

Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina

AUTORES

ADRIANA FONTES

ANDRÉS HUARD

CARLOS OSPINO HERNÁNDEZ

CINTHYA PASTOR VARGAS

CYNTHIA GONZÁLEZ

EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA

ERICK VENTURA

ITALIA PINEDA

JOAQUÍN DÍAS

JOSÉ LUÍS EVIA

JUAN E. MUÑOZ GIRÓ

JUAN LUIS BOUR

MARCELA PERTICARA

MARCELO NERI

MARIO NAPOLEÓN PACHECO

MIGUEL RICAURTE

NURIA SUSMEL

PABLO CELHAY

PABLO GUERRA

PAOLA ROLDÁN VÁSQUEZ

SAÚL ROBERTO QUISPE

SEBASTIÁN OLEAS

TOMÁS PÁEZ

 sumário

créditos

sair

Sumario



capa
créditos
sair

» [clique nos títulos para acessar os artigos](#)

- | | | | |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------|
| 3 | Prefacio OLAF JACOB | 68 | Costa Rica JUAN E. MUÑOZ GIRÓ |
| 5 | Introducción MARCELA PERTICARA Y JOANA FONTOURA | 78 | Ecuador SEBASTIÁN OLEAS Y MIGUEL RICAURTE |
| 9 | Argentina JUAN LUIS BOUR Y NURIA SUSMEL | 87 | Guatemala ERICK VENTURA, ANDRÉS HUARD Y ITALIA PINEDA |
| 22 | Bolivia JOSÉ LUÍS EVIA Y MARIO NAPOLEÓN PACHECO · Con la colaboración de SAÚL ROBERTO QUISPE | 96 | México EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA |
| 34 | Brasil MARCELO NERI Y ADRIANA FONTES | 104 | Paraguay CYNTHIA GONZÁLEZ |
| 47 | Chile MARCELA PERTICARA Y PABLO CELHAY | 113 | Perú CINTHYA PASTOR VARGAS |
| 59 | Colombia CARLOS OSPINO HERNÁNDEZ Y PAOLA ROLDÁN VÁSQUEZ | 123 | Uruguay JOAQUÍN DÍAS Y PABLO GUERRA |
| | | 134 | Venezuela TOMÁS PÁEZ |

Prefacio



capa
sumário
créditos
sair

La informalidad es un fenómeno presente en toda América Latina. Sus raíces se remontan a la época de la colonia. Hasta el día de hoy, la informalidad forma parte de la cotidianidad en la mayoría de los países de la región, influyendo en la vida de todos quienes vivimos en ella y no sólo se da en procesos económicos como la producción de bienes, la prestación de servicios o en el sector laboral. En muchas ocasiones, las relaciones personales, los acuerdos entre litigantes o la planeación de actividades sociales, comerciales o culturales se dan en un marco de informalidad, sin el necesario compromiso formal de las partes para garantizar la obtención de los objetivos pactados. A pesar de tratarse de un fenómeno antiguo e intrínsecamente ligado a la forma de vida de los latinoamericanos, recién en la segunda década de los años 80 empieza a ser estudiado con detenimiento. Uno de los primeros estudios sobre la informalidad fue publicado en el año 1986 por el economista peruano Hernando de Soto. “El otro sendero. La revolución infor-

mal” fue uno de los primeros trabajos que abordó de manera profunda las características y peculiaridades del sector de la vivienda, el comercio y el transporte informal, así como los costos que representan para los actores económicos el hecho de ser informales. “El otro sendero” se convirtió en un referente sobre el tema de la informalidad y no ha perdido vigencia para el análisis de la informalidad en todos sus aspectos hasta el día de hoy.

El “Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina” no pretende analizar el fenómeno de la informalidad en su totalidad o desde una perspectiva sociológica. El lector que espere una respuesta al por qué de la informalidad generalizada en la cotidianidad de la vida en América Latina no encontrará probablemente una respuesta satisfactoria. El presente trabajo tiene como fin analizar específicamente el fenómeno de la informalidad en el ámbito laboral en Latinoamérica. El objetivo principal es desarrollar detenidamente el fenómeno de la informalidad laboral en 13 países de la región, detectar las causas del mismo



así como las características principales del fenómeno y proponer políticas públicas realistas y aplicables. El principal aporte de los estudios presentados en el libro radica justamente en el planteamiento de propuestas focalizadas en disminuir el problema de la informalidad laboral, tomando en cuenta las particularidades de cada país analizado. Un resultado del presente estudio apunta al hecho que el problema de la informalidad en el sector laboral no es homogéneo en toda América Latina, sino que la informalidad en cada país cuenta con características muy particulares. No es posible comparar el fenómeno de informalidad laboral de Guatemala con la situación en Uruguay o Chile. Sin embargo, existen rasgos similares que caracterizan al fenómeno de la informalidad del sector laboral en toda la región. Por lo tanto, la presente publicación pretende llegar a diferentes grupos de lectores: a los economistas, juristas, sociólogos o politólogos interesados en el tema de la informalidad del sector laboral en América Latina; a los lectores conocedores de la temática de algún país específico de la región y naturalmente a los políticos comprometidos con el tema e interesados en implementar políticas públicas eficientes para abordar el tema de la informalidad laboral en su país.

El presente libro forma parte de una serie de estudios del “Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina - SOPLA” de la Fundación Konrad Adenauer cuyo principal objetivo desde su inicio en el año 2007 es el planteamiento de propuestas de políticas públicas relacionadas a los grandes problemas sociales que aquejan a la región. Para este fin, la Fundación Konrad Adenauer convocó a 13 institutos académicos de diferentes países de Latinoamérica para formar una red de estudios orientada a analizar diferentes ámbitos

de las políticas públicas y sociales en la región. El primer volumen de la serie titulado “Crecimiento y Progreso Social en América Latina” aborda el tema de la relación entre crecimiento macroeconómico y su probable incidencia en la reducción de la desigualdad en la región. El segundo tomo, “Eficiencia del Gasto Público en América Latina” analiza el nivel de eficiencia con el cuál la inversión pública es destinada a resolver los problemas básicos de la población más necesitada, mientras que el tercer libro de la serie, “Migración y Políticas Sociales en América Latina” desarrolla la problemática de la emigración de millones de latinoamericanos y cómo ésta repercute en la realidad de cada país, proponiendo formas de abordar los problemas en los países de origen del migrante que disminuyan los procesos emigratorios en la región.

Para la Fundación Konrad Adenauer, la publicación de los estudios sobre políticas sociales forman parte de una serie de actividades destinadas a incentivar la aplicación de políticas públicas orientadas a abordar los principales retos económicos y sociales de la región: la lucha contra la pobreza y contra la profunda desigualdad que aqueja las sociedades latinoamericanas. Asimismo, pretende contribuir a la implementación de políticas sociales que enfatizan la necesidad de apoyar iniciativas cuyo objetivo sea lograr un avance con respecto a mejorar las oportunidades de desarrollo a nivel personal, profesional, económico y social de los latinoamericanos. En este sentido, el programa regional SOPLA trabaja conjuntamente con las representaciones de la Fundación Konrad Adenauer en los países de la región, desarrollando conjuntamente actividades de capacitación e información para así brindar un aporte al desarrollo de los países de América Latina.

La Fundación Konrad Adenauer desea agradecer a la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile, especialmente al Decano de la Facultad de Economía y Negocios, Dr. Jorge Rodríguez Grossi, así como a la Profesora Marcela Peticara quien asumió la coordinación académica de la presente publicación. Asimismo,

mi más cordial agradecimiento a nuestras colegas en la oficina de SOPLA en Río de Janeiro, Joana Fontoura y Clarisa Dudenhoefter, por sus invalorable aportes e incondicional apoyo en el desarrollo del presente proyecto.

Río de Janeiro, mayo del 2010.

OLAF JACOB

*Director del Programa SOPLA de
la Fundación Konrad Adenauer*

Introducción

MARCELA PERTICARA | JOANA FONTOURA



capa
sumário
créditos
sair

Hacia comienzos de los años 80, la mayoría de los países latinoamericanos compartían una coyuntura de fuertes regulaciones laborales y crisis inflacionarias recurrentes, aunque diferían en sus indicadores socioeconómicos básicos. Durante las décadas de los '80 y '90 en varios países (Argentina, Brasil, Colombia, entre otros) se implementaron una serie de políticas de estabilización y reformas que buscaban poner fin a las crisis inflacionarias recurrentes y adecuar la estructura económica de estos países a la nueva realidad macroeconómica global. Algunas de estas reformas apuntaban directamente a modificar determinadas instituciones laborales, otras estaban relacionadas con apertura comercial, reglas de política fiscal más restrictivas y saneamiento del sector público. En particular, en el ámbito laboral se buscó introducir mayor flexibilidad,

cambiando formas de contratación y reduciendo los impuestos sobre la nómina salarial. Aún a pesar de estas reformas, la tasa de informalidad aumentó en los países en América Latina durante los años 90, generando preocupación en los gobiernos por investigar y frenar este fenómeno (PERRY et al., 2007)¹.

Hay fundamentalmente dos teorías que buscan explicar la existencia de informalidad. Según la concepción tradicional, llamada *teoría de exclusión*, el crecimiento y tamaño del sector informal en países en desarrollo se debe a que ciertos tipos de trabajadores (en general de baja calificación) son desplazados hacia trabajos sin protección y de baja productividad, constituyéndose ésta en su única alternativa de empleo (Fields, 1975; Mazumdar, 1976)². Bajo este enfoque los trabajadores en el sector informal son altamente vulnerables, al

1 PERRY, G. et al. *La informalidad: escape y exclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2007.

2 FIELDS, G. Rural-urban migration, urban unemployment and underemployment, and job search activity in LDC's. *Journal of Development Economics*, 1975, 2(1), pp. 165-87; MAZUMDAR, D. The urban informal sector. *World Development*, 1976, 4(8), pp. 655-79.

no tener acceso a la seguridad social, tener alta incertidumbre en sus ingresos y no estar cubiertos durante su vejez. Literatura más reciente (MALONEY, 2004; PACKAR, 2007; PERRY et al., 2007)³ pone en duda la existencia de un sector informal y otro formal como la manifestación del dualismo del mercado laboral. Según la *teoría del escape*, ciertos grupos de trabajadores optan voluntariamente por salir del sector formal, que les impone altos costos de regulación y les da un menor grado de flexibilidad. Perry et al. (2007)⁴ sostienen que los factores de exclusión son muy importantes en América Latina, pero que hay un cierto porcentaje de la informalidad que se corresponde más con una *teoría de escape*. La informalidad así puede ser una puerta de entrada al mercado laboral, en particular para individuos de bajas calificaciones o jóvenes.

Consecuentemente con estas distintas teorías sobre la informalidad, existe también una amplia gama de definiciones de qué es lo que constituye una actividad informal y cómo podemos medir el tamaño de este sector⁵.

Definición productiva: Un individuo es considerado un trabajador informal si pertenece a alguna de las siguientes categorías: (i) trabajador independiente no calificado, (ii) asalariado en una firma privada pequeña, (iii) trabajador

sin remuneración. En general, esta definición se utiliza mucho en países en los que no hay registro sobre acceso a sistema previsional o tenencia de contrato de trabajo.

