizado en el tiempo y acompañado con el crecimiento de ellas.
- Reevaluar la política de cuasi inamovilidad laboral, lo que implica buscar un punto intermedio entre los

extremos de flexibilidad e inamovilidad que otorgue cierto nivel de protección al trabajador, cubierto por la norma, sin limitar en demasía la creación de empleo formal. Al respecto, se sugiere evaluar cómo incluir en la norma, como causal de despido, una situación económica difícil para la empresa; llenar los vacíos legales de la reglamentación sobre el “incumplimiento total o parcial del convenio” (artículo 16, inciso e) de la Ley General del Trabajo); flexibilizar las horas laborales para que se adecúen a la estacionalidad o a los ciclos de los negocios, tomando en cuenta medidas como el “banco de horas”<sup>1</sup>; o permitir el trabajo formal a tiempo parcial.

- Disminuir “los impuestos”

aplicados al trabajo formal, ya que inciden directamente en una menor demanda sobre este.

- Generar desincentivos a la informalidad e incentivos a la formalidad, considerando que los costos de la formalidad son una de las principales fuentes de inequidad, exclusión socioeconómica e injusticia en el país.

<sup>1</sup> El “banco de horas” es un acuerdo entre las partes involucradas, por el cual los trabajadores perciben un salario por una jornada completa, aunque hayan trabajado menos de ocho horas durante periodos de baja actividad en los negocios. De ese modo, se reponen las horas extra trabajadas en periodos de alta producción y ventas.

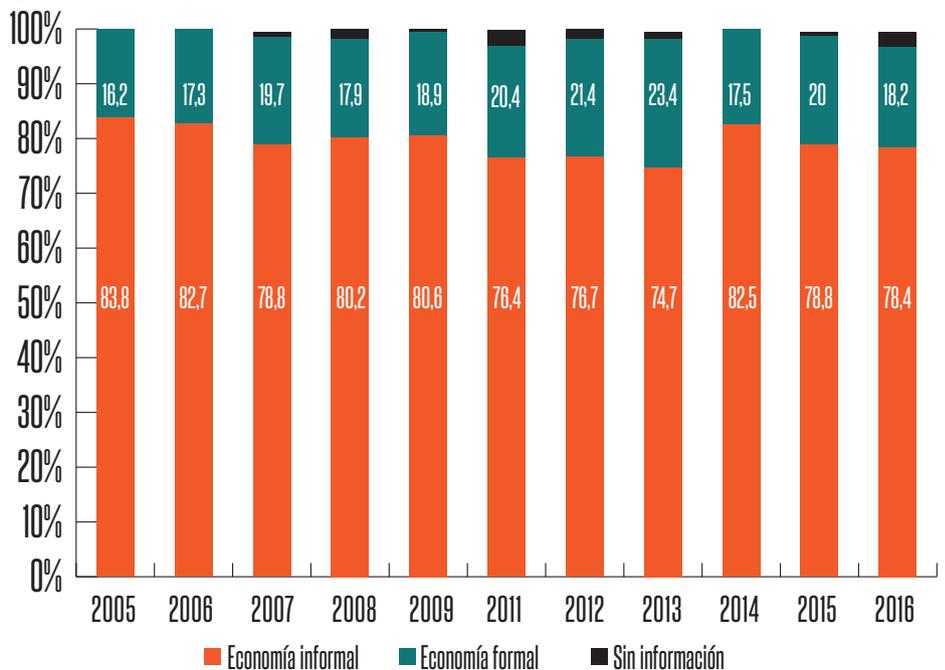
## 2. Informalidad, productividad y costos de la formalidad

### A. Principales hechos estilizados

La informalidad es un fenómeno socioeconómico sobre el que hasta la fecha no hay una única conceptualización. Ha sido asociada tanto a la realización de actividades económicas al margen de la norma — por lo tanto, de la legalidad—, como a estados labores y productivos precarios.

Dada la carencia de una inequívoca definición sobre la materia, los estudios empíricos se han aproximado a la informalidad mediante varios indicadores. En la lectura de todos ellos resaltan los altos niveles de informalidad en Bolivia: se encuentran alrededor del 65% o más (ver, e. g., Hernani-Limarino, Villegas & Yáñez, 2011; Morales & Ajata, 2008; Muriel & Olivárez, 2016). Aún más, varios estudios muestran que el país presenta una de las tasas más altas de informalidad de Latinoamérica (ver e. g., Comisión Económica para

Gráfico 1: Empleo en la economía informal versus Formal (1995-2016)



Fuente: Elaborado por Eminpro-Inesad, con base en datos del INE, Encuestas de Hogares.

América Latina y El Caribe [Cepal] & Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014; Gasparini & Tornarolli, 2009; Herrera, 2017).

El gráfico 1 presenta estimaciones de la composición de la población ocupada por condición de informalidad, siguiendo el concepto de la Red de Empleo, Ingresos y Producción (Eminpro, 2018). El indicador “empleo en la economía informal” agrupa tanto a los trabajadores que cuentan con empleo informal como a los que tienen una fuente laboral formal, pero en el sector informal. El indicador es medido como: i) los asalariados que no gozan de aguinaldo (como variable *proxy* de empleo informal o no cubierto por la norma) o que tienen aguinaldo, pero que trabajan en instituciones privadas que no cuentan con NIT (número de identificación tributaria); e ii) los independientes que trabajan en unidades productivas que no tienen NIT.

