

## El impacto de la economía subterránea en el mercado laboral y el capital social\*

*Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos*, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

\* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Juan Moncada, Investigador Asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

*Entre los beneficios que pueden derivarse de la acción empresarial se encuentran la generación de nueva riqueza; la contribución al erario por la vía de la tributación; la demanda de empleo digno y de calidad; el respeto de las normas vigentes en materia de derechos laborales, calidad de la producción y sostenibilidad ambiental; la promoción de la innovación; y la generación de valor com-*

*partido. Por el contrario, las distintas formas de “economía subterránea” —la sumatoria de actividades informales, emprendimientos ilegales y criminalidad organizada— no reportan ninguno de estos beneficios, y más bien, agravan problemas ya existentes y provocan otros nuevos, con costos importantes para el conjunto de la sociedad.*

## INTRODUCCIÓN

El concepto de economía subterránea se aplica a todas aquellas actividades económicas que no se encuentran normalizadas en el conjunto de la economía formal y legal. El término subterráneo hace alusión a la naturaleza en principio oculta de las economías que eluden los controles institucionales, fiscales y legales. En otras palabras, es aquella porción de la economía que se instala en la sociedad al margen del mercado formal y de los marcos institucionales. Las actividades económicas subterráneas son difíciles de controlar por parte de las autoridades económicas y financieras, y así mismo son difíciles de observar y medir. Ello plantea un desafío importante tanto para los tomadores de decisiones en materia de política pública como para investigadores y académicos, así como para otros agentes económicos; y dificulta además la comprensión de sus implicaciones por parte de la opinión pública.

La economía subterránea tiene, en consecuencia, diferencias abismales con la actividad económica legal y formal. La iniciativa empresarial organizada formalmente y desarrollada conforme a la ley en un entorno institucional y social adecuado, genera para la sociedad una gran cantidad de beneficios, es responsable ante las autoridades, ante los consumidores y ante la ciudadanía por la forma en la que son llevadas a cabo sus actividades. Por el contrario, la economía subterránea no sólo no ofrece los beneficios para el conjunto social que sí ofrecen las empresas legales,

sino que genera costos adicionales de carácter social, económico, ambiental e, incluso, por distintas razones, puede generar también riesgos en materia de seguridad.

La categoría de “economía subterránea” abarca un catálogo muy diverso de actividades económicas, muchas veces relacionadas entre sí (en forma complementaria o competitiva), y que interactúan de forma no menos diversa con otras dimensiones de la vida social. En ese orden de ideas, para comprender mejor el fenómeno de la economía subterránea resulta pertinente hacer algunas distinciones.

Por ejemplo: debe diferenciarse el componente ilegal del componente informal. Aquel comprende toda actividad económica que ha sido prohibida por la ley, mientras que este abarca las actividades económicas que, siendo lícitas, se desarrollan sin el pleno cumplimiento de las formalidades establecidas por la

ley para ello. Si bien la informalidad no supone de suyo un delito, sí tiene consecuencias nocivas para la sociedad, y con alguna frecuencia, acaba vinculada a circuitos económicos ilegales.

Por otro lado, en el ámbito de la ilegalidad existen muy distintas actividades proscritas por la ley bajo ciertas y precisas circunstancias, o cuyo desarrollo implica la comisión de uno o varios delitos graves, por lo que vale la pena distinguir entre los mercados simplemente ilegales y los mercados criminales (estos últimos, los más propiamente integrados en actividades de criminalidad organizada).