Definición legal: en esa definición se considera un trabajador informal si su relación laboral no está sujeta a los estándares de la legislación laboral, impuestos, protección social o derechos a ciertos beneficios laborales (vacaciones, permisos por enfermedad, indemnizaciones por despido, etc.). En este sentido dependiendo de la disponibilidad de datos usualmente se usan variables como “tenencia de un contrato” o afiliación al sistema de salud y/o previsión para clasificar a los trabajadores como formales o informales.

La factibilidad y conveniencia de aplicar estas definiciones en los distintos países de este estudio difiere de acuerdo a la disponibilidad de datos y a factores institucionales que hacen más plausible tomar una u otra medida de informalidad o bien una combinación de ambas⁶. En este libro, teniendo en cuenta estas especificados, se presentan informes para los distintos países que dan cuenta de la extensión y génesis del fenómeno de la informalidad en cada economía y proponen políticas concretas para reducir este fenómeno.

3 MALONEY, W. Informality revisited. *World Development*, 2004, 32(7), pp. 1159-78; PACKARD, T. Do workers in Chile choose informal employment? A dynamic analysis of sector choice, The World Bank, 2007; PERRY, et al. (2007).

4 Op. cit.

5 Un detalle de la génesis de estas definiciones y su operacionalización puede encontrarse en: GASPARINI, L. y TORNAROLLI, L. *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata*. La Plata: CEDLAS, 2007 (Documento de Trabajo, 43 p); HENLEY, A., et al. *On Defining and Measuring the Informal Sector*. Washington D.C.: World Bank, 2006. (Working Paper 3866); PORTES, A. y HALLER, W. *La economía informal*, Santiago: CEPAL, 2004. (Series Políticas Sociales, 55 p.).

6 A partir del año 2002 la OIT propone combinar estas dos definiciones y considerar como informales a todos los trabajadores que lo sean de acuerdo a alguna de estas dos definiciones. Ver TOKMAN, V. *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. Santiago: CEPAL, 2006. (Colección Documentos de Proyectos, 72 p.).

El libro contiene capítulos para trece países de la región: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Este grupo de países es muy heterogéneo en lo que respecta al fenómeno de la informalidad. El objetivo final de cada capítulo es proponer políticas concretas para reducir el sector laboral informal en cada país, mejorar la calidad de los empleos y el acceso de protección social de los trabajadores. A continuación resaltamos las principales conclusiones y propuestas de política que emanar de estos estudios.

1. Informalidad en América Latina. Algunos hechos estilizados

En el grupo de países estudiados las mayores tasas de informalidad se registran en Paraguay (84%), Guatemala (77%) y Perú (70%), mientras que en Chile la tasa de informalidad es inferior al 40%, independientemente de la definición utilizada. Algunos países (como Uruguay, Colombia, Guatemala, Perú, Chile, Paraguay y Argentina) reportan una leve o moderada reducción en la tasa de informalidad en el período 1998-2008. En Venezuela la tasa de informalidad crece en forma sostenida a lo largo de los años ‘80 y ‘90, para recién comenzar con una tendencia descendente a partir del año 2004.

En los distintos capítulos se reportan los siguientes hechos estilizados:

1.1 Concentración de trabajadores informales

En todos los países los trabajadores informales se concentran en empresas unipersonales y microempresas y tienen menores niveles de educación. En particular en los capítulos de Uruguay y Colombia se reporta que los trabajadores

informales se concentran en sectores de menor desarrollo tecnológico. En el capítulo de Venezuela se destaca que el fenómeno de la informalidad en este país es netamente urbano.

1.2 Niveles salariales de los trabajadores informales versus trabajadores formales

Los salarios promedio son más bajos para aquellos trabajadores que se ocupan como asalariados informales, mientras que los trabajadores independientes (patrones o autoempleados) tienen unos ingresos laborales promedio muy parecidos a los asalariados formales. En particular en Paraguay se reporta que los ingresos de los trabajadores informales apenas si superan el salario mínimo. En Chile, los trabajadores independientes informales tienen un nivel de ingreso similar al de los trabajadores formales y mucho mayor (casi el doble) a los asalariados informales.

1.3 Altas tasas de pobreza entre trabajadores informales

Los capítulos de Brasil, Chile y Guatemala dan cuenta de este fenómeno. En particular en Guatemala, la tasa de pobreza entre los trabajadores informales es del 54% versus 21% en los trabajadores formales.

1.4 Movilidad entre sector formal e informal

Tanto en México como en Brasil se reporta alta movilidad entre el sector formal e informal, lo que podría estar evidenciando un bajo costo de moverse. Para Chile, las tasas de permanencia entre sectores son más altas (cerca del 90%), aún cuando han tendido a reducirse en las últimas décadas, lo que es reflejo de una mayor rotación entre empleos y mayor vulnerabilidad. También en este país, el movimiento más común

desde el sector informal es más hacia el sector formal que hacia el empleo independiente, siendo este un camino más común para individuos con 40-60 años y con bajo nivel educativo.

1.5 Potenciales causas de la informalidad

En los distintos capítulos se han aducido diversas causas de la informalidad, entre las que se encuentran:

- La alta informalidad es producto de una excesiva regulación, servicios públicos deficientes, falta de fiscalización, lo que agudiza la brecha en costos laborales entre el sector formal e informal (Guatemala, México, Colombia, Perú, Paraguay).
- La legislación y reglamentos están poco adaptados a la realidad de las micro y pequeñas empresas. La complejidad de los trámites y la falta de ventanillas únicas serán una traba importante para la formalización de las mismas. Esto fue enfatizado en los documentos para Costa Rica, Paraguay y Chile.
- Hay una cierta cultura de la informalidad (Chile, Costa Rica y Ecuador), a la par que muchos pequeños y micro empresarios se mantienen en la informalidad por desconocimiento de los trámites y procedimientos de registro y cotización.
- En el documento para Bolivia se enfatiza que muchos trabajadores piensan que el sector informal le brinda un formato de inserción laboral adecuada a sus necesidades y habilidades. Son los jóvenes y mujeres los que en promedio están más satisfechos con poder trabajar en el sector informal, el que les da mayor flexibilidad para dedicarse a otras actividades.

- En el capítulo para Venezuela se investiga las razones para trabajar en el sector informal. Si bien el 27% de los encuestados declara haberse iniciado en el sector informal por que le “gusta ser su propio jefe”, el 44% declara que se inicio como informal por que no encontraba trabajo o porque lo despidieron.

2. Propuestas de políticas para reducir la informalidad y aumentar la cobertura de protección social

A la hora de diseñar políticas públicas cada gobierno debe atender a un tema fundamental: quiénes son los informales en el país y por qué razones estos grupos no se insertan en el sector formal. Como ya se enfatizara en la sección anterior, en los distintos trabajos se esgrime como fuente de la informalidad a las excesivas regulaciones, falta de fiscalización, necesidad de ciertos grupos de contar con esquemas más flexibles de trabajo, entre otros. Está presente en la mayoría de los documentos la necesidad de adecuar algunas normas para acomodar las regulaciones a contextos particulares, como el de las micro y pequeñas empresas y el empleo independiente, la necesidad de monitorear en forma permanente la situación de los trabajadores informales y la urgencia de mejorar la calidad de la educación e instrumentar mecanismos de capacitación como una manera de atacar una causa estructural del fenómeno de la informalidad⁷. A continuación se describe algunas de estas propuestas con un mayor nivel de detalle.

Cada una de estas propuestas involucra potenciales riesgos, que tienen que ver fundamentalmente con dos aspectos. Primero, el crear si-

tuaciones especiales (desregulaciones) mediante la introducción de regímenes especiales o contratos atípicos puede ser el camino para facilitar la creación de “empleo registrado”, pero no necesariamente estos empleos son “mejores” que los empleos informales a menos que ciertos derechos fundamentales sean preservados (piso mínimo). Segundo, el tener múltiples regímenes puede potencialmente llevar a legalizar la segmentación en el mercado laboral en un sector altamente protegido (contratos indefinidos en empresas grandes) y diversos subsectores con menores niveles de protección (contratos atípicos, empleo en micro empresas), que serán difíciles de administrar y fiscalizar. Este último aspecto es enfatizado en el documento de Argentina, país que tiene una larga trayectoria en la introducción de regímenes de excepción a la ley de contrato de trabajo.

Algunas de las propuestas sugeridas en este libro son:

2.1 Adopción de esquemas de monotributos para profesionales y microempresarios

Esta propuesta está presente en los capítulos de Uruguay, Argentina, Costa Rica y Venezuela. En el capítulo de Argentina se enfatiza la necesidad de diseñar políticas permanentes y evitar el oportunismo político de cambiar las reglas del juego una vez que se ha conseguido la formalización de una proporción importante de los independientes.

2.2 Reducción de la brecha de costos entre contratos informales y formales

En tres informes, Colombia, Chile y Brasil se enfatiza la necesidad de hacer más atractiva la contratación de asalariados formales, en oposición a usar regímenes especiales (trabajos a boleta u honorarios) o simplemente acudir al em-

pleo informal. Los capítulos de Chile, Venezuela y Uruguay también incluyen propuestas con este mismo propósito.

2.3 Necesidad de contar con mejor fiscalización

Se sugiere incrementar la presencia del Estado en los procesos de vigilancia respecto al cumplimiento de la legislación laboral. El Estado debe también velar por incrementar los beneficios que resulten de formalizarse (Guatemala, Ecuador, Brasil y Paraguay).

2.4 Introducción de incentivos tributarios y simplificación de procedimientos en el ámbito de la micro y pequeña empresa

Es necesario simplificar procedimientos y generar incentivos para la formalización. La simplificación de procedimientos puede venir de la mano de introducir esquemas de monotributos (como lo propone Uruguay) o a través de la introducción de ventanillas únicas de trámites o simplificación de procedimientos. Los capítulos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Brasil, Venezuela, Guatemala, Perú y Paraguay contemplan políticas con este mismo objetivo.

2.5 Desarrollar formas de contratación suficientemente flexibles

Esta propuesta está presente en el documento para Bolivia, en el sentido de *formalizar* el trabajo en ciertos sectores de actividad a través de la introducción de contratos alternativos a los contratos indefinidos. Y en este sentido valen las observaciones realizadas anteriormente con respecto a que empleo registrado no es necesariamente sinónimo de “buen” empleo. Con todo, en este mismo espíritu el documento para Chile propone crear mecanismos para fomentar el trabajo asalariado formal a tiempo parcial en traba-

7 Estos dos aspectos son destacados en el capítulo de Venezuela.

jadores tradicionalmente secundarios como jóvenes y mujeres.

2.6 Fortalecimiento de las organizaciones que representan colectivos en el sector informal

Esta propuesta, presente en el documento de Venezuela, sugiere la necesidad de intensificar campañas de información y capacitación en sectores tradicionalmente informales.

2.7 Mejorar la calidad de la educación y capacitación

Los capítulos de Costa Rica, Guatemala, Venezuela y Perú tienen propuestas de política a este respecto.

3. A modo de conclusión

El fenómeno de la informalidad en América Latina genera preocupación en los gobiernos y en la ciudadanía. Se entiende que la globalización y creciente apertura de las economías de América Latina genera necesidades en algunos sectores de contar con formas de contratación y regulaciones laborales más flexibles. Pero la cota a la flexibilidad tiene que ser el establecimiento de un piso mínimo de derechos inalienables.