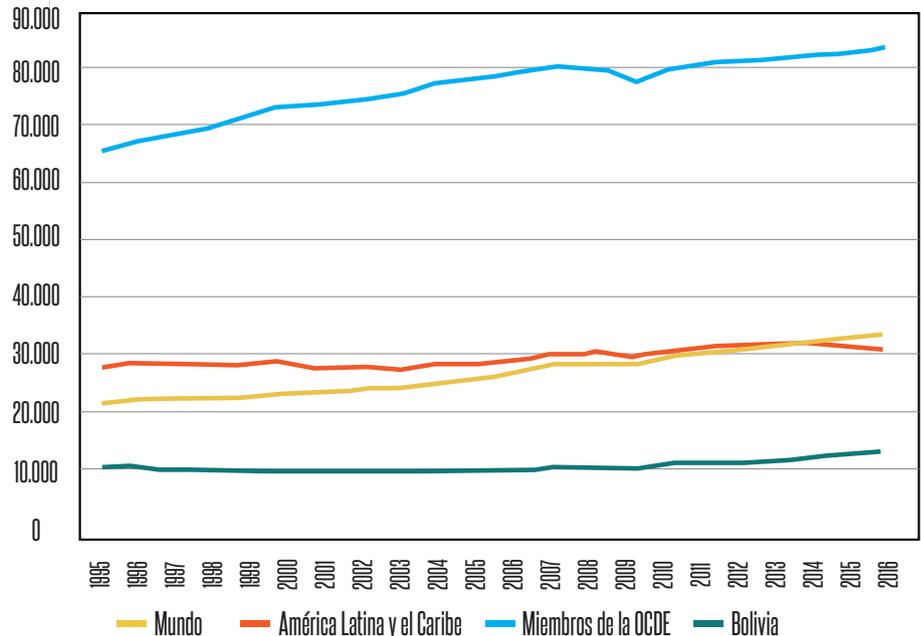
Entre 2005 y 2016, alrededor de 80 de cada 100 personas trabajaron en la economía informal. La disminución más acelerada se registró entre 2005 y 2007; después, su comportamiento es volátil: llegó en 2016 a una tasa parecida a la de 2007<sup>2</sup>.

En la literatura especializada, la economía informal fue concebida como un fenómeno que disminuiría con el crecimiento económico (e. g., Loayza, 2016; Loayza, Oviedo, Servén, 2008; Schneider & Enste, 2000), aunque esta premisa ha sido cuestionada por otros autores (e. g., Chen, 2007, 2012; Kanbur, 2017; Nordling, 2017). En el caso de Bolivia cabe pensar —*ceteris paribus*— que la informalidad debería haber caído con la reciente, e importante, expansión del PIB (producto interno bruto)<sup>3</sup>, dado

2 Un comportamiento semejante se presenta al analizar solamente el área urbana.

3 De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el PIB creció a una tasa promedio anual del 5% entre 2005 y 2016.

**Gráfico 2: Productividad laboral en Bolivia y regiones seleccionadas (1995-2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (2018a). La productividad laboral es calculada como el producto interno bruto (PIB) por persona empleada y ha sido estimada en \$ PPA (paridad del poder adquisitivo) constante de 2011.

que, por un lado, la variable de empleo informal está delimitada por la tenencia de aguinaldo, el cual corresponde a un derecho laboral básico (Muriel & Ferrufino, 2012); y, por otro lado, el NIT excluye a una buena parte de las unidades productivas con bajo capital y ventas anuales<sup>4</sup>, que deberían haberse dinamizado con el crecimiento del PIB. Con todo, el empleo en la economía informal presenta un comportamiento algo contracíclico, lo que ha sido apuntado también en la literatura como un efecto “colchón” (e. g., Loayza & Rigolini, 2006; Muriel & Jemio, 2011).

Además, en el país, las altas tasas de informalidad coexisten con los bajos niveles de productividad laboral. El gráfico 2 muestra esta última variable, estimada por el

4 Los comerciantes, artesanos y vivanderos con ventas de hasta Bs 136.000 al año y capital de hasta Bs 37.000 están en el régimen tributario simplificado y, por lo tanto, no tienen NIT ni pagan varios impuestos nacionales.

Banco Mundial (2018a) para Bolivia y regiones seleccionadas.

El rezago de la productividad laboral en Bolivia es marcado, comparativamente con las regiones seleccionadas: en promedio, para 1995-2016, el índice representa apenas el 15% del registrado por países de la OCDE; el 38% del de América Latina y el Caribe y el 42% del mundo. Aún más, la productividad presenta mejoras muy modestas en el tiempo. Al respecto, entre 2005 y 2016, Muriel (2018) estima una tasa de crecimiento, promedio anual, de apenas el 0,6%<sup>5</sup>.

Con base en la teoría económica, se espera que la dinámica

5 Las estimaciones de Muriel son algo más exactas que las presentadas por el Banco Mundial por dos razones. Primero, el PIB utilizado es el de precios básicos y no de mercado; es decir, excluye márgenes de comercialización y transporte e impuestos. Segundo, la mano de obra es estimada a partir de los censos de población y vivienda de 2001 y 2012, y solo para extrapolar los datos del universo se toman en cuenta las encuestas de hogares.

de la productividad laboral y el crecimiento económico tengan una relación directa, pues este último se deriva de la acumulación de capital físico y humano, así como de mejoras técnicas, tecnológicas, científicas y administrativas, entre otros. Nuevamente esta premisa no parece cabalmente aplicable para el caso de Bolivia.