*Las actividades económicas subterráneas son difíciles de controlar por parte de las autoridades económicas y financieras, y así mismo son difíciles de observar y medir*

Los tipos de economías subterráneas descritos anteriormente, aunque no son iguales, guardan una estrecha relación. Las actividades económicas que surgen al margen del mercado formal articulan sus propias redes de recursos, mecanismos de intercambio, reglas de funcionamiento (institucionalidades paralelas), estructuras organizacionales y jerarquías. En estos espacios económicos se establecen vínculos de dependencia y complementariedad entre la informalidad, la ilegalidad y la criminalidad. El resultado final de estos vínculos puede ilustrarse con la imagen de una telaraña gigantesca que no sólo termina atrapando a los sectores de la sociedad cuya actividad económica es informal, legal y criminal, sino que también termina devorando la economía formal al introducir ventajas competitivas perversas que desestiman la actividad económica legal y formal, debilitan las instituciones a través de distintas formas de corrupción, y distorsionan el normal funcionamiento de la economía.

En el caso colombiano, el tamaño y peso de esa telaraña resulta digno de urgente atención. En el país la economía subterránea asciende casi al 40% del Producto Interno Bruto-PIB (33,3% informal + 6,3% ilegal)<sup>1</sup>. Por otro lado, el índice de informalidad laboral cerró en 48% para el trimestre abril – junio de 2017<sup>2</sup>, una cifra preocupante ya que indica que casi la mitad de la población ocupada se encuentra en la informalidad (y por lo tanto, al margen de la tributación y de los beneficios de la seguridad social, entre otros).

Preocupan también actividades como el narcotráfico, el contrabando, la piratería y el lavado de activos. El contrabando representa en un mercado de 6.000 millones de dólares, el equivalente al 10% del total de las importaciones legales<sup>3</sup>. En América Latina se estima una pérdida entre

0,9 y 2% del producto interno bruto por el impacto del contrabando cada año<sup>4</sup>.

En el sector licorero, el contrabando representa una pérdida fiscal para los departamentos de 406 millones de dólares, en el sector tabacalero una pérdida fiscal de 108.000 millones de pesos, y en el caso del sector textil, el contrabando representa el 13% del PIB del sector y el 5% del consumo<sup>5</sup>. En cuanto a la piratería, llama la atención que en Colombia distintos sectores de la economía dejan de percibir ingresos por 720 millones de dólares, siendo el uso de software ilegal el que presenta cifras especialmente alarmantes (su valor comercial asciende a 281 millones de dólares)<sup>6</sup>.

*Casi la mitad de la población ocupada se encuentra en la informalidad*

En el caso del narcotráfico (otra muy importante actividad económica ilegal en Colombia), hoy se reportan aproximadamente 200,000 hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos<sup>7</sup>. De hecho, se estima que a la economía colombiana ingresan anualmente 10,3 billones de pesos por cuenta del narcotráfico (aproximadamente el 1,2% del PIB)<sup>8</sup>.

A pesar de lo nocivas que son las economías subterráneas para el Estado colombiano y el conjunto de la sociedad, los datos ofrecidos anteriormente evidencian que estas han logrado no sólo sobrevivir, sino prosperar ampliamente en Colombia. Lo cierto es que a pesar de los daños que son, ofrecen unos márgenes de rentabilidad de corto plazo amplios y atractivos para sectores importantes de la población. Las actividades descritas, pertenecientes

1. Clavijo, S; Vera, A; Ríos, A; Zuluaga, A y Cuéllar, E. *Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia*. Documento realizado por Anif para la Asociación Bancaria de Colombia, 2017. Pág. 1. Disponible en: <http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-aso-bancaria-efectivo0517.pdf>
2. DANE. *Medición de empleo informal y seguridad social trimestre abril – junio de 2017*. Boletín Técnico, 2017. Pág. 3 Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_may17\\_juL17.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_may17_juL17.pdf)
3. García, C. “Por contrabando, Colombia tuvo pérdida de 6.000 millones de dólares”. *El Tiempo* (22 de marzo de 2017). Consultado en julio de 2017, disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/>

consecuencias-del-contrabando-en-economia-de-colombia-70424.