Los países representados en este libro (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) son muy heterogéneos entre sí en lo que respecta a sus niveles de informalidad. Chile es por lejos el país con mejores indicadores, con una tasa de informalidad apenas superior al 35%. En el otro extremo están Paraguay, Guatemala y Perú, con tasas de informalidad superiores al 70%. En la mayoría de los países, la tasa de informalidad ha permanecido estable o ha caído levemente durante la última década. Ciertamente un denominador común en todos los países es el hecho de que la informalidad tiende a ser mayor en micro y pequeñas empresas, entre trabajadores de bajo nivel educativo y en algunos sectores de actividad, como el sector agrícola y el comercio.

De igual manera, las fórmulas para enfrentar el problema de la informalidad son tan heterogéneas como lo son las mismas causas de la informalidad. No existe una receta mágica y única. Por tal motivo, presentamos capítulos individuales para cada país, donde se destaca el perfil particular de los trabajadores informales, las potenciales causas de la existencia de informalidad y políticas concretas para mejorar la inserción formal de trabajadores y mejorar la calidad de los empleos.

MARCELA PERTICARA

Ph.D. en economía de Texas A&M University (2002) y Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (1995). Desde el año 2002 es Profesor Adjunto de la Universidad Alberto Hurtado, Chile; y Professorial Lecturer in Economics de Georgetown University, USA. Desde el año 2008 también se desempeña como Directora de Investigaciones y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado. Ha trabajado como consultora en proyectos para diversos organismos del Gobierno de Chile y organismos internacionales (CEPAL y Banco Interamericano de Desarrollo). Sus temas de interés son economía laboral, educación, y políticas sociales.



Argentina

JUAN LUIS BOUR | NURIA SUSMEL



capa
sumário
créditos
sair

1. La dinámica reciente del mercado laboral argentino

1.1 LA DINÁMICA AGREGADA

Durante la década de 1980 la relación empleo/PBI había sido débil y dominada por cambios de precios relativos. De hecho la ocupación total creció sostenidamente a una tasa media de 1.7% anual a pesar de que el PBI cayó en cinco de los diez años, y al cabo de la década el producto total se encontraba 5.3% por debajo de su nivel inicial. El derrumbe de la productividad media del trabajo - poco más de 21% -, estaba probablemente asociado a la muy alta inflación que permitía ajustar a la baja en forma rápida los costos laborales en términos reales, y al deterioro macroeconómico con contracción de la inversión.

Desde la estabilización económica a comienzos de los '90, en cambio, el empleo total siguió

las variaciones del PBI, aproximándose a lo esperado: crecimiento acelerado de la ocupación a la salida de las recesiones, con una elasticidad de arco¹ empleo/PBI (ϵ) mayor que 0.5, para converger a elasticidades más bajas ($\epsilon < 0.25$) hacia el final del ciclo. Esto es, por cada punto porcentual de incremento del producto, el empleo pasó de crecer 0.5% a comienzos de la década a menos del 0.25% hacia el final de los años '90. En términos prácticos, reducir 1 punto la tasa de desempleo requeriría que el PBI creciera al doble que a comienzos de la década. En los '90 la elasticidad se aproximó sin embargo muy rápido a cero en el auge, consistentemente con un fuerte cambio de precios relativos (aumento del precio del trabajo respecto del precio del capital). En el ciclo más reciente (valle 2001/2, pico 2008), respecto a la elasticidad (aún descartando el empleo por planes oficiales, que fue transitoriamente significativo) se observó un ciclo de ascenso y descenso similar en ϵ , que creció has-

¹ La elasticidad mide la variación porcentual en el empleo ante una variación de 1% en el PBI. Cuanto mayor la elasticidad, mayor es la respuesta del empleo a la variación del Producto.

ta 0.85 en 2004 y declinó a 0.25 recientemente. El aumento se dio en el contexto de una pronunciada caída real de salarios y costos laborales, un salto en el costo del capital (default sobre la deuda), y exceso de oferta calificada de mano de obra. La elasticidad declinó a menos de 0.5 en 2007 (reversión en el costo laboral real, reducción en la brecha de producto y en el stock de desocupados más calificados) y desde el cuarto trimestre de ese año se mantuvo en torno de 0.25.

La “normalidad” de las últimas dos décadas - en términos de una elasticidad media cercana a 0.25, frente a una elasticidad negativa en la década anterior -, encierra diferencias apreciables cuando se desagregan los cambios del empleo en términos de categorías ocupacionales, demanda sectorial - público o privado, entre sectores de actividad -, y la formalidad de las relaciones laborales.

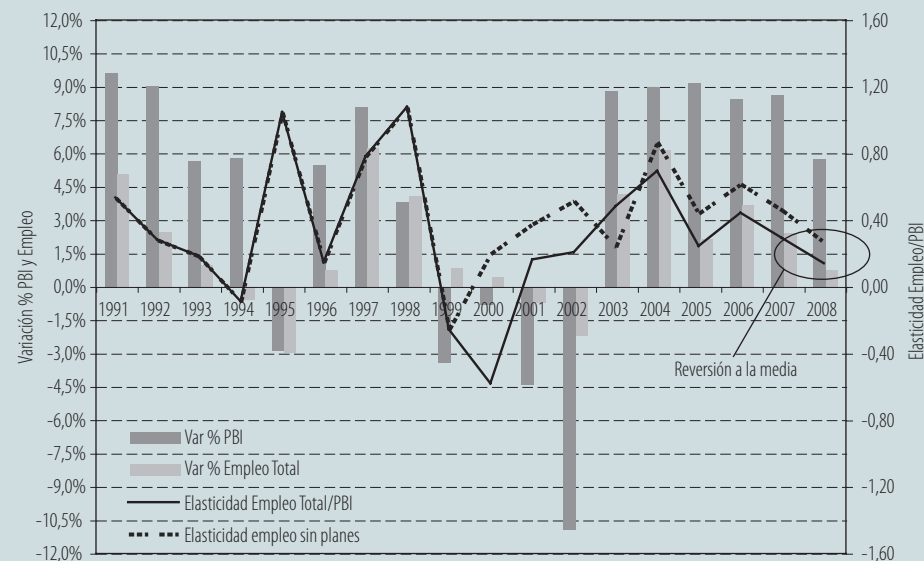
El cuadro adjunto prescinde de cambios sectoriales, para centrarse en las variaciones del empleo según categorías (asalariados vs autóno-

mos), empleo público vs privado, y formalidad vs informalidad laboral en dos expansiones (1991/98, 2003/8) y la recesión 1999/2002.

Se destacan varias cuestiones: el empleo público se contrajo casi 11% en la primera expansión (los '90) mientras creció 31% en la segunda recuperación (2002/8), el empleo autónomo se frenó a lo largo de ambas décadas (aumentó la proporción de asalariados), la demanda de asalariados formales fue siempre muy volátil, y creció la formalidad - en particular entre los asalariados - en la década actual.

El ciclo del empleo público - cayó 31 mil puestos por año en la primera recuperación, creció 111 mil puestos anuales en la última - puede haber tenido algún impacto sobre el desempleo en ambas décadas, y seguramente afectó la tasa de informalidad (asalariada y total), dado que la formalidad es significativamente mayor en el grupo de asalariados públicos. No se volverá sobre este aspecto en lo que resta del trabajo, concentrando el análisis sobre la demanda de empleo privado.

Gráfico 1. Variaciones del Empleo y PBI, y elasticidad



Cuadro 1

| Variación en porcentaje entre puntas | | | | | | | | |
|--------------------------------------|--------------|-------------------|----------------|---------|-----------|-------|-------|-------|
| | EMPLEO TOTAL | EMPLEO ASALARIADO | | | AUTÓNOMOS | | | |
| | | TOTAL | FORMAL PRIVADO | PÚBLICO | INFORMAL | TOTAL | | |
| 1990/98 | 17,1% | 23,2% | 19,7% | -10,7% | 60,5% | 3,4% | 7,1% | 2,2% |
| 1998/2002 | -1,5% | -2,1% | -20,0% | 3,5% | 9,9% | 0,0% | 1,0% | -0,3% |
| 2002/2008 | 21,0% | 28,2% | 70,4% | 30,8% | 0,9% | 2,7% | 20,5% | -3,6% |

| Variación en miles de puestos netos -promedio anual | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------------|--------------|-------------------|----------------|---------|-----------|-------|----|-----|
| | EMPLEO TOTAL | EMPLEO ASALARIADO | | | AUTÓNOMOS | | | |
| | | TOTAL | FORMAL PRIVADO | PÚBLICO | INFORMAL | TOTAL | | |
| 1990/98 | 229 | 215 | 66 | -31 | 180 | 14 | 7 | 7 |
| 1998/2002 | -48 | -48 | -161 | 18 | 94 | 0 | 2 | -2 |
| 2002/2008 | 434 | 419 | 302 | 111 | 6 | 16 | 31 | -15 |

Fuente: FIEL.

El empleo autónomo creció en los '80 hasta llegar a representar 31% del empleo total a comienzos de los '90; desde allí declinó a poco menos del 24% en los últimos dos años. Esto implica que, en términos absolutos, la población autónoma ocupada creció sólo 3.5% entre comienzos de los '90 y la actualidad. En su lugar, el empleo asalariado privado (sumando formales e informales) mostró alta elasticidad al ciclo: creció 39% entre 1990 y 1998, se contrajo 4% hasta 2002, y creció 27% hasta el año 2008. Pero en general la volatilidad del empleo asalariado privado formal fue más elevada que la de los asalariados informales, lo que plantea la hipótesis de una mayor flexibilidad de los ingresos de estos últimos - tanto en períodos de alta como de baja inflación - frente a shocks de demanda. Es decir que, frente a una caída de la demanda, los salarios de los asalariados informales - que no cuentan con protección legal - ajustan más que los de los asalariados formales, lo que favorece una menor caída de la ocupación. En el caso de los trabajadores formales,

las rigideces nominales derivadas de la legislación general y los convenios colectivos ponen límites a la flexibilidad salarial real, por lo que las empresas optan por ajustar el empleo asalariado formal durante las recesiones.

1.2 EL DESCENSO DE LA INFORMALIDAD EN LOS 2000

El hecho diferencial que sin embargo destaca en estas últimas dos décadas, es el cambio en la formalidad de las contrataciones laborales, tanto para autónomos como para asalariados. Luego de un pronunciado ascenso de la informalidad en los '80 y parte de los '90, los últimos años marcan un cambio de tendencia. Entre los autónomos, el total de informales - luego de expandirse 25% en los '80 - prácticamente se estabilizó a comienzos de los '90 y hasta la actualidad. Su número se estima actualmente en 2.5 millones frente a un total de 3.6 millones de autónomos. Entre los asalariados en cambio, se registró un fuerte crecimiento en el número y pro-

porción de informales durante los '90 (73% del crecimiento del empleo asalariado fue informal), a lo que siguió un cambio abrupto en la década actual, durante la cual prácticamente todo el incremento del empleo asalariado fue con contrato formal. De hecho el total de asalariados informales urbanos habría caído desde 4.9 millones en 2004 a poco menos de 4.2 millones en la actualidad.