Por último, el país se destaca también por los altos costos asociados a la formalidad. El cuadro 1 presenta algunos indicadores aproximados que muestran esta situación. En términos de “facilidad para abrir un negocio” (i. e. la evaluación de todos los procedimientos, tiempo y costos, requeridos para abrir uno y operarlo formalmente), el 92,6% de las economías analizadas se encuentra en mejor situación en 2016-2017 que el país. Además, el indicador presenta un deterioro en el tiempo, ya que en 2005-2006 la posición era mejor.

El “pago de impuestos” — los impuestos y las contribuciones, y las cargas administrativas asociadas abonados por las empresas formales en un año— está en una posición aún más baja: en 2016, el 99,5% de los países presentaba una mejor situación que Bolivia. Con todo, en materia de “facilidad del comercio transfronterizo” —i. e., tiempo y costos relacionados con el proceso logístico de importar y de exportar— el país está cerca de la mediana de 2016-2017, y mejoró con relación a 2006.

Por último, en lo relativo al entorno regulatorio para los países en desarrollo —mide los marcos legales y normativos que ayudan o dificultan el desarrollo empresarial—, Bolivia presenta una posición baja: se sitúa en el último quintil.

La tabla 2 presenta indicadores relativos a la regulación laboral que muestran los altos estándares y costos asociados de Bolivia en

**Tabla 1: Costos asociados con tener un negocio formal (2005-2017)**

Indicadores	2005	2006	2016	2017
<b>Facilidad para abrir un negocio</b>				
Posición de Bolivia (dato relativo al 100%)	78,5%	76,1%	92,6%	92,6%
Países con información	144	163	190	190
<b>Pago de impuestos</b>				
Posición de Bolivia (dato relativo al 100%)		96,9%	99,5%	
Países con información		163	190	
<b>Comercio transfronterizo</b>				
Posición de Bolivia (dato relativo al 100%)		60,1%	51,6%	53,2%
Países con información		163	190	190
<b>Entorno regulatorio para las empresas</b>				
Posición de Bolivia (dato relativo al 100%)		Entre 82,1% y 90,5%		
Países (solamente en desarrollo) con información		84		

Fuentes: *Doing business* (Banco Mundial, 2018b) y *CPIA business regulatory environment rating* (Banco Mundial, 2018c).

**Tabla 2: Estándares de la normativa laboral (1995-2016)**

	2016	2017
<b>Despidos permitidos por ley (al margen de causales extremas)</b>		
No permitidos (incluye a Bolivia)	1,0%	1,5%
Sí permitidos	99%	98,5%
Países (incluye algunas regiones de países) con información	200	201
<b>Razón: Costos no salariales sobre el haber básico</b>		
Posición de Bolivia (de más a menos alto)	25%	
Países con información	20	
<b>Razón: Salario mínimo sobre el valor adicionado por trabajador</b>		
Posición de Bolivia (de más a menos alto)	25,5%	20,9%
Países (incluye algunas regiones de países) con información	200	201

Fuentes: *Doing business* (Banco Mundial, 2018b).

comparación con otras regiones. En materia de despidos permitidos por ley, el país tuvo hasta 2005 un grado razonable de protección laboral, con la rescisión de contratos, pero con el pago de compensaciones por despido (desahucio e indemnización). Sin embargo, desde 2006, con la

promulgación del Decreto Supremo 28699, los despidos responden solamente a causales muy específicas, como robos y daños materiales (Muriel & Ferrufino, 2012). Esta medida de cuasi inamovilidad ha posicionado al país dentro del 1,5% de 200 regiones (de casi la totalidad de países) con

mayor protección laboral.

Por otro lado, Bolivia presenta costos no salariales relativamente altos, como porcentaje del haber básico, que llegan al 62% y que ubican al país en el primer 25% más alto de 20 economías de América Latina y el Caribe en 2014. Estos costos incluyen las contribuciones para la protección social (pensiones y salud), aguinaldo, vacaciones e indemnizaciones (Alaimo, Bosch, Gualavisí & Villa, 2017). Con todo, Muriel y Ferrufino (2016) muestran que la tasa podría llegar al 74%, tomando en cuenta todas las contribuciones patronales (i.e. protección social y pro vivienda) y los bonos (primas anuales, bonos de antigüedad, quinquenios y salarios dominicales) y aun excluyendo los pagos de los trabajadores para la protección social<sup>6</sup>.

Finalmente, en 2016, el país se situó entre los primeros 25,5%, de las 200 regiones analizadas, con mayores tasas de salario mínimo sobre el valor agregado, mientras que en 2017 el porcentaje llegó al 20,9%<sup>7</sup>. El resultado se debe a que el Gobierno ha ido incrementando elevadamente este salario anualmente desde el año 2011<sup>8</sup>.

En resumen, la información anterior muestra que en Bolivia coexisten altos y persistentes niveles de informalidad, bajos niveles de productividad laboral con pocas mejoras en el tiempo y elevados estándares regulatorios que

<sup>6</sup> Desde 2006 se aplicaron nuevas contribuciones patronales al sistema de pensiones: bonos dominicales, quinquenios pagados anualmente y, en los últimos años, el doble aguinaldo.

<sup>7</sup> El indicador aproxima la relación entre el salario y el retorno (la productividad) laboral.

<sup>8</sup> El gobierno incrementó también el haber básico. Ambos salarios tienen una incidencia directa sobre los demás costos laborales ya que son indexados a estos (ver Muriel & Ferrufino, 2016).

generan altos costos asociados a la formalidad.