4. Ídem.
5. Dinero. “Contrabando y piratería, dos flagelos que desangran la economía colombiana”. *Dinero* (4 de julio de 2017). Consultado en octubre de 2017, disponible en <http://www.dinero.com/pais/articulo/contrabando-y-pirateria-en-colombia-y-su-impacto-en-la-economia/243720>
6. Ídem.
7. La República. “El peso del narcotráfico en la economía”. La República (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.
8. La República. “El peso del narcotráfico en la economía”. *La República* (15 de septiembre de 2017). Consultado en agosto de 2017, disponible en <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/el-peso-del-narcotrafico-en-la-economia-2548515>.

a la economía subterránea, así como aquellas que no se mencionan, independientemente de su magnitud, afectan negativamente el mercado laboral y deterioran el capital social, afectando significativamente las perspectivas de desarrollo económico sostenible y progreso social duradero.

## ECONOMÍA SUBTERRÁNEA Y EL ENTORNO DEL TRABAJO

Uno de los problemas más significativos de la economía subterránea es que constituye un centro de gravedad que atrae recursos humanos que terminan desempeñando actividades económicas en condiciones de precariedad y vulnerabilidad. Gran parte de la actividad económica desarrollada en Colombia, carece de condiciones que garanticen la protección de los derechos de los trabajadores. En efecto, los derechos laborales y otras condiciones de seguridad laboral y previsión social se pierden en la realización de actividades económicas informales e ilegales.

Las personas que desempeñan su actividad económica en el marco de la economía subterránea no tributan y dejan de hacer sus aportes (y los de quienes trabajan con o para ellos) al sistema de seguridad social. Este sistema está diseñado para garantizar una serie de derechos básicos a la población en materia de prestación del servicio público de la salud y mantener a flote el sistema de pensiones. Cuando una porción significativa de la sociedad (casi el 50% de la población ocupada, en el caso colombiano) deja de hacer sus aportes al sistema de seguridad social, no sólo se está perjudicando a sí misma, sino que está poniendo en condición de vulnerabilidad a la otra porción que sí lo hace. El dinero que deja de entrar la seguridad social implica el debilitamiento de toda la infraestructura provista para prestar los servicios públicos básicos de salud y pone en riesgo la estabilidad y sostenibilidad del sistema de pensiones.

Otro de los grandes riesgos que corren los sectores de la población involucrados en la economía subterránea es el de la inseguridad humana. El Estado provee una normatividad para el normal desarrollo de muchas actividades económicas con el fin de que estas sean lo más seguras posibles para quienes las realizan, para la sociedad en su conjunto y para el medio ambiente. Quienes realizan actividades económicas informales e ilícitas no cumplen con la normatividad establecida poniendo en riesgo no solo su integridad física, sino también la integridad de otros

miembros de la sociedad y del medio ambiente. Estas personas son especialmente vulnerables a accidentes, son expuestas a todo tipo de factores nocivos para su salud y a distintos riesgos vitales. Por si fuera poco, dado que la economía subterránea discurre por fuera o al margen de la ley, las diferencias entre agentes económicos en relación con el cumplimiento de obligaciones, o el control de cuotas de mercado o de etapas del proceso productivo, son arbitradas mediante la violencia o mediante distintas formas de exacción (como la extorsión)<sup>9</sup>.

Con el fin de hacer el uso más óptimo y responsable de los recursos naturales y garantizar unos mínimos de seguridad medioambiental, el Estado ha implementado una serie de controles técnicos y de base científica para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y en general la relación de la sociedad con su entorno ecosistémico. La economía subterránea evade estos controles dejando tras de sí un rastro de explotación inadecuada de recursos y en muchos casos daños irreparables al medio ambiente.

La economía subterránea es una de las mayores fuentes de inequidad que existe, porque ofrece una rentabilidad significativa para una porción mínima de la población, en detrimento de la seguridad, oportunidades e integridad del conjunto de la sociedad y de su entorno, sin mencionar que expone a quienes se dedican a ella a costos y riesgos altísimos. En ese sentido, el trabajo que generan las economías subterráneas no sólo no ofrece condiciones dignas a los trabajadores, sino que los convierte en cómplices e incluso en agentes directos de daño ambiental y, en lugar de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, los convierte en parte del problema.