Estos cambios en la composición del empleo junto con modificaciones de la demanda sectorial, dieron lugar a un ciclo bien definido de ascenso y descenso en la tasa media de informalidad. La tasa agregada - incluyendo asalariados y autónomos - pasó de 46% a fines de la década de los '80 a un máximo de 56% en la salida de la crisis del 2002, para volver al 45% en el último año disponible (2008). La tasa de informalidad entre asalariados era de 32% a fines de los '80, tocó un máximo de 49.4% en 2003, para declinar a 37% en 2008.

El objeto del capítulo es determinar los factores que explican esta evolución en forma de U invertida de las tasas de informalidad, total y asalariada, procurando evaluar el impacto de las políticas públicas. No se trata por lo tanto de aproximar el tamaño de la economía informal, sino los cambios observados en la proporción de ocupados formales e informales, y las razones de dichos cambios. El objetivo es evaluar políticas que podrían permitir una más rápida formalización del mercado laboral.

A tal efecto es necesario controlar por otros factores que puedan haber contribuido a explicar esta dinámica, particularmente entre la población asalariada en el sector privado. De allí que el trabajo procede en etapas, evaluando en primer lugar cuestiones metodológicas y de medición que permitan determinar que el problema que se quiere presentar es robusto. En efecto, existe más de una medición posible del

concepto de informalidad, según la aproximación u objetivo que persiga la medición. De allí que la primera cuestión enfoca la informalidad desde distintas aproximaciones, tanto entre asalariados como entre autónomos, para determinar la eventual discrepancia en la magnitud del fenómeno por analizar. Por otro lado, las mediciones tienen en cuenta los cambios metodológicos desde 2003 en la principal fuente de datos, la encuesta de hogares (EPH), y la introducción masiva a fines de los '90 y en la crisis de 2002 de programas públicos de empleo. En el punto 3 se plantea el análisis de determinar cómo se compone la población informal, y qué cambios se observaron en la última década. El punto 4 evalúa distintos programas para reducir la informalidad, mientras que en el 5 se procuran determinar las causas de la evolución observada. Finalmente los puntos 6 y 7 presentan las recomendaciones de política y las principales conclusiones del estudio.

2. Mediciones de informalidad

La informalidad ha sido definida de diferentes maneras y cuantificada de diferentes formas. Portes y Haller (2004) definen la economía informal como toda acción de los agentes económicos que permanece al margen de las normas institucionales establecidas. Por su parte Schneider y Enste (2000) dividen la economía no registrada en el sector doméstico, el sector informal, el sector irregular y el sector criminal. Litan (1988) distingue tres categorías: i) economía informal: las actividades económicas que buscan fines lícitos pero operan al margen de la ley, ii) economía subterránea: las actividades económicas que utilizan medios ilícitos para la obtención de fines también ilícitos, y iii) microempresas: negocios pequeños que persiguen fines lícitos pero que pueden operar legal o

ilegalmente. Para Beige (1990) el sector informal abarca “las acciones de los agentes económicos que no adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección”. Castells y Portes (1989) incluyen “todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares”. Finalmente, la OIT define informalidad como una unidad económica, empresa o negocio, identificada como un conjunto de unidades de producción de bienes o provisión de servicios que funcionan en una escala pequeña, con una organización no sofisticada y poca división entre trabajo y capital, y donde las relaciones laborales (si hay alguna) no están cubiertas por contratos formales que otorgan garantías y derechos.

Debido a que las actividades informales se ocultan para no ser detectadas es difícil obtener estimaciones sobre su magnitud, a pesar de lo cual se aplican diferentes metodologías para lograr su aproximación. Portes y Haller (2004) establecen diferentes enfoques. El enfoque del mercado de trabajo analiza la informalidad desde el punto de vista de trabajadores que no están cubiertos por el esquema de pensiones (ya sean trabajadores asalariados o independientes, cuentapropistas, profesionales o empresarios). El enfoque de las pequeñas empresas está más en línea con la definición de la OIT de informalidad, esto es, trabajadores en microempresas (menos de 5 empleados), empleadas domésticas o servicios personales y cuentapropistas. El enfoque del consumo de los hogares está en línea con el concepto de evasión, en tanto que se define informalidad como el ingreso no declarado (que surge entre la diferencia de los gastos y los ingresos declarados). Finalmente, el enfoque de las discrepancias macroeconómicas hace hincapié en variables macroeconómicas asociadas con la informalidad. Por su parte, los métodos

de cuantificación pueden clasificarse en métodos directos (una medición directa con el trabajador o el empresario basado en resultados de encuestas y entrevistas directas) y métodos indirectos, donde se infiere el valor agregado generado por las actividades informales a través de variables macro relacionadas con la producción de estas actividades.

2.1 INCENTIVOS A LA INFORMALIDAD

Se reconocen dos perspectivas, no contradictorias, para explicar la evolución de la informalidad laboral. La primera es el concepto de exclusión según el cual los individuos que se desempeñan en el mercado informal han sido excluidos del mercado formal y por lo tanto de los beneficios otorgados por el Estado. Entre los motivos de esta “exclusión” se mencionan: a) segmentación del mercado laboral (que impide que los trabajadores dejen su estado de inercia en la informalidad y se empleen en el sector formal que ofrece beneficios estipulados por el Estado), b) reglamentaciones complejas que impiden que las empresas pequeñas crucen la frontera hacia la formalidad y prosperen; y c) empresas que operan parcialmente en la informalidad a fin de reducir costos frente a cargas fiscales y regulaciones excesivas. Una segunda perspectiva es la de “escape” (HIRSCHMAN, 1977), donde los agentes - empresas y personas - eligen racionalmente ser formales dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos de que asignan a la formalidad. Dentro de esta última perspectiva, la capacidad fiscalizadora del Estado y la calidad de los servicios brindados tienen una gran incidencia en esta elección.

Estos enfoques se basan en la capacidad de elegir de los agentes económicos. En el primero los agentes son excluidos, mientras que en otro se autoexcluyen. En la realidad los agentes pro-

bablemente siempre tienen algún grado de libertad para elegir. En términos económicos esta decisión se basa en los costos y beneficios esperados de la formalidad. Entre los costos, el primero que se reconoce son los impuestos y los costos de cumplir con las regulaciones. Por el lado de los beneficios se encuentran los bienes y servicios a los que quienes se desempeñan en el sector formal pueden acceder, que incluyen los beneficios de la seguridad social, acceso al crédito, el beneficio de ejercer sus derechos tal como las leyes lo determinan (*rule of law*), etc. En el caso de los trabajadores, la opción puede ser una decisión conjunta del hogar; si los beneficios de un trabajador formal alcanzan al resto del grupo familiar (como el seguro médico), y las contribuciones del trabajador adicional no pueden adicionarse para obtener una prestación mejor es probable que el trabajador adicional tenga menos incentivos a ser formal.

Los costos y beneficios de la formalidad son afectados por el Estado no sólo porque éste fija las reglas de juego sino porque conjuntamente su accionar genera incentivos a favor y en contra de la informalidad. En este sentido, si el estado termina otorgando pensiones aún a aquellas personas que no han contribuido, o el beneficio otorgado no está en línea con la contribución realizada, los incentivos a aportar se diluyen; en la medida que los beneficios de la seguridad no compensen los aportes o puedan ser igualmente obtenidos - como por ejemplo si existen amplias moratorias que hacen que habiendo aportado o no al sistema de pensiones se perciban los beneficios, del sistema previsional - esto incentiva la informalidad.

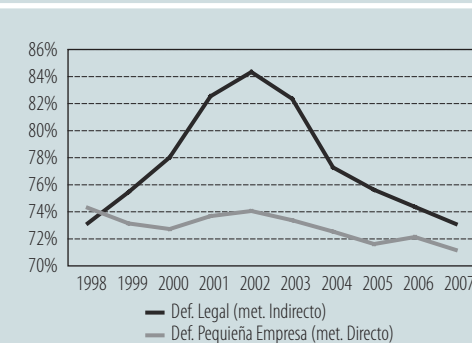
2.2 ARGENTINA. MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD EN DIFERENTES ENFOQUES

La literatura en general incluye como informal al trabajo por cuenta propia ya que es la for-

ma más sencilla de evadir las regulaciones laborales. Tal como más arriba se indicó, el porcentaje de autónomos cayó en la última década, ya sea que se utilice fuente EPH (INDEC) o fuente Cuentas Nacionales (INDEC). Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, en la Argentina el empleo por cuenta propia estuvo incluido desde hace décadas en el sistema de pensiones, por lo que tanto autónomos como asalariados han tenido obligación de aportar al sistema de seguridad social.

Se puede en principio aplicar el enfoque del mercado laboral para determinar la porción de trabajadores que son formales - es decir, ocupados con cobertura previsional - y por esa vía estimar la informalidad laboral por métodos directos - con las EPHs - y/o con métodos indirectos - a través de registros. La EPH de INDEC pregunta a los asalariados ocupados si el empleador realiza o no los descuentos correspondientes a la seguridad social, lo que indica que el trabajador es un trabajador formal. En Argentina las contribuciones se abonan en forma conjunta a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que posteriormente redistribuye lo recaudado entre los diferentes institutos de la seguridad social.

Gráfico 2. Tasa de Informalidad Autónomos



De allí que el descuento de aportes para pensiones implica la cobertura de todos los restantes ítems (pagos de asignaciones, cobertura de indemnización por despido, etc.) de la seguridad social. Sin embargo esta pregunta que se formula a los asalariados, no incluye a los autónomos. Si bien recientemente las últimas encuestas han comenzado a indagar acerca de si el autónomo realiza o no aportes a la seguridad social, la pregunta no está procesada ni aparece codificada en la base, por lo que el enfoque laboral de la informalidad no puede aproximarse por métodos directos para los autónomos, sino a través de datos de registro del sistema de pensiones.

Otro enfoque alternativo es el de definir informalidad a partir del tamaño de empresa, lo que puede realizarse con la EPH tanto para autónomos como para asalariados. Para esta aproximación se consideran autónomos formales a los ocupados que declaren ser cuentapropistas o patrones, en establecimientos de más de 10 empleados, que cuenten con un nivel educativo universitario completo o profesionales, y que no sean personal profesional del poder legislativo, judicial, directivos de empresas públicas, instituciones sociales, ni personal con calificación técnica u operativa de las fuerzas armadas o de seguridad. El resto de los autónomos se consideran informales.

Los niveles de informalidad varían en mayor o menor medida con estas diversas definiciones. Para el último año disponible (2007) cualquiera de las dos mediciones - la legal o el enfoque de pequeña empresa - proporciona una mayor tasa de informalidad para los autónomos que para los asalariados. En los autónomos la medición legal se realiza por vía indirecta con los registros del sistema de pensiones. El nivel de informalidad autónoma en una u otra medición es similar y del orden de 70%. La diferencia es de menos de 2 puntos porcentuales, aunque ello no

siempre fue así en los últimos años. Entre los autónomos en efecto, el enfoque de pequeñas empresas muestra un comportamiento bastante estable (gráfico 4), con una caída entre puntas de 1998 a 2008 de poco menos de 5 puntos porcentuales, mientras que la definición legal muestra una U invertida muy pronunciada, sin cambio entre puntas.