## B. Interrelaciones entre informalidad, productividad y costos de la formalidad

Los estudios que analizan las interrelaciones entre informalidad, productividad y costos de la formalidad en Bolivia son todavía escasos; sin embargo, a partir de algunos avances de la teoría y de las investigaciones empíricas es posible entenderlas y esquematizarlas a partir de la figura 1.

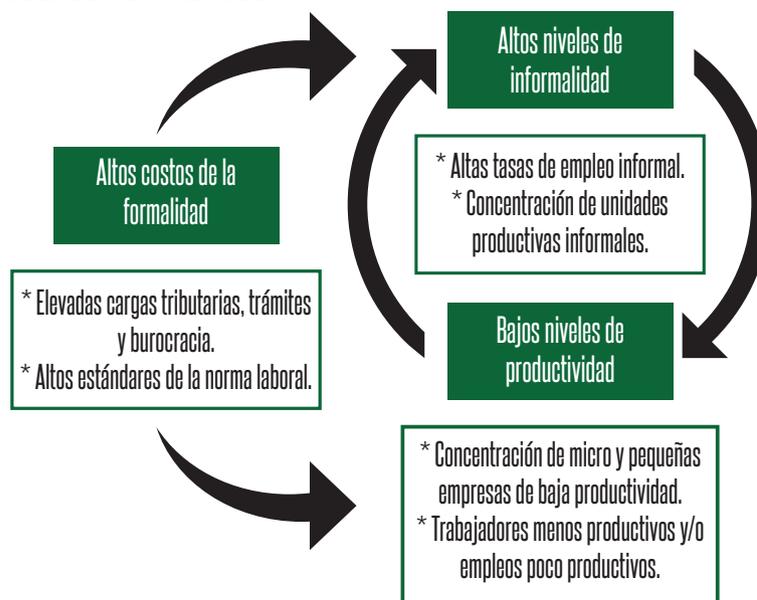
Los altos costos asociados a la formalidad determinan los altos niveles de informalidad. A partir de una exhaustiva revisión de la literatura especializada, Schneider y Enste (2000) señalan que las causas más importantes que explican la “economía no oficial” son las cargas tributarias, las contribuciones a la seguridad social y la regulación relacionada con el mercado laboral

(entre otras normativas<sup>9</sup>). Las cargas tributarias no están asociadas únicamente a los impuestos, sino también a la complejidad de los sistemas tributarios y al peso de la regulación relativa; aunque el control y la penalización de la “economía no oficial” pueden tener un efecto contrario. Los mayores costos laborales derivados de la norma afectan particularmente al empleo cubierto por esta (para más literatura sobre el tema, ver también Muriel & Ferrufino, 2012; y Herrera, 2017).

Schneider y Enste (2000) también encuentran estudios donde se establece que los trabajadores encuentran incentivos para trabajar en la “economía no oficial”. En particular, los costos laborales derivados de la regulación pueden ser traspasados a aquellos, por lo que les resulta atractivo trabajar en la informalidad para evitar esta carga. Además, Levy

<sup>9</sup> Claro está, la informalidad puede ser resultado también de otros factores económicos, sociales, culturales, etc.

**Figura 1: Interrelaciones entre informalidad, productividad y costos de formalidad**



Fuente: Elaboración propia.

(2008) observa que la seguridad social (salud, pensiones, vivienda, etc.) no contributiva (i. e., dada por el Estado de manera universal y gratuita o a bajo costo) desincentiva la generación de empleos formales, pues las partes (empleado-empleador) pueden ahorrar los pagos a estos seguros<sup>10</sup>.

Acercas del análisis de la incidencia de las cargas tributarias en Bolivia sobre la informalidad, Vargas (2012), a partir de un modelo de equilibrio general dinámico, determina que las características económico-productivas, el estado de los impuestos y la evasión fiscal en 2010 condujeron a una economía informal —medida en porcentaje del producto total— del 60%. Sin embargo, en este escenario, la simulación de políticas —como el aumento de penalidades para los evasores fiscales en el sector formal o para los agentes que producen en la economía informal y una mejora en la calidad regulatoria— no lleva necesariamente a menores niveles de informalidad; incluso pueden aumentarla.

En el caso del análisis de la incidencia de la normativa laboral, Muriel y Machicado (2014) estiman funciones de demanda laboral a partir de datos de las industrias manufactureras formales para 1988-2007. Los resultados muestran que el incremento del 1% en los costos laborales (en valores reales) disminuye la demanda por empleo formal en 0,49% para los obreros y 0,43% para los empleados. Esta relación sugiere que el aumento de los costos derivados de la norma boliviana, aplicados desde 2006, ha destruido empleos formales —*ceteris paribus*—. Además, los autores utilizan una variable aproximada de

10 A esto se añade la baja calidad o baja retribución de estos seguros cuando son contributivos.

protección laboral y muestran que ésta tuvo un impacto negativo sobre la demanda de obreros; aunque no encuentran una relación significativa para los empleados.

Por otro lado, en un escenario de equilibrio general, Herrera (2017) desarrolla un “modelo de búsqueda y emparejamiento de empleo con fricciones” que incluye las normas y las características laborales bolivianas. A partir de las simulaciones del autor, se observa que una disminución del 10% en los costos de mantener un empleo en el sector formal lleva a un aumento de este empleo del 26,2% al 31,5% y a una reducción en el informal del 69,0% al 63,0%; aunque la tasa de desempleo sube de 4,8% a 5,5%. Además, una reducción del 10% del costo de desvincular un trabajo provoca un incremento del empleo en el sector formal del 26,2% al 39,2%, mientras que en el informal baja del 69,0% al 54,2%. Con todo, el desempleo empeora a una tasa que va del 4,8% al 6,6%<sup>11</sup>.