## ECONOMÍA SUBTERRÁNEA Y CAPITAL SOCIAL

Con el fin de comprender integralmente cómo la economía subterránea deteriora el capital social colombiano, es preciso establecer primeramente una distinción entre los ámbitos rural y urbano. Lo cierto es que la economía

9. Si bien este tipo de actos pueden perfectamente presentarse en contra de las actividades económicas legales, en la economía subterránea los sujetos pasivos de esta práctica están expuestos a una doble vulnerabilidad, pues dada la naturaleza de su actividad no siempre tienen la expectativa de ser amparados por el Estado.

subterránea afecta en distinta proporción y dimensión a la población urbana y rural. Por su naturaleza económica y la histórica condición de marginación de la ruralidad colombiana, esta ha resultado ser mucho más vulnerable a la cooptación de la economía subterránea.

La población rural en Colombia se encuentra en una posición de difícil acceso a la formalidad. Según la Organización Internacional del Trabajo, el 90% de los trabajadores rurales en Colombia están en la informalidad<sup>10</sup> y, de acuerdo con el Alto Consejero Presidencial para el Postconflicto, en cerca del 85% de los municipios del país, el único empleador formal es el Estado. Además, los territorios rurales son mucho más vulnerables que los urbanos a la cooptación por parte de actores armados y bandas de crimen organizado que llevan a cabo actividades económicas ilegales y criminales.

Por lo general, la ausencia estatal en la ruralidad colombiana es mucho más profunda y visible que en los centros urbanos y dado que el campo colombiano no ha logrado un suficiente desarrollo técnico e industrial y sus productos carecen de valor agregado, no se ha logrado consolidar una economía rentable y atractiva para su población. El narcotráfico, la explotación ilegal de especies animales y vegetales (ecotráfico) e incluso la minería informal e ilegal resultan actividades económicas mucho más rentables que las legales, por lo cual la ciudadanía rural se ve enfrentada a una asimetría de incentivos difícil de resistir frente a la ilegalidad. A esto se suma la presión de los actores ilegales, tanto los armados como no armados, que aspiran a imponer sus intereses y sus reglas de juego.

En el ámbito urbano tanto como en el rural, las economías subterráneas conllevan la erosión de la legitimidad de las instituciones políticas, el imperio de la ley, y los valores cívicos. En muchos casos, las actividades económicas subterráneas acaban capturando el funcionamiento de las instituciones políticas, generan sus propias reglas de jue-

10. Según el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). Ver: RCN Radio. “El 90 % de los trabajadores rurales en Colombia están en la informalidad”. *RCN Radio* (16 de enero de 2017). Consultado en octubre de 2017, disponible en <http://www.rcnradio.com/economia/90-los-trabajadores-rurales-colombia-estan-la-informalidad/>.

go y alteran los valores sociales. Dicho de otra manera: precarizan el capital social y generan su propio sistema de reglas, prácticas y solidaridades. Todo ello tiene efectos devastadores en materia de vigencia del orden jurídico, competitividad y convivencia social.

En primer lugar, la efectividad del orden jurídico disminuye. La desconexión que se genera entre los actores económicos subterráneos con la regulación existente acaba por subvertirla o por hacerla irrelevante. Las personas cuyo sustento depende de la economía subterránea aprenden otro tipo de reglas que sí le resultan relevantes y accesibles por la estrecha relación que tienen estas con su contexto, actividad económica y, en últimas, su realidad objetiva directa.