En el caso de los asalariados, para el año 2007 la informalidad asalariada pura (aquella que no incluye a los ocupados en programas de empleo) se ubica entre 36,6% y 39,7% dependen-

Gráfico 3. Informalidad Diferentes Medidas Año 2007

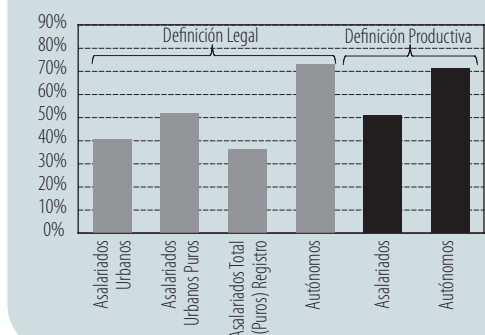
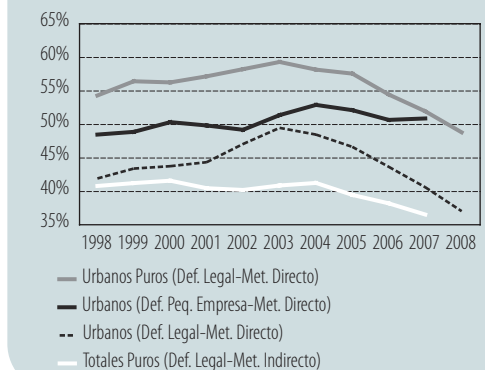


Gráfico 4. Tasa de Informalidad Asalariada



do de la medición (EPH o registros), mientras que la medición total (que considera informales a los ocupados con programas de empleo) se ubica en 40,5%. En la definición de pequeñas empresas, la tasa de informalidad asalariada es más de 10 puntos porcentuales superior.

En cuanto a la evolución de la informalidad asalariada en las distintas mediciones, se observa que todas las mediciones legales dan un aumento hasta el año 2004 y una caída posterior. La medición por empresa pequeña, en cambio, se mantiene estable. En el caso de la informalidad asalariada es posible también tener una perspectiva de más largo plazo para comprender la relevancia del fenómeno de la caída de la informalidad en los últimos años, para lo cual se vuelve a la definición legal (método directo, EPH), ya utilizada en los primeros gráficos del capítulo.

Con base en la información de 1980, resulta una clara tendencia de largo plazo de aumento de la tasa de informalidad hasta mediados de la presente década, y una reducción ulterior. El pico de 2002/3 se encuentra probablemente sobreestimado ya que se incluye como informales a los ocupados a través de programas de empleo (la EPH los caracteriza como ocupados sin descuento jubilatorio, aún cuando en muchos casos en los que no trabajan, se caracterizan mejor como desocupados con subsidio que como ocupados informales). Descontando los ocupados bajo programas de empleo la informalidad presenta el mismo aumento y posterior caída pero en forma mucho más moderada. La importancia que fue adquiriendo en los últimos 30 años el sector informal ha sido tal que durante el período 1980/2002 toda la creación neta de puestos de trabajo se originó como empleo no

registrado. Desde allí se verifica un notorio cambio: el empleo informal se mantuvo prácticamente estable y todo el crecimiento neto del empleo asalariado fue formal. En el balance entre 1980 y el presente, el empleo total urbano creció 64% y el empleo asalariado lo hizo en 75%. Más de la mitad (55%) del total de los empleos asalariados creados en ese período fueron trabajadores no registrados.

3. ¿Quiénes son los informales?

Ya sea por exclusión o por escape, los individuos al margen de la formalidad no son los mismos, en el sentido que presentan diferentes características. Para evaluar quiénes tienen mayor probabilidad de desempeñarse en el mercado formal de trabajo se desarrolla en este punto un análisis con un modelo probit,² se discute luego la incidencia de sector de actividad y tamaño en la probabilidad de encontrar empleo informal, y se finaliza con un análisis de las diferencias salariales entre formales e informales.

En primer lugar se estima un modelo probit donde la variable dependiente es una dummy que toma valor 1 si el individuo trabaja de manera informal - si al individuo no le realizan aportes al sistema de jubilación -, y cero en caso contrario. Las estimaciones se restringieron al empleo puro, es decir que no se incluyen los ocupados bajo planes públicos de empleo. La fuente de información es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Dado el cambio de tendencia en la informalidad legal, se realizó una estimación para mayo del año 2000 (tendencia creciente en la informalidad) y otra para el primer trimestre del año 2007 (ci-

clo de informalidad decreciente). Las tasas de informalidad asalariada pura eran de 42.4% y 40.4% respectivamente.

Se estimó una ecuación que relaciona la condición de formal del trabajador asalariado con elementos que integran su capital humano, más algún factor que aproxima la productividad (en este caso tamaño del establecimiento donde está ocupado), además de incluirse variables que indican el sector de actividad en el cual se desempeña. Los resultados se encuentran en general de acuerdo con lo esperado³. La probabilidad de ser informal es menor para los hombres que para las mujeres, mientras que el nivel de educación y la edad, a medida que aumentan, reducen la probabilidad de ser informal. En cuanto al estado civil, la existencia de cónyuge disminuye la probabilidad de ser informal, en tanto que la presencia de cónyuge que trabaja en el sector informal aumenta la probabilidad de ser informal. Este es un resultado en contra de lo esperado: a priori la presunción era que la existencia en el hogar de un individuo que percibe prestaciones de la seguridad social podría hacer menos “necesario” un trabajo formal, ya que este individuo estaría de todos modos cubierto por eventos de salud actuales y en la vejez (la obra social cubre al “núcleo familiar”), y en alguna medida existiría en la familia una cobertura por vejez. Sin embargo, las estimaciones muestran un comportamiento inverso, mostrando un efecto “imitación” probablemente asociado al capital humano de los integrantes de la pareja.

La variable “jefe” que define la posición del jefe del hogar, muestra para el conjunto un signo positivo, es decir que los jefes de hogar tienen menor probabilidad de ser informales, o sea

tienden a desempeñarse más en el sector formal del mercado laboral. Del mismo modo, la fertilidad (mujeres con hijos menores de seis años) disminuye la probabilidad de pertenecer al mercado formal, probablemente porque un empleo informal se asocia a un mayor grado de flexibilidad de tiempo.

Respecto al tamaño de la empresa - proxy de la productividad - el resultado es el esperado: a medida que la empresa aumenta de tamaño aumenta la probabilidad de ser formal. Esto es así porque las empresas más grandes están más expuestas a controles por parte de las autoridades y además porque pueden capturar mejor los beneficios de la formalidad. Las variables sectoriales definen la probabilidad de ser más o menos formal respecto a la dummy sectorial omitida, que en este caso fue el empleo en el sector primario de la economía.

En resumen, no toda la población tiene las mismas posibilidades de desempeñarse en el sector formal. De acuerdo con las estimaciones, son los varones, los trabajadores con mayor capital humano, ya sea por mayor nivel educativo o por mayor edad, la cual de alguna forma representa la experiencia del individuo en el trabajo, quienes poseen mayor probabilidad de encontrarse en la formalidad.

Informalidad por Sector de Actividad Económica

En el caso de trabajo asalariado se cuenta con información desagregada por sector de actividad, cómputo que se basa en el enfoque de mercado de trabajo. Los sectores en los cuales la informalidad es mayor son Agricultura y Pesca (básicamente en el subsector Agropecuario, dado que en el sector de la Pesca la informalidad

² El modelo probit estima la probabilidad de ocurrencia de un evento dado el valor de las variables asociadas al mismo. En este caso se estima la probabilidad de que un individuo sea informal.

³ Información más detallada se encuentra a disposición, solicitándola a postmaster@fiel.org.ar. Una versión del presente documento fue publicada en mayo 2010 en la serie de Documentos de Trabajo de FIEL.

Cuadro 2. Tasas de informalidad por sector

| | 1998 | 2002 | 2004 | 2006 | 2007 | DIF 2007/98 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agro + Pesca | 69,0% | 69,9% | 66,3% | 61,9% | 60,0% | (9,1) |
| Minas y Canteras | 39,2% | 36,1% | 33,8% | 33,4% | 32,4% | (6,8) |
| Manufacturas | 31,4% | 32,9% | 34,0% | 31,9% | 30,5% | (0,9) |
| Electricidad, Gas y Agua | 12,3% | 8,6% | 11,2% | 9,4% | 9,7% | (2,6) |
| Construcción | 63,8% | 71,5% | 67,9% | 61,1% | 57,6% | (6,2) |
| Comercio+Hoteles | 48,2% | 48,3% | 51,2% | 46,9% | 45,5% | (2,7) |
| Transporte, Almac y Comunicaciones | 51,3% | 53,5% | 52,2% | 46,3% | 48,2% | (3,1) |
| Intermed. Financ, Inm, Emp y Alq. | 20,6% | 20,9% | 22,2% | 19,4% | 17,7% | (2,9) |
| Serv. Soc. y de Salud + Otras Activ. | 33,3% | 32,2% | 33,3% | 31,5% | 29,5% | (3,8) |
| Total | 40,7% | 40,2% | 41,2% | 38,1% | 36,5% | (4,3) |

Fuente: FIEL en base a INDEC.

ronda el 17%) y Construcción (57,6%), mientras que la menor tasa se encuentra en Electricidad, Gas y Agua (poco menos del 10%).

Los datos registrales de Cuentas Nacionales referidos al empleo total (definición legal) muestran un ciclo levemente creciente entre 1994 y el año 2000, un ciclo ligeramente decreciente hasta el 2002, nuevamente creciente hasta el 2004, y a partir de allí un nuevo ciclo con tendencia decreciente. Este comportamiento, con diferente intensidad, se replica para la mayoría de los sectores económicos. Entre el 2003 (año en que se inicia el proceso de crecimiento del empleo formal) y 2007 (último año para el cual se cuenta con esta información), la tasa de informalidad total cayó en esta medición 4.3 puntos porcentuales.

La desagregación sectorial muestra que - a excepción del caso de Electricidad, Gas y Agua

que incluye a menos del 1% del empleo total - la tasa de informalidad se contrajo en todos los sectores. Los sectores con mayores reducciones fueron Construcción y Agricultura y Pesca, mientras que la menor caída se registró en Minas y Canteras (y el aumento en Electricidad, Gas y Agua). La caída de la informalidad fue, pues, un fenómeno generalizado a todos los sectores de la actividad económica. El cambio de composición en el empleo sólo explicaría 0.14 puntos de caída de la tasa de informalidad. Sin embargo, los sectores que más contribuyeron al crecimiento del empleo formal no son aquellos con más caída en la tasa de informalidad.

Si bien el empleo formal asalariado⁴ creció para todos los sectores, el que más contribuyó fue Servicios Sociales, Personales y Comunales que concentró 33% del aumento del empleo formal. Este sector incluye el empleo en el sector

público, los sectores de enseñanza y salud - más formales -, y otros servicios - entre ellos servicio doméstico, con un régimen especial simplificado y con reducción de costos. Otro 16% del aumento del empleo asalariado formal correspondió a Intermediación Financiera, Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler, sector cuyo grado de formalidad es mayor que el promedio de la economía. Finalmente otro 17% del incremento del empleo asalariado formal correspondió a un sector altamente informal, como el de Comercio y Hoteles - básicamente Comercio -, para el cual el empleo asalariado formal creció más de 50%.