La figura 1 muestra también que los altos costos de la informalidad tienen, entre otros posibles factores, una incidencia negativa sobre la productividad laboral y, a su vez, la productividad se interrelaciona en un círculo vicioso —y endógeno— con la economía informal. Al respecto, la literatura teórica y empírica presenta varios posibles canales de interrelación entre las variables, de los cuales se describen los más relevantes para el caso de Bolivia.

Múltiples estudios observan y muestran que la economía informal en relación con la formal tiene, en promedio, una menor productividad laboral y una mayor concentración de

11 Estudios adicionales para el país, basados en métodos científicos, encuentran también impactos negativos de la regulación laboral sobre la economía formal (Fernández, 2016; Román, 2011).

micro y pequeñas empresas (*mypes*)<sup>12</sup>. En el caso de Bolivia, Muriel (2013) estima la productividad laboral para las industrias manufactureras a partir de datos disponibles para el año 2007, y encuentra que las *mypes* formales tienen, en promedio, una productividad laboral que representa 2,9 veces la del universo de *mypes*. Aún más, esta tasa aumenta a 6,3 cuando la comparación se realiza con las empresas formales medianas y grandes<sup>13</sup>.

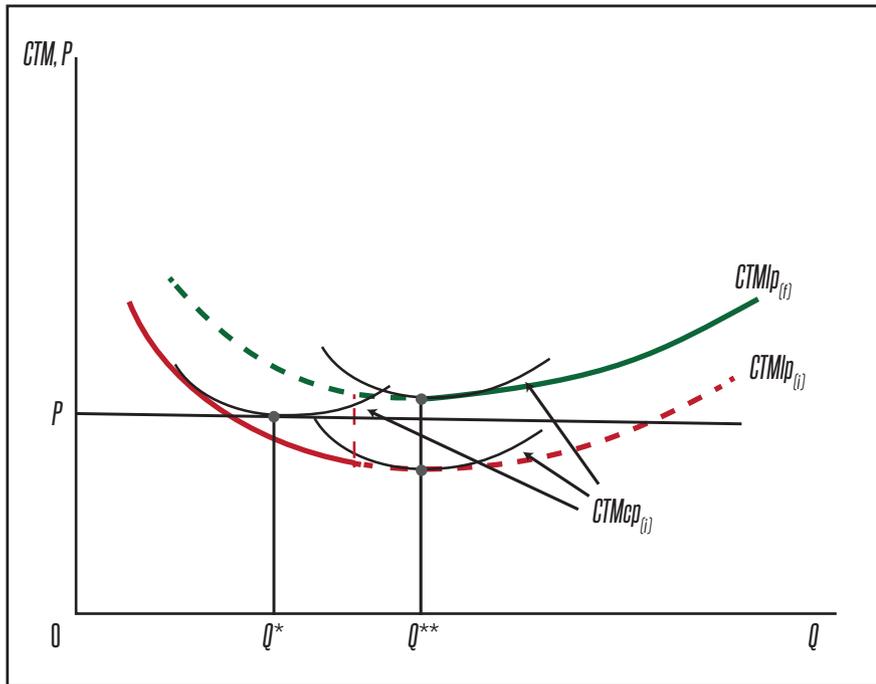
Las características de baja productividad y alta informalidad de las *mypes* son tan inherentes a ellas que inclusive los conceptos pueden ser tratados como sinónimos en la literatura especializada (e. g., Muriel y Olivárez, 2016; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 1993). Aún más, siguiendo las tendencias de la productividad y la informalidad en Bolivia, el porcentaje de personas que trabaja en las *mypes* en 2016 (de acuerdo con la Encuesta de Hogares) llegó al 85%; con pocas modificaciones en el tiempo. El desafío recae, entonces, en entender por qué los costos laborales asociados a la informalidad limitan el crecimiento de las *mypes* y, por lo tanto, de la productividad.

La pregunta anterior puede ser respondida a partir de la figura 2 que presenta, de acuerdo con la teoría microeconómica, las decisiones óptimas de producción — $Q^*$  y  $Q^{**}$ — de las empresas en mercados competitivos. Considere que  $Q^*$  es el nivel de producción de una *mype* dada, la cual está asociada a un dado nivel de empleo y de capital. En este nivel, los precios ( $P$ ) —e ingreso marginal— de

12 De acuerdo con la Encuesta de Hogares de 2016, el 89% de las personas con empleos en *mypes* —de hasta 14 trabajadores— pertenecían a la economía informal.

13 Las empresas medianas y grandes en este caso están conformadas por 15 trabajadores o más.

Figura 2: Selecciones óptimas de las empresas



Fuente: Elaboración propia.

mercado igualan al “costo total medio de corto plazo” ( $CTMcp$ ) —y el costo marginal—. Si la *mype* es dinámica —es decir, tiene habilidades para crecer—, entonces, planeará aumentar la escala de producción a  $Q^{**}$  con mayor empleo e inversiones (y niveles de producción por unidad de producto más altos<sup>14</sup>, dado que el costo total medio de largo plazo ( $CTMlp$ ) es más bajo. Sin embargo, de acuerdo con la figura 2, este crecimiento implica que tendrá que pasar de ser informal a ser formal. Esto implica que los costos por unidad de producto se desplazarán hacia arriba, de  $CTMcp_{(i)}$  a  $CTMcp_{(f)}$ ; el salto corresponde a todos

los costos asociados a la formalidad. En el ejemplo, el nuevo costo unitario es inclusive mayor al precio —aunque este puede variar en el tiempo—, por lo que la *mype*, de manera racional, no tomará la decisión de crecer.