*La población rural en Colombia se encuentra en una posición de difícil acceso a la formalidad*

En medio de esta erosión institucional es inevitable que surjan distintas expresiones de corrupción y de violencia. El sustento y funcionamiento de un sistema de economía ilegal o criminal, por ejemplo, requiere de una serie de medidas de aseguramiento que lo protejan de la fuerza pública del Estado, de otros competidores y de cualquier reacción por parte de la sociedad —cuando ésta no es completamente inhibida por su dependencia de la propia actividad subterránea. Mediante la corrupción se busca no sólo contener la acción del Estado frente a las actividades económicas subterráneas, sino incluso encauzarla en beneficio de las mismas. Ello afecta tanto a autoridades administrativas como a agentes del orden e incluso operadores judiciales.

La corrupción a su vez estimula la aparición de mecanismos ilegales de control social, entre los que se encuentran las ya mencionadas prácticas del soborno, de la intimidación, de la imposición de pagos ilegales (vacunas, por ejemplo). Estos mecanismos, aunque eficaces para controlar mercados, territorios, recursos y poblaciones por parte de los agentes económicos ilegales más poderosos, resultan en un daño muy difícil de reparar para las capacidades productivas humanas ya que impiden la diversificación de la economía<sup>11</sup>, impiden la entrada de desarrollos técnicos y tecnológicos y por lo tanto el conocimiento de los oficios se atrofia y retrasa, y finalmente, normalizan un estado de cosas que no es normal en modo alguno.

11. El uso del suelo, por ejemplo, termina siendo exclusivo de algunos productos como los cultivos ilícitos.

Lo anterior, a su vez, produce la destrucción de la confianza y solidaridad social, factores necesarios para el adecuado funcionamiento de las relaciones sociales y de las transacciones económicas que requiere el mercado para operar eficientemente.

El resultado de todo lo anterior es una metamorfosis del mapa colombiano. La economía subterránea ha adquirido las capacidades para modificar el territorio, desplazando al Estado, sus instituciones y sus bienes y servicios, y a la actividad empresarial legal y formal, dejando a su paso todos los daños descritos. En el caso específico de las economías criminales, su comportamiento típico es el de cooptar territorios para la explotación de recursos y el acceso a tierras, transformarlos y adaptarlos a sus lógicas operacionales, incluso en detrimento de su salud medioambiental. Es también típica la articulación de rutas comerciales que integran muy diversas actividades ilegales, entre las que se encuentran el contrabando, el narcotráfico, el ecotráfico, el tráfico de personas y la minería ilegal. Es muy común que las rutas clandestinas abiertas por el narcotráfico sean también utilizadas por otras formas de ilegalidad y criminalidad. Este es un fenómeno que se presenta no sólo en la periferia y la ruralidad, sino que incluso tiene lugar en las áreas urbanas, en microterritorios de las grandes ciudades que han devenido “desgobernados”.

Estas redes criminales e ilegales han encontrado mecanismos muy sofisticados para camuflarse entre los territorios, la sociedad, e incluso, dentro de la economía formal. El lavado de activos y la estrecha relación que en muchos casos existe entre las actividades legales con las subterráneas han erosionado la frontera entre lo legal y lo ilegal, haciéndola casi indistinguible. Los profesores Alejandro Portes y William Haller en su trabajo “La economía informal” para la CEPAL señalan sobre la amalgama que aquí se señala una idea que sirve como colofón a las reflexiones previamente expuestas:

El fenómeno de la economía informal es a la vez engañosamente sencillo y extraordinariamente complejo, trivial en sus manifestaciones cotidianas y capaz de subvertir el orden económico y político de las naciones. La gente se topa con ella diariamente en actividades tan elementales como la compra de un reloj o un libro baratos a un vendedor callejero o la contratación de

*Es muy común que las rutas clandestinas abiertas por el narcotráfico sean también utilizadas por otras formas de ilegalidad y criminalidad*

un factótum para que realice alguna reparación en el hogar a cambio de un pago en efectivo o de una inmigrante para que cuide a los niños o realice la limpieza mientras los dueños de casa están ausentes. Muchos querrían desechar estas relaciones aparentemente triviales, por considerar que no merecen ser objeto de estudio, hasta que se dan cuenta de que, en su conjunto, representan miles de millones de dólares de ingresos no declarados y que el humilde vendedor o la sencilla empleada doméstica son el último eslabón de complejas cadenas de subcontratación y de contratación y transporte de mano de obra<sup>12</sup>.