Informalidad por Tamaño

La informalidad asalariada en la definición legal es más alta en las empresas pequeñas. Los últimos datos de la EPH (primer trimestre del año 2007) muestran que el 65% del empleo asalariado informal estaba en empresas de menos de 25 ocupados, en tanto que 18% estaba en empresas de 26 a 100 ocupados, y 17% en las más grandes, lo que significa que lo que sucede en las empresas pequeñas en materia de empleo tiene un impacto decisivo para el promedio de la economía. En las empresas pequeñas del sector privado (hasta 25 ocupados) la tasa de informalidad triplica la del siguiente grupo (de 26 a

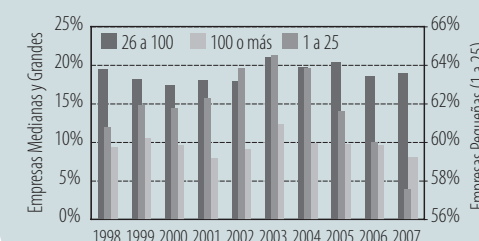
100 ocupados) y es casi 7 veces más elevada que la de las empresas grandes. Los cambios en el agregado están dominados por la caída en la tasa en empresas pequeñas, y en menor medida en las más grandes, mientras que el segmento intermedio se mueve con el ciclo sin cambios entre puntas.

Brecha Salarial

¿Ganan más los formales? Es habitual medir el “premio” salarial por trabajar en el sector formal de la economía, en términos de la diferencia de ingresos entre formales e informales. Las estadísticas confirman en general que los salarios de trabajadores formales son, en promedio, más elevados que los de los informales. De acuerdo con los datos de Cuentas Nacionales, en el año 2007 el salario total en el sector informal representaba sólo el 26% del salario promedio en el sector formal, y la relación se fue deteriorando en los últimos 15 años. Esta medida de salario total sin embargo no tiene en cuenta la diferencia en el número de horas trabajadas en cada sector; dado que el promedio de horas trabajadas por los informales es menor, se tiende a magnificar las diferencias. Controlando por horas trabajadas, es decir considerando el salario horario en ambos sectores, la brecha salarial es sustancialmente más baja: en 2007 el salario horario de los trabajadores informales representaba el 60% del salario promedio de los trabajadores formales.

Nótese que en los ‘90 cuando la informalidad laboral crecía, la brecha salarial se ampliaba, mientras que en la presente década - en que el empleo registrado crece fuertemente - la brecha se mantiene estancada. Sin embargo, la comparación de salarios promedio esconde diferencias apreciables entre los individuos que componen cada grupo. Tal como se destacó, los ocupados en cada sector presentan características observa-

Gráfico 5. Tasa de Informalidad por Tamaño



4 Los datos sectoriales provienen de las cuentas nacionales, y difieren ligeramente de los de la EPH, pero la información cualitativa es similar. En términos absolutos, según cuentas nacionales, el empleo asalariado total creció en 1.77 millones de formales y en 230 mil informales.

bles bien diferentes, y esto hace necesario controlar por tales diferencias.

Con este objetivo, se presentan a continuación tres estimaciones diferentes utilizando el método de *matching* propuesto⁵ por Ñopo (2004), como alternativa a la tradicional estimación de diferenciales salariales a través de ecuaciones de Mincer. Los resultados obtenidos a través de este último método están expuestos a diferentes críticas econométricas: a) estimar la ecuación de salarios en forma lineal asume que esta es una aproximación razonable del proceso generador de los datos, por lo que los resultados dependerán de la correcta especificación de la forma funcional; b) al estimar una única función de salarios para toda la muestra se supone que la distribución de características de los trabajadores de ambos sectores es similar. Un problema adicional relacionado con este punto, es que los individuos tienden a “auto seleccionarse” en un sector u otro en base a características observables e inobservables.

Ñopo propone una metodología alternativa: para cada individuo se genera su equivalente sintético perteneciente al otro sector de la economía. Por ejemplo, para un trabajador del sector informal, se buscan todos aquellos individuos de iguales características (sexo, edad, educación, etc.) que trabajen en el sector formal de la economía; en base a éstos se crea un individuo sintético cuyo salario (construido como el promedio de los casos comparables) es el salario imputado contrafáctico que este trabajador obtendría en caso de pasarse al sector formal de la economía. Con estos datos, se calcula la diferencia de ambos salarios horarios. El mecanismo evita el problema de la especificación de la

función de salarios y se obtienen resultados cuya validez no está afectada por problemas de selección muestral en base a características observables, debido a que las comparaciones se realizan entre individuos con idénticas características. De esta forma, comparando individuos con iguales características, se puede ver si el diferencial de salarios sectores se mantiene, o si las diferencias observadas en los salarios se deben en realidad a que los individuos en cada sector poseen atributos distintos, que los llevan a auto seleccionarse y emplearse en un sector en particular.

La brecha salarial se mide como la diferencia en los valores esperados del salario horario (w) condicional a un vector de características personales y a la pertenencia a un sector de la economía: $\Delta = E[w/\text{formales}] - E[w/\text{informales}]$. Esta diferencia puede dividirse en cuatro componentes, cuya estimación individual permite determinar porqué los estudios suelen obtener estimaciones con sesgos positivos del premio a la formalidad.

- ΔF : es la parte de la brecha que se explica por las diferencias existentes entre dos grupos de trabajadores formales: los que pueden compararse con individuos en el sector informal y los que no.
- ΔX : es la parte de la brecha salarial que puede explicarse por diferencias en la distribución de características entre los trabajadores formales e informales.
- ΔI : es la parte de la brecha que se explica por las diferencias existentes entre dos grupos de trabajadores informales: los que pueden compararse con individuos en el sector informal y los que no.

5 Este método busca individuos “comparables” (con las mismas características en las variables relevantes) en dos grupos que se establecen (en este caso trabajadores formales e informales) y compara los salarios de ambos individuos de modo que la diferencia salarial pueda ser atribuida a la pertenencia al grupo y no a las características individuales (que se supone son las mismas).

- ΔO : es la “parte inexplicada”, es decir aquella que no puede ser atribuida a diferencias en las características de los individuos. Esta parte se asocia al “premio salarial” a la formalidad, aunque también podría estar representando la existencia de características inobservables en uno u otro grupo de trabajadores.

En el caso que todos los individuos tuvieran un “match” en el otro sector, ΔF y ΔI serían cero, y todo el diferencial sería explicado por diferencias en la distribución de las características o con el premio salarial.

Las variables utilizadas para el *matching* de los individuos entre sectores fueron: género, edad, rama de actividad, tamaño del establecimiento en que se desempeña, nivel educativo alcanzado y experiencia laboral. La fuente de datos es la EPH para el período 1999 a 2001 en el Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano). Los datos utilizados corresponden a aquellos individuos de entre 18 y 65 años de edad que se declaran como ocupados asalariados con ingresos no nulos en su ocupación principal. Se utilizó sólo la Región Metropolitana (en lugar de utilizar la totalidad

del país) para obviar diferencias salariales regionales. La elección del período de tiempo (1999-2001) se debe a que entre 1999 y 2001 la economía argentina estuvo estancada, sin cambios apreciables en la productividad y con muy pocos cambios en salarios nominales y reales, lo que permite la agregación de ondas. Esto no afecta los resultados que se buscan aquí, en tanto las diferencias a analizar son estructurales, más que coyunturales.

Los resultados de las estimaciones muestran la descomposición de la brecha en el salario horario entre informales y formales. Antes de incluir controles, la brecha es del 48.6%, lo que aquí se denomina brecha bruta. En el primer modelo se procede al *matching* de trabajadores en base a 3 variables: género, edad y educación. Diferencias de composición en estas tres variables explican el 76.6% de la brecha bruta. Luego de comparar trabajadores en ambos sectores que son idénticos en estas tres características la brecha en el salario horario desciende a 11.4%.

En el modelo 2, a las tres variables anteriores se le agrega el Sector de Actividad donde se desempeña la persona. Por lo que si se comparan trabajadores del mismo sexo, edad, nivel

Cuadro 3. Diferencias en el Salario Horario por Sector

(en paréntesis el porcentaje de la brecha bruta explicado por cada factor)

| | VARIABLES UTILIZADAS | Brecha Bruta Total (Δ) | ΔF | ΔI | ΔX | ΔO (Brecha no Explicada) |
|--------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|----------------------------------|
| Ec I | Género, Edad y Educación | 48,60% (100,00%) | 2,20% (4,60%) | 0,1% (0,20%) | 34,90% (71,80%) | 11,40% (23,40%) |
| Ec II | Género, Edad, Educación y Sector de Actividad | 48,60% (100,00%) | 19,90% (41,00%) | 0,70% (1,40%) | 20,10% (41,30%) | 7,90% (16,30%) |
| Ec III | Género, Edad, Educación, Sector de Actividad y Tamaño del establecimiento | 48,60% (100,00%) | 29,30% (60,30%) | -0,9% (-1,90%) | 18,80% (38,60%) | 1,50% (3,00%) |

Fuente: FIEL en base a EPH (INDEC).

educativo y que trabajan en el mismo sector, sus salarios horario promedio difieren en tan sólo 7.9%. Finalmente, en el modelo 3 se agrega el tamaño del establecimiento. Las diferencias en salario horario promedio entre trabajadores informales y formales del mismo sexo, edad, nivel educativo, que trabajan en el mismo sector y en empresas de tamaño similar, se reduce a sólo 1.5%. Al igual que lo sucedido en el modelo 2, la inclusión de esta variable genera mayor heterogeneidad entre los trabajadores formales que entre los informales.

De las estimaciones puede observarse que: a) la mayor parte de la brecha salarial bruta puede ser explicada por diferencias en las características de los individuos en cada sector - en todas las estimaciones esto explica más del 76% de la brecha -, y b) a medida que se incluyen más variables de control y por lo tanto los individuos comparables son más parecidos (en términos de su oferta o de la demanda que enfrentan), la brecha no explicada (Δ o) es cada vez menor.

Como puede verse, el “premio salarial” en la estimación más precisa aquí realizada se reduce a 1.5% del salario horario, valor sustancialmente menor al que se encuentra cuando se estima este diferencial de salarios por los mecanismos tradicionales. Se sigue obteniendo un premio a la formalidad, pero de una dimensión mucho menor.

Este resultado requiere tomar en cuenta al menos dos correcciones adicionales. Por un lado los trabajadores en relación de dependencia - dependiendo de su nivel salarial - están sujetos al pago de impuesto a las ganancias, lo que reduce el salario neto y por lo tanto el “premio salarial” del formal, aunque es menos probable que un trabajador asalariado de altos ingresos no sea formal. Por otra parte los trabajadores formales gozan de las prestaciones de la seguridad social (Obra Social, derecho a jubilación, derecho a

subsidio por desempleo, etc.) que deberían sumarse al salario neto, lo que aumentaría el diferencial salarial.