La figura 2 describe una visión estilizada del comportamiento de las *mypes*, por lo que cabe tomar en cuenta la heterogeneidad de estas, así como sus decisiones óptimas. Entre las diferencias más importantes se rescatan cuatro:

Primero, las *mypes* son, en la práctica, diversas en términos de eficiencia. En este marco, Levenson y Maloney (1998) señalan que aquellas más eficientes serán las que crecerán pudiéndose tornar formales (dado que sus costos unitarios son más bajos que los observados en la figura).

Segundo, dependiendo del grado de control y cumplimiento de las normas, las empresas pueden cumplir

simplemente algunas de estas y ser parcialmente informales; aunque las distorsiones —posiblemente con otras connotaciones— sobre las decisiones de crecimiento prevalecen (e.g., Dabla-Norris, Gradstein & Inchauste, 2008; Dabla-Norris & Inchauste, 2007).

Tercero, algunas *mypes* pueden no crecer porque en las preferencias de los propietarios hay otros factores igualmente importantes para maximizar su utilidad. Un ejemplo de ello pueden ser las madres que tienen que conciliar las tareas del hogar con el trabajo: se les hace difícil administrar una empresa más grande. Por último, algunas *mypes* pueden ya encontrarse en una escala óptima de producción, aunque es posible que sean ya las formales.

Finalmente, la baja productividad puede estar asociada también al empleo informal. Al respecto, de la discusión en la literatura especializada, cabe señalar a Levy (2008), quien muestra que es posible que frente a desincentivos para la realización de contratos laborales formales —como la protección social universal no contributiva que suple, en alguna medida, a la contributiva— se generan “emparejamientos laborales” (empleado-empleador) con menores niveles de productividad<sup>15</sup>.

14 Esta perspectiva se verá motivada también por mejores escenarios de crecimiento a partir de mayores posibilidades tanto de vinculación con las empresas formales y con el sector público (que usualmente requieren subcontratar en un escenario formal), como de acceso a mercados externos.

15 Muriel y Machicado (2014) muestran que inclusive los costos laborales asociados a la formalidad han permitido a las empresas formales aumentar la brecha de productividad, dado que estas pueden contratar trabajadores de mejor “calidad” que las firmas informales.

### 3. ¿Cómo romper el círculo vicioso de alta informalidad y baja productividad?

Los diferentes estudios descritos brevemente muestran que los elevados costos de la formalidad explican, entre otros posibles factores, los altos niveles de informalidad y la baja productividad laboral en Bolivia, los que a su vez se retroalimentan generando un círculo vicioso.

En este contexto, un desafío importante para un efectivo desarrollo productivo en el país es justamente evaluar las mejores alternativas de reducción de estos costos. Idealmente, las propuestas de los partidos políticos, de cara a las elecciones presidenciales de 2019, deberían tomar en cuenta estos problemas estructurales. Algunas sugerencias que pueden ayudar en la construcción de las propuestas son:

- *Disminuir los costos asociados a los procedimientos de pago de impuestos y otras obligaciones.* Cabe notar que la desburocratización ya forma parte de las medidas del actual Gobierno, en materia de comercio internacional, en busca de optimizar los procesos (Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2016). El reto es, entonces, continuar con esta iniciativa y acelerar en los aspectos tributarios y laborales. Esto requiere mapear los procesos y redimensionarlos con un enfoque de efectividad (eficiencia y eficacia), de tal manera que se puedan cumplir los objetivos marco de las políticas a un costo mínimo para los agentes económicos. Además, los procesos deben ser sencillos y claros, de tal manera que no demanden mayores costos a las unidades productivas informales (como la necesidad de

tener departamento contable para no incurrir en problemas fiscales y elevadas multas como ocurre actualmente en Bolivia).

Además, cabe recordar que cualquier política tributaria distorsiona el sistema económico, por lo que es importante hacer estudios técnicos que permitan reformar la política, a fin de cumplir con las buenas prácticas básicas de efectividad, equidad y justicia asociadas a aquella.

- *Promover una formalización progresiva para las mypes que quieran crecer.* Como se señaló, las mypes informales son heterogéneas, por lo que las recomendaciones van para aquellas mypes dinámicas que además deseen crecer —e. g., aumentar su capital a más de Bs 37.000 y sus ventas a más de Bs 136.000 anuales—. Siguiendo a Muriel y Ferrufino (2015), cabe analizar alternativas de procesos de adecuación que permitan asumir las cargas asociadas a la formalidad de manera paulatina, para que el salto de ser informal a ser formal sea suavizado en el tiempo (aunque esta medida no debe provocar la evasión parcial de impuestos). Además, hay que facilitar el acceso a beneficios especiales, como la asistencia técnica, y brindar apoyo para el acceso a mercados y a financiamiento (como fondos de garantía), entre otras medidas, que les permitan crecer y alcanzar mayores niveles de productividad; posiblemente bajo compromisos y metas específicas.

- *Reevaluar la política de cuasi inamovilidad laboral.* La literatura empírica muestra que ningún extremo, flexibilidad o inamovilidad

(blanco o negro) es recomendable bajo los principios de eficiencia, equidad y justicia. Por lo tanto, siempre será posible encontrar un término medio (una escala de grises) que otorgue cierto nivel de protección al trabajador cubierto por la norma y que permita cuidar la creación de empleo formal<sup>16</sup>. Al respecto, Muriel y Ferrufino (2012, 2015) plantean las siguientes alternativas:

- Incluir en la norma, como causal de desvinculación, una situación productivo-empresarial deteriorada (e. g., bajas ventas, pocas ganancias, etc.) que sea verificable en los estados financieros.