## INCENTIVOS PARA LA ECONOMÍA SUBTERRÁNEA

Frente a este panorama de inseguridad social, humana, jurídica y hasta ambiental relacionado con la economía subterránea, vale la pena preguntarse por qué un conjunto de actividades semejante logra ocupar una porción tan importante del conjunto de la economía.

Como se señala anteriormente, la economía subterránea no sólo se limita a producir bienes y servicios por fuera del marco legal del mercado formal, sino que, frente a la ausencia total o parcial de instituciones, crea unas paralelas. Frente a este problema, Frederick Schneider y Dominik Enste en su libro “Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea” ofrecen una reflexión esclarecedora:

La actividad económica subterránea tiende a ser más reducida en países donde las instituciones gubernamentales son fuertes y eficientes. En efecto, en algunos estudios se han detectado que no son las tasas impositivas más altas per se las que incrementan el volumen de la economía oculta, sino más bien la aplicación ineficaz y discrecional del sistema y las leyes<sup>13</sup>.

12. Haller, W; Portes, A. *La economía informal*. (Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2004) Pág. 7. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

13. Enste, Dominik; Schneider, F. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002), pág. 9

El vacío que deja la ausencia de las instituciones formales o su debilidad es un terreno fértil para el surgimiento de las economías subterráneas y sus nuevas institucionalidades paralelas. Y no deja de ser cierto que, a pesar de que esta institucionalidad es indeseable y perversa para el desarrollo económico, resulta siendo eficaz para ejercer control social sobre algunos grupos sociales, sobre todo aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad social o en marginación social y geográfica. Las personas particulares, comunidades y territorios que se encuentran inmersos en las economías subterráneas encuentran en los liderazgos que están a la cabeza de las líneas de producción de bienes ilegales o que controlan las rutas comerciales ilegales, fuentes de autoridad, instancias para dirimir conflictos y administrar justicia, y proveedores de seguridad. Los beneficios generados por la economía subterránea, no obstante los costos directos e indirectos asociados a ellos, alimentan la tolerancia frente a tales actividades. Más todavía: las comunidades pueden llegar a naturalizar estilos de vida con prácticas ilegales y contraproducentes para el orden público y el funcionamiento normal y legítimo de la economía, muchas de las cuales se reproducen de una generación a otra.

La aparición de esta institucionalidad paralela se ve favorecida por los obstáculos regulatorios que impone el Estado colombiano al desarrollo de las actividades económicas y empresariales. Estos obstáculos son principalmente la multiplicidad de trámites, la complejidad de procedimientos, la onerosidad de las cargas impuestas a los sujetos económicos y, en general, todos los costos transaccionales que implican la formalización de la empresa y de los trabajadores. Frente al problema de la hiper-regulación, Schneider y Enste son bastante claros: “Una economía muy reglamentada, aunada a una administración débil y discrecional de la ley, constituye un terreno particularmente fértil para las actividades informales, y representa también las condiciones en las que prospera la corrupción”<sup>14</sup>.

Pareciera natural que frente a los costos de la formalización y la legalidad los individuos prefieran la ilegalidad o

la informalidad, en últimas porque esta es de relativo fácil acceso y ofrece un margen de rentabilidad amplio al corto plazo, y en algunos casos a largo plazo también. Con alguna frecuencia estos costos reflejan una disnomia: las reglas no se ajustan a las realidades en las que están llamadas a operar (ciclos económicos, diferencias de un territorio a otro, particularidades del mercado o de la actividad específica de la que se trate, condiciones de acceso a recursos e infraestructura, etc.), y por lo tanto, resultan poco adecuadas y poco efectivas.