En ambos casos cuánto recibe y aporta depende de diferentes circunstancias: el nivel salarial, la composición familiar, etc. Individuos casados con hijos y salarios bajos reciben mayores prestaciones de la seguridad social (a través de las asignaciones familiares) que quienes tienen salarios más altos (que están excluidos de esta prestación) o son solteros, quienes ya cuentan con una cobertura de salud recibirán (o utilizarán menos) menores beneficios, así como quienes no esperan mantenerse durante mucho tiempo en el mercado de trabajo local, que no accederían al beneficio de la jubilación. Todo esto hace que para algún grupo de individuos exista un premio a la formalidad de magnitud considerable, mientras que para otros el premio puede ser menor, e incluso negativo.

También se analizó la relación entre el ingreso de un trabajador como autónomo o como asalariado. Dado que una forma de excluirse (o estar excluido) de la formalidad es el trabajo no asalariado, se calculó la brecha salarial entre ambos grupos de trabajadores - asalariados versus autónomos - siguiendo la metodología de controles utilizada para trabajadores asalariados. El resultado es por demás interesante, tomando individuos de idénticas características observables (sexo, edad, nivel de educación y que se desempeñan en el mismo sector de la economía). En efecto, el salario horario de bolsillo es 18,6% más alto entre los no asalariados, y la diferencia no explicada por características distintas entre individuos llega a 25%. Ello implica un ingreso mayor - controlando por otros factores - para los autónomos, indicio de que el trabajo autónomo tiene una componente significativa de elección, más que de exclusión, al menos en el plano de los ingresos netos.

4. Las políticas públicas para formalizar

Durante la última década se implementaron en Argentina diversas medidas con el objeto de favorecer la formalización del empleo. A fines de 1999 la Ley de Reforma Tributaria (25239) impulsó la formalización de dos sectores con elevada proporción de trabajo en negro, como ser los trabajadores autónomos y el personal de servicio doméstico. Además se tomaron diferentes acciones para simplificar la registración de los trabajadores e incrementar el control.

Respecto del primer grupo, se modificó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o de Monotributo sancionado un año antes, incorporando en el régimen el pago con destino al sistema de jubilaciones y pensiones y a la obra social. El Régimen de Monotributo consiste en un pago de suma fija - que varía según el nivel de ingreso bruto anual del agente - que reemplaza el pago de los impuestos de Ingresos Brutos y Ganancias, eliminando el requisito para el contribuyente de presentar las respectivas liquidaciones de impuestos. Existen 13 categorías de monotributistas en función de la facturación anual, la superficie afectada a la

actividad y el consumo de energía, en alguna de las cuales debe estar inscripto el contribuyente. Con la reforma de 1999, para quienes no estén obligados por otro régimen laboral a cotizar en el sistema previsional y de salud, se establecen montos fijos que cubren estas obligaciones, además de la opción de adherir a los miembros del grupo familiar a la obra social. El resto de los autónomos que no pueden incorporarse al régimen de monotributo (por el tipo de actividad o su elevado nivel de ingresos), permanecen como autónomos. En suma, el monotributo reemplazó a través de un régimen unificado y simple los pagos por impuesto a las ganancias, ingresos brutos y seguridad social, y se amplió la cobertura de seguridad social.

Antes de la implementación del Monotributo, todo trabajador por cuenta propia, independientemente de su nivel de ingreso, debía inscribirse en el régimen de autónomos que, además de ser más oneroso que, implica la presentación periódica de liquidaciones impositivas, lo que elevaba los costos de la formalidad. Si bien el nuevo régimen mejoraba los incentivos tributarios, es probable que también hayan sido decisivos a la hora de decidir la formalidad la posibilidad de incorporarse al régimen jubilatorio y, principalmente, al régimen de obra social. Desde la implementación del sistema, el número de cuentapropistas (autónomos y monotributistas) que aportan a la seguridad social creció 39%.

Respecto al servicio doméstico, se estableció un régimen simplificado que no requiere registro previo del empleador ni del trabajador, sino simplemente el pago por parte del empleador y del trabajador (el monto se abona conjuntamente) de una suma en relación con las horas de trabajo en el hogar. A través de este sistema el trabajador obtiene cobertura de salud - con un pago adicional lo puede extender al grupo familiar - y está comprendido dentro del régimen

Gráfico 6. Cuenta Propistas Formales Total. Diciembre de Cada año

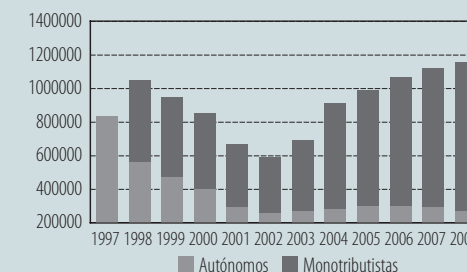
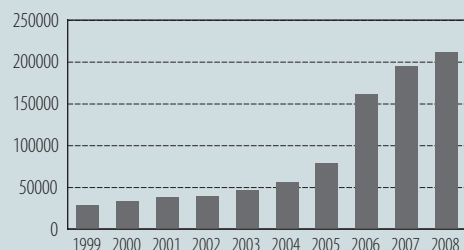


Gráfico 7. Aportantes al Régimen del Servicio Doméstico (número de aportantes)



previsional. A fin de incentivar el registro del personal doméstico, el empleador puede deducir el monto abonado de la base del Impuesto a las Ganancias. El régimen de servicio doméstico tuvo una aceptación muy grande: mientras que en 1999 - año de implementación del régimen - sólo aportaban unos 25 mil trabajadores domésticos, en el año 2008 el número de aportantes alcanzaba a 213 mil.

Empleo en pequeñas empresas y blanqueos

A fin de promover la creación de empleo, en el año 2004, la ley 25877 introdujo una reducción de aportes patronales para las pequeñas empresas (Pymes). De acuerdo con esta normativa vigente hasta fines de 2008, se estableció una reducción de aportes patronales de 1/3 para los nuevos trabajadores y de 2/3 si los nuevos trabajadores eran perceptores de planes de empleo (Jefes y Jefas). Las empresas nuevas calificaban para la aplicación de la reducción a todo el personal. La duración de la reducción se estableció en 12 meses. Esta normativa, en principio establecida para el personal contratado durante el año 2004, fue prorrogándose hasta el año 2008, momento en que el régimen se substituyó

por un nuevo esquema (Ley 26476) que estableció una reducción del 50% durante el primer año de la relación laboral y del 25% durante el segundo año para las nuevas relaciones laborales (ya sean nuevas o blanqueadas), pero a diferencia del sistema anterior, la rebaja es independiente del tamaño de la empresa. Como las normas fijan un “empleo base” (en empresas nuevas la base es cero, en las ya existentes, es el empleo en un año previo), se tiene una reducción de la carga laboral para incrementos *netos* en la dotación.

Otras medidas orientadas a la caída de la informalidad fueron los blanqueos de personal asalariado. En la última década se realizaron dos blanqueos de personal: en el año 2001 y en el corriente año 2009. El decreto 1582 de diciembre de 2001 estableció un plazo de 60 días para la registración de relaciones laborales o diferencias salariales, eximiendo a quienes se acogieran del pago de las contribuciones a la seguridad social, así como a las multas y sanciones. El blanqueo estaba dirigido a Pymes definidas según su monto de facturación.

A fines del 2008, y con periodo de vigencia durante el año 2009, la ley 26476 estableció un blanqueo de personal asalariado no registrado y el esquema de reducción de aportes antes mencionado. El blanqueo estableció la exención de pago de aportes y contribuciones a la seguridad social, al sistema de riesgos del trabajo y la deuda por contribuciones sindicales por los primeros 10 trabajadores registrados, y de multas y sanciones por todo el personal registrado, fijándose condiciones de pago ventajosas para el pago de la deuda por los trabajadores por sobre el décimo trabajador que se registrare. Los trabajadores regularizados por la última normativa podían computar hasta 60 meses de servicios a los fines del sistema jubilatorio y de seguro de desempleo.

Si bien no hay información, se presume que el blanqueo de 2001 tuvo escaso impacto ya que coincidió con el inicio de la crisis institucional que derivó en una fuerte recesión. De acuerdo con información oficial, el esquema de blanqueo y promoción de 2009 habría inducido la formalización de 330 mil trabajadores asalariados, lo que equivale a casi un 6% de los cotizantes asalariados a la seguridad social a mediados del 2009.

Desde el año 2000 se introdujeron diferentes cambios en las normas, tendientes a simplificar la registración de nuevos trabajadores. Desde ese año las diferentes inscripciones que el empleador debía realizar al contratar un nuevo trabajador fueron resumidas en una sola (que se denominó “Alta Temprana”), la cual puede realizarse, además, por medio de la Web. La registración debe realizarse con anterioridad al inicio de la relación laboral. Además de ello, se habilitó la consulta por parte del trabajador, también a través de la web, de que sus aportes hubieran sido realizados por el empleador, lo que debería favorecer un mejor control por parte de los trabajadores.

5. ¿Por qué cayó la informalidad?

El análisis hasta aquí realizado permite formular algunas conclusiones preliminares. En el caso de los trabajadores autónomos, la caída de la informalidad está asociada a la instauración del régimen del monotributo que mejoró en forma sustancial los incentivos al reducir los costos de cumplimiento e incrementar los beneficios. Aún así, la tasa de informalidad autónoma se mantiene en niveles muy elevados (no inferior al 70%).

La caída de la informalidad asalariada se explica en parte por la respuesta a cambios en los incentivos a contratar trabajadores formales, y

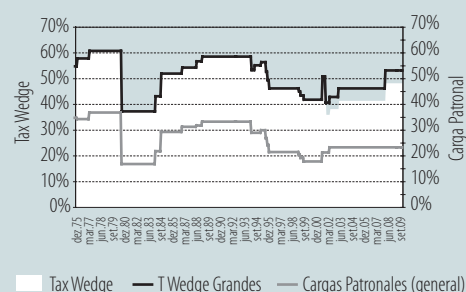
en parte a cambios en otras dimensiones. Entre estas últimas se destacan el salto del empleo público en la década actual respecto de la caída observada en los '90, y la formalización del personal doméstico a través de un nuevo régimen simplificado y con incentivos tributarios. Del aumento en 2,45 millones de asalariados formales, unos 850 mil se imputan a estos cambios. Ello aún deja margen para un crecimiento de 1.6 millones de asalariados formales en el sector privado, es decir un crecimiento de 62% en seis años. Otros factores que explican una fracción del aumento son:

- Los cambios entre sectores en el período - desde los menos a los más formales - que explicarían alrededor del 0,6% del incremento de asalariados formales puros (es decir, neto de planes oficiales).
- El aumento en el empleo en la construcción, con una importante disminución en la tasa de informalidad sectorial, y que representó 11% del incremento del empleo asalariado formal. El aumento en la obra pública parece haber jugado un rol importante, ya que la realización de obras públicas implica necesariamente la contratación de empleo formal. La obra pública pasó de representar menos del 30% del PBI en construcción a más del 47% en el 2007, en un contexto de crecimiento del producto sectorial.
- En el sector agropecuario la tasa de informalidad cayó fuertemente (-8.3 puntos). Se trata del único sector (aparte de servicio doméstico) en el cual el empleo informal cayó en términos absolutos, probablemente por la aplicación de nuevas tecnologías de producción agropecuaria, en particular las vinculadas a la producción agrícola en gran escala (pooles

de siembra⁶) con servicios tercerizados o a cargo de grandes empresas, y a la producción ganadera (feed lots⁷). En todos los casos se trata de cambios que introducen mayor formalidad empresarial, y por dicha vía mayor formalidad laboral.