- Reglamentar, como causal de despido, el “incumplimiento total o parcial del convenio” (artículo 16, inciso e) de la Ley General del Trabajo), en el marco del desempeño del trabajador. La disposición actualmente presenta vacíos.

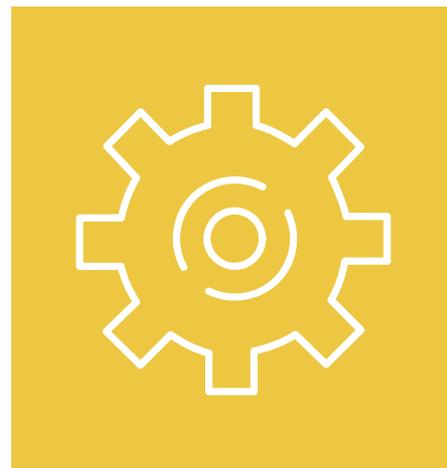
- Flexibilizar las horas laborales de tal manera que se puedan adecuar a la estacionalidad y/o a los ciclos de los negocios, tomando en cuenta medidas como el “banco de horas” o el trabajo formal a tiempo parcial (media jornada o más).

- *Disminuir “los impuestos” aplicados al trabajo.* Como se señaló anteriormente, los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, lo que implica que un impuesto al trabajo formal desincentiva directamente su demanda, a no ser que estos costos sean compensados con mayores

<sup>16</sup> Este aspecto es fundamental, pues según los datos existentes, una buena parte de los empleos en el país son de facto flexibles.

beneficios derivados de la mano de obra. En este marco, algunos costos laborales pueden estar actuando como “impuestos”, por lo que es recomendable reducirlos y buscar otras opciones de financiamiento. *A priori*, los aportes a pro vivienda y los solidarios de vejez pueden ser considerados como “impuestos directos al trabajo”; a eso se suma que los trabajadores de las empresas pagadoras acceden marginalmente a los beneficios.

- *Generar desincentivos a la informalidad e incentivos a la formalidad.* En este caso, la literatura especializada presenta una serie de sugerencias: mayores penalidades para los informales, mejores procesos de fiscalización y más políticas de promoción a los formales. Con todo, cabe tomar en cuenta que estas medidas están directamente asociadas con principios de equidad e inclusión, por lo que deben ser tratadas de esta manera.



## Bibliografía

- Banco Mundial. (2018a). Indicadores del desarrollo mundial [Base de datos]. Recuperado de <http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators>
- Banco Mundial. (2018b). Doing business [Base de datos]. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/data>
- Banco Mundial. (2018c). CPIA business regulatory environment rating (1=low to 6=high) [Base de datos]. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.BREG.XQ?view=chart>
- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M., & Villa, J. M. (2017). Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean (Technical note N.º IDB-TN-1291). Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8430>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [Cepal], & Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2014). The employment situation in Latin America and the Caribbean: Employment formalization and labor income distribution. Santiago de Chile: Autor.
- Chen, M. (2007). Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment (Working paper N.º 46). Nueva York: Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs.
- Chen, M. (2012). The informal economy: Definitions, theories and policies (WIEGO working paper N.º 1). Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Dabla-Norris, E., & Inchauste, G. (2007). Informality and Regulations: What Drives the Growth of Firms? (IMF working paper N.º 112). Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Dabla-Norris, E., Gradstein, M., & Inchauste, G. (febrero, 2008). What causes firms to hide output? The determinants of informality. *Journal of Development Economics*, 85(1-2), 1-27.
- Red de Empleo, Ingresos y Producción [Eminpro]. (2018). Indicadores aproximados de trabajos dignos [Base de datos]. Recuperado de [http://www.eminpro-inesad.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110&Itemid=301](http://www.eminpro-inesad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=110&Itemid=301)
- Fernández, Z. (2016). Payroll tax, Job Search and Informality. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, CIESS Económica. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B6NEWT0ISgFYLXdCTHN5OFYtZk0/view>
- Gasparini, L., & Tornarolli, L. (2009). Informalidad laboral en América Latina y el Caribe: patrones y tendencias a partir de microdatos de encuestas de hogares. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (63), 13-80.
- Hernani-Limarino, W., Villegas, M., & Yáñez, E. (2011). Unemployment in Bolivia: Risks and labor market policies (IDB working paper N.º 271). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Research Department.
- Herrera, J. A. (2017). Costos laborales, productividad y sector informal en un modelo de búsqueda y emparejamiento de empleo para Bolivia (Tesis de maestría inédita). Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Kanbur, R. (2017). Informality: Causes, consequences and policy responses. *Review of Development Economics*, 21(4), 939-961.
- Levenson, A., & Maloney, W. (1998). The informal sector, firm dynamics and institutional participation (Policy research working

paper N.º 1988). Washington: Banco Mundial.

Levy, S. (noviembre, 2008). Buenas intenciones, malos resultados: Políticas sociales, informalidad y crecimiento económico en México. Ciudad de México: Oceano.

Loayza, N. V. (2016). Informality in the Process of Development and Growth. *The World Economy*, 39(12), 1856-1916.