Además de las dificultades que surgen de la mala calidad regulatoria, el desarrollo de actividades económicas formales y legales encuentra otro obstáculo que se origina en las políticas públicas orientadas a atender las necesidades de algunos grupos de la sociedad, con base en criterios de vulnerabilidad, y que operan mediante subsidios. En

efecto: los subsidios otorgados a determinados grupos sociales atendiendo su estatus económico, así como el acceso preferencial a algunos bienes y servicios públicos, muchas veces se convierten en un incentivo para que los individuos quieran conservar (nominalmente) el estatus del que derivan estos beneficios, incluso aunque sus condiciones reales y materiales de vida dejen de justificarlos y aunque accedan al desempeño o eje-

cución de actividades económicas que implicarían de suyo su salida del conjunto de población objetivo de estas medidas. En ese sentido, bien podría decirse que esos subsidios y beneficios no pocas veces acaban estimulando el fraude a la ley (la conservación de un beneficio una vez ha desaparecido o mutado la condición que lo justificaba) como la informalidad económica (la cual se prefiere por esa misma razón y ante los costos asociados a la formalización). Cuando esto ocurre, no sólo se propicia la informalidad, sino que se mantienen indefinidamente estas erogaciones, lo cual afecta la eficiencia y la pertinencia del gasto público. Por ese camino, a la postre, las actividades formales (que tributan) acaban subsidiando la informalidad.

*La actividad económica subterránea tiende a ser más reducida en países donde las instituciones gubernamentales son fuertes y eficientes*

## REFLEXIONES FINALES Y ALGUNAS PROPUESTAS DE ACCIÓN

La iniciativa empresarial organizada formalmente, y desarrollada conforme a la ley en un entorno institucional

14. Enste, Dominik; Schneider, F. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea* (Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002), pág. 9

y social adecuado, genera una serie de beneficios para la sociedad, y es responsable ante las autoridades estatales, ante los consumidores y ante la ciudadanía en general por la forma en que son llevadas a cabo sus actividades.

Entre los beneficios que pueden derivarse de la acción empresarial se encuentran la generación de nueva riqueza; la contribución al erario por la vía de la tributación; la demanda de empleo digno y de calidad; el respeto de las normas vigentes en materia de derechos laborales, calidad de la producción y sostenibilidad ambiental; la promoción de la innovación; y la generación de valor compartido. Por el contrario, las distintas formas de “economía subterránea”

—la sumatoria de actividades informales (incluyendo aquellas laborales, empresariales y de simple evasión-elusión tributaria) y de emprendimientos criminales organizados— no ofrecen esos beneficios, y más bien, agravan problemas ya existentes y provocan otros nuevos, con costos importantes para el conjunto de la sociedad.

En efecto: en muchos casos, la economía subterránea alimenta auténticos círculos viciosos. Así, por ejemplo, muchas economías ilegales emergen en entornos de débil institucionalidad, y a su vez, su expansión y consolidación inhibe la penetración y el perfeccionamiento de las instituciones, lo cual acaba estimulando nuevos circuitos económicos subterráneos cada vez más complejos.

La expansión de la economía subterránea también afecta significativamente el mercado laboral. La informalidad y la ilegalidad atraen recursos humanos que desempeñan actividades en condiciones de precariedad y vulnerabilidad: sin seguridad social ni prestaciones sociales, sin condiciones satisfactorias de salubridad ni protección a su integridad física, sin garantía para el ejercicio o la reivindicación de los derechos laborales, y sin estabilidad contractual alguna. La economía subterránea produce también distorsiones a veces paradójicas en el comportamiento de los salarios: a veces ofrece salarios muy por debajo del punto de equilibrio (prevaliéndose de las limitaciones y constricciones que pesan sobre el trabajo formal y legal) y otras muy por encima de éste (lo cual genera una desviación de los recursos humanos hacia la ilegalidad o la informalidad).