Loayza, N. V., Oviedo, A. M., & Servén, L. (2006). The impact of regulation on growth and informality: Cross-country evidence (Policy research working paper N.º 3623). Washington: Banco Mundial.

Loayza, N., & Rigolini, J. (2006). Informality trends and cycles (Policy research working paper N.º 4078). Washington: Banco Mundial.

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. (2016). Iniciativa VUCE Bolivia [Boletín informativo]. Recuperado de <http://www.vcie.produccion.gob.bo/siexco/web/bundles/portal/noticias/separataVuce.pdf>

Morales, R., & Ajata, P. (2008). El sector informal en Bolivia: Reflexiones teóricas y realidad estadística. La Paz, Bolivia: Superintendencia de Empresas.

Muriel H., B. (2013). Documento programático: Eje de desarrollo productivo-manufacturero. Manuscrito inédito. La Paz, Bolivia: Ministerio de Gobierno.

Muriel H., B. (2018). Análisis de la situación laboral boliviana a la luz de la normativa laboral y política salarial. Manuscrito inédito. La Paz, Bolivia: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

Muriel H., B., & Ferrufino, R. (2012). Regulación laboral y mercado de trabajo: Principales desafíos para Bolivia. La Paz, Bolivia: Fundación Milenio.

Muriel H., B., & Ferrufino, R. (2015). Propuestas de adecuación de la normativa laboral: Trabajo digno y desarrollo productivo para todos. Recuperado de <http://box.cnc.bo/eco/PROPUESTAS%20DE%20ADECUACION%20NORMATIVA%20ALCONTEXTO%20LABORAL%20CNC%20vf52015.pdf>

Muriel H., B., & Ferrufino, R. (2016). Situación productiva-laboral y política salarial en las zonas urbanas de Bolivia. Manuscrito inédito. La Paz: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

Muriel H., B., & Jemio, L. C. (2011). Mercado laboral y reformas en Bolivia. En J. Rodríguez & A. Berry (Eds.), *Desafíos laborales en América Latina después de dos décadas de reformas estructurales* (pp. 273-256). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Muriel H., B., & Machicado, C. G. (2014). Empleo y regulación laboral: análisis empírico de las firmas manufactureras bolivianas, 1988-2007. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (21), 9-60.

Muriel H., B., & Olivárez C. G. (2016). Informalidad en Bolivia (Cartilla educativa N.º 4). La Paz: Red Eminpro; Fundación Inesad. Recuperado de [http://www.eminpro-inesad.com/images/publicaciones/cartilla\\_educativa4.pdf](http://www.eminpro-inesad.com/images/publicaciones/cartilla_educativa4.pdf).

Nordling, D. (2017). Growth and the Informal Economy: A study on the effect of growth on the relative size of the informal economy in the developing world. Recuperada de <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8906207>

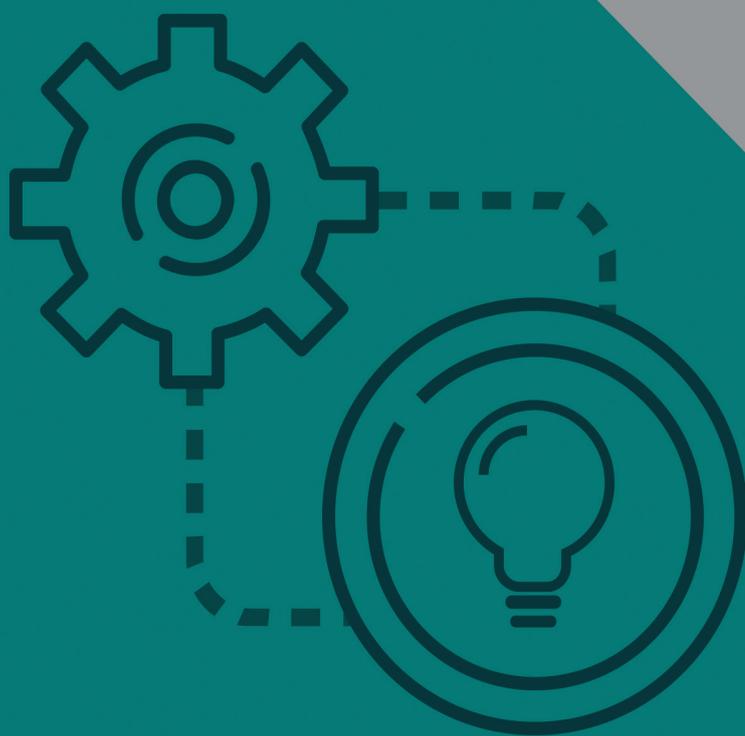
Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (enero, 1993). Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Recuperada de [http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS\\_087486/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087486/lang-es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo. (2014). Thematic labour overview 1: Transition to formality in Latin America and the Caribbean. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y El Caribe.

Román, S. (2011). Costos laborales, economía informal y reformas a la legislación laboral en Bolivia (Development research working paper N.º 8). La Paz, Bolivia: Fundación INESAD.

Schneider, F., & Enste, D. (marzo, 2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38(1), 77-114.

Vargas, J. P. M. (mayo, 2012). To be or not to be informal? A structural simulation (MPRA paper N.º 41290). Múnich, Alemania: Universidad de Múnich.



**INESAD**

**DIRECCIÓN:** Av. Altamirano, #6775, entre C. 4 y 5, Irpavi

**La Paz - Bolivia**

**TELÉFONO/FAX:** +591-2-2146069

**E-MAIL:** [inesad@inesad.edu.bo](mailto:inesad@inesad.edu.bo)

**inesad**

---