Igualmente nocivo es el impacto de la economía subterránea —y en particular, de las economías ilegales— en el capital social, en las áreas urbanas pero sobre todo en la ruralidad. En este sentido, la informalidad y la ilegalidad de las actividades económicas erosionan —si bien en distinto grado y por vías diversas— la legitimidad de las instituciones, la efectividad de las normas, la solidaridad y la confianza ciudadana. Además, comprometen distintas dimensiones de la seguridad pública —y en muchos casos estimulan el uso de la violencia en las relaciones sociales, específicamente, al pretender el control del territorio y de determinadas rutas para el desarrollo de actividades productivas ilegales y el tránsito de sus mercancías. En la práctica, la economía subterránea genera su propio “capital social”, que no es sino la antítesis de aquel que genera cohesión, sostiene el orden social y posibilita el desarrollo y el progreso a largo plazo.

Resulta necesario y urgente combatir no sólo el avance de la economía subterránea, sino también los daños que ocasiona al mercado laboral y al capital social. Para ello, pueden considerarse, entre otras, las siguientes líneas de acción:

1. La articulación de estrategias para promover y facilitar la formalización de la actividad económica. Estas estrategias deben comprender:

1. La articulación de estrategias para promover y facilitar la formalización de la actividad económica. Estas estrategias deben comprender:

- La simplificación y racionalización del marco regulatorio y de los trámites y procedimientos asociados al emprendimiento y a la formalización laboral.
- El establecimiento de enfoques diferenciales para esta regulación, atendiendo particularidades regionales —no usando categorías urbanas para lo rural, por ejemplo—, por períodos según los ciclos de las actividades económicas, según los contextos sociales, y reconociendo los cambios tecnológicos como oportunidades en lugar de proscribir su uso económico<sup>15</sup>.
- La ampliación y la facilitación del acceso al sistema financiero.
- La reducción de los costos de transacción asociados a la vinculación de nuevos trabajadores y a la perduración en el tiempo de la relación laboral.

*Resulta necesario y urgente combatir no sólo el avance de la economía subterránea, sino también los daños que ocasiona al mercado laboral y al capital social*

<sup>15</sup> Por ejemplo, plataformas virtuales de servicios a la población como servicio de transporte (Uber), soluciones logísticas o servicios de alojamiento (Airbnb).



# en contexto 16

2. El mejoramiento de las condiciones de acceso a bienes y servicios públicos básicos en todo el territorio nacional (entre ellos los asociados a infraestructura, seguridad pública y acceso a la salud), el ofrecimiento de garantías de estabilidad y certidumbre a las operaciones empresariales y productivas, y la facilitación de los encadenamientos de las actividades empresariales con las actividades económicas de los habitantes de los territorios.

3. La evaluación permanente del impacto de las políticas públicas sociales que operan mediante subsidios y beneficios, con el fin de establecer y aplicar efectivamente criterios de salida y evitar que se transformen en incentivos para permanecer en la informalidad.

4. La promoción de una cultura del trabajo que resalte la importancia de la empresa privada como generadora de empleo de calidad en condiciones dignas que garantizan a los trabajadores el goce efectivo de sus derechos, el acceso a los beneficios de la seguridad social, y oportunidades de mejoramiento de sus habilidades y capacidades.

5. El fortalecimiento de las capacidades institucionales, especialmente en los territorios, para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley; así como el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en todos los órdenes de las relaciones sociales.



# en contexto 16

***E**ntre los beneficios que pueden derivarse de la acción empresarial se encuentran la generación de nueva riqueza; la contribución al erario por la vía de la tributación; la demanda de empleo digno y de calidad; el respeto de las normas vigentes en materia de derechos laborales, calidad de la producción y sostenibilidad ambiental; la promoción de la innovación; y la generación de valor compartido. Por el contrario, las distintas formas de “economía subterránea” —la sumatoria de actividades informales, emprendimientos ilegales y criminalidad organizada— no reportan ninguno de estos beneficios, y más bien, agravan problemas ya existentes y provocan otros nuevos, con costos importantes para el conjunto de la sociedad.*