Aún teniendo en cuenta todos estos aspectos, resulta una caída sustancial de la informalidad dentro de cada sector y tamaño. Es aquí que entran en juego los costos laborales. La mitad del crecimiento del empleo asalariado formal se concentró en empresas pequeñas (de menos de 25 ocupados), que concentran 47% del total formal asalariado. Las Pymes fueron beneficiadas desde el 2004 con una fuerte reducción de aportes patronales para las nuevas contrataciones. Desde ese año las empresas de menos de 80 ocupados gozaron de una reducción de un tercio del costo para toda nueva contratación laboral, es decir los nuevos trabajado-

Gráfico 8. Argentina: tax wedge (Costo laboral/Salario neto) y tasa patronal general



res abonaban una tasa de 17.3% por un año versus 23% para el resto (es decir 570 puntos básicos de menor tasa contributiva). Más allá de la diferencia en el margen, esta reducción de aportes implicó - dados los incrementos netos de empleo en empresas de menor tamaño - una caída en la tasa media pagada por las empresas pequeñas de entre 0.4 y 0.9 puntos porcentuales según el año y de más de 2 puntos en sectores como la construcción.

La tributación general al trabajo fue relativamente alta y muy volátil en la Argentina en las últimas décadas (gráfico 8), al menos en la comparación internacional. La cuña salarial o diferencia entre pagos brutos y netos de contribuciones se mantuvo en los últimos 35 años en un rango de 40 a 60%, con un aumento reciente a poco más de 48% (53% para las empresas de mayor tamaño).

El cuadro 4 muestra los niveles de aportes y contribuciones laborales; el costo laboral total resume cuánto le cuesta al empleador cada unidad de trabajo contratada. De esta forma, por cada 100 pesos netos que recibe el trabajador formal, el empleador erogó \$172,2 en general (\$177 en el caso de empresas grandes). En el sector informal, para un mismo salario neto de 100 pesos el costo para el empleador es de 108 pesos. La brecha salarial (tax wedge) es de 72% en el sector formal (caso general) y de sólo 8% en el informal, es decir que el costo laboral es al menos 59% mayor (hasta 72%, si no se consideran las contingencias de accidentes e indemnización). Esto implica que si las empresas abonaran salarios horarios netos idénticos,

- 6 Un pool de siembra es un fondo de inversión que tiene como finalidad la explotación agraria. En un pool de siembra participan inversores de diferente tamaño de capital, englobando de este modo agentes financieros ajenos al sector agropecuario tradicional.
- 7 El feedlot es un sistema intensivo de producción de carne: el engorde de la hacienda vacuna se realiza en corrales, donde el total del alimento le es suministrado por el hombre.

Cuadro 4. Argentina. Aportes y Contribuciones laborales (% de la remuneración bruta)

| | Sector Formal | | Sector Informal |
|---------------------------------------|---------------|------------------------------------------|-----------------|
| | General | Empresas de Comercio y Servicios Grandes | General |
| Remuneración Neta | 100 | 100 | 100 |
| Aportes y Contribuciones Individuales | 17 | 17 | |
| Jubilación | 11 | 11 | |
| INSSYP | 3 | 3 | |
| Obra Social | 3 | 3 | |
| Remuneración Bruta | 120,5 | 120,5 | 100.0 |
| Aportes y Contribuciones Patronales | 25,7 | 29,7 | 2,7 |
| Jubilación | 9,5 | 12,4 | |
| INSSYP | 2,2 | 1,6 | |
| Obra Social | 6 | 6 | |
| Asignaciones Familiares | 4,4 | 5,8 | |
| Fondo de Desempleo | 0,9 | 1,2 | |
| Accidentes del Trabajo | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
| Costo Laboral | 151,4 | 156,3 | 102,7 |
| Otros Costos | 17,2 | 17,6 | 5,4 |
| Aguinaldo | 10,5 | 10,8 | |
| Vacaciones | 1,3 | 1,4 | |
| Indemnización | 5,4 | 5,4 | 5,4 |
| Costo por Unidad de Tiempo | 172,2 | 177,4 | 108,1 |

Fuente: FIEL.

deberían presentar diferenciales de productividad o de precios muy elevados para poder desempeñarse en el mercado formal (el cómputo no considera los diferenciales que surgen de la evasión de otros tributos por parte de empresas informales).

Dado que las empresas igualan el costo de la mano de obra con el ingreso,

$$CL=W*(1+ T)= P*me,$$

donde CL es el Costo Laboral, W el salario neto, T la brecha entre el costo laboral y el salario neto considerado, P el precio del producto, y Pme la productividad media.

Si en ambos sectores el salario neto es igual, el ingreso medio requerido para la contratación de un trabajador es mayor en el sector formal que en el informal ($P^f Pme^f > P^I Pme^I$), o sea que para desenvolverse en el sector formal o bien el precio de los productos debe ser más alto, o bien la productividad media debe ser mayor, o ambos.

La evolución de largo plazo en términos de incentivos a la formalidad parece haber estado dominada por cambios en la tributación, y por el nivel de *enforcement*⁸ de la misma. Sin embargo, en el corto plazo, cambios en precios relativos (una devaluación, por ejemplo) puede no sólo afectar la demanda agregada de trabajo sino también la demanda relativa de formales e informales. La baja del salario por hora y de los costos laborales (dados los impuestos), puede dar lugar a un aumento - quizás transitorio - de la demanda de trabajo. Obsérvese que ello es lo que ocurrió a partir de 2002: el costo laboral horario

- 8 Es decir por la capacidad de la autoridad de hacer cumplir las normas. En este sentido, resulta relevante la percepción que los agentes económicos tengan de la capacidad del poder regulatorio en caso de incumplimiento de las regulaciones laborales tanto como las restricciones meramente formales impuestas por la ley.

cayó más de 35% en términos reales en la mayoría de los sectores, y se mantuvo en niveles inferiores al promedio de la segunda mitad de los '90 hasta el año 2008.

Las diferencias de salario neto por hora son relativamente bajas entre formales e informales, una vez que se controla por factores de oferta (capital humano), sector y tamaño. De allí que, si los diferenciales de salarios netos por hora son bajos, la decisión de contratar trabajadores formales o informales es para una empresa un problema del nivel y cambios en la tributación, más que de cambios en el nivel salarial, ya que el margen para trasladar una suba impositiva al salario neto sería también baja en el mediano o largo plazo. El elevado diferencial de costos laborales por la carga tributaria (59% mayor en formales), establece un incentivo importante y - se presume - de difícil reversión a favor de contratar informales. La alternativa es compensar ese nivel de tributación con cambios en la productividad y precios. Un nivel estable de tributación sería compatible con aumentos de la formalidad mientras se verifiquen al mismo tiempo mejoras relativas de productividad/precios en el sector formal. Aumentos en la tributación requerirán cambios más acelerados en productividad/precios para evitar la informalización. El aumento de la demanda se traducirá en mayor empleo formal o informal, según sean las características del proceso macroeconómico y los cambios esperados de precios relativos. Si tras la devaluación se prevé un período prolongado con moneda débil (adelanto cambiario), también se proyectarán salarios formales e informales más bajos que los esperados en otro contexto. Del mismo modo, cabrá esperar una expansión relativa de los sectores transables y que participen relativamente más del comercio internacional (en los que predomina la formalidad). Este escenario equivale al de un salto transitorio de

competitividad del sector transable, y por lo tanto - dados los salarios medios en esa economía - permite que una empresa pueda afrontar costos laborales más elevados. En otro términos, aún sin cambios en la tributación, las empresas pueden contratar no sólo más empleo, sino una proporción mayor de formales. La magnitud de la formalización dependerá de aquí en más de otros factores: de dónde proviene la mayor demanda, el umbral de formalidad de las empresas y la calidad de la administración tributaria (*enforcement*), etc.

6. Recomendaciones: políticas para reducir la informalidad

Las políticas de formalización - tanto para autónomos como para asalariados - se basaron en general en una apreciable reducción de la carga tributaria por un tiempo, a lo que siguió su posterior aumento a niveles previos o aún a niveles algo superiores. En el caso de los autónomos el comportamiento oportunista del Poder Ejecutivo fue a través de inducir a inscribirse con reducciones tributarias la población fuera del sistema, para más tarde limitar esos beneficios al mantener congelados los niveles de facturación por períodos prolongados, en contextos de inflación alta y volátil. En el caso de los asalariados, ya se había observado el mismo comportamiento oportunista en los programas de rebaja de impuestos y contribuciones laborales (1979/80, 1994, 1996, 2000) que revirtieron en particular en los momentos de crisis, es decir cuando las empresas enfrentan mayores dificultades financieras. De allí se desprende que una recomendación tanto para la formalización de autónomos como de asalariados es la de establecer mecanismos estables a lo largo del tiempo, que no se perciban como conductas oportunistas de “blanquear para recaudar”.

- *Recomendación 1. Política tributaria estable, evitar el oportunismo.*

En lo que hace a la población asalariada en el sector privado, el elevado nivel tributario establece una cuña entre el salario neto y el costo laboral total de 48% en la actualidad, con perspectiva creciente. Desde el punto de vista del empleador, la diferencia de costos de contratación, formal o informal, para la misma cantidad y calidad de empleo varía en hasta 72%, según la cobertura que se incluya en los contratos informales. Por lo tanto, dada la productividad, es necesario reducir esa brecha. Las políticas de reducción de impuestos fueron sin embargo percibidas como transitorias y/o insostenibles, con tres casos de reversión bien marcados (década de 1980, mediados de los '90 y la década actual). Sin embargo el éxito reciente en la formalización estuvo asociado en todos los casos a procesos que incluyen no sólo la simplificación de procedimientos, o el otorgamiento de beneficios de seguridad social, sino en particular a menores costos de la contratación formal para el trabajador y/o para la empresa.

- *Recomendación 2. Establecer un cronograma de largo plazo de progresiva reducción de la carga tributaria sobre la seguridad social, para reducir la cuña entre contratos formales e informales. El financiamiento de nuevos programas deberá evitar incrementar la carga tributaria sobre la mano de obra.*

El cambio reciente (2008) en materia de sistema de pensiones, con la eliminación del régimen de capitalización y su reemplazo por un sistema de reparto que se encuentra ya en desequilibrio (el déficit se financia con la pre-asignación de impuestos), llevará sin embargo en el mediano plazo a la necesidad de procurar mayor financiamiento. Ello indica que la reducción planteada en el punto previo tiene límites, a menos que se modifiquen nuevamente los sistemas de prestación

(pensiones, etc.), que se incremente la porción de impuestos asignados, que se reduzcan las prestaciones. En cualquier caso, se plantea la necesidad de políticas coordinadas en todas las áreas de la seguridad social - desde pensiones, a los sistemas de salud para activos y pasivos, pagos de transferencias familiares, riesgos y enfermedades, etc. -, que incluyen desde la determinación de beneficios, al financiamiento y eventualmente provisión de los servicios. En particular también deben tomarse en cuenta las diferencias de beneficios para trabajadores formales e informales, y los incentivos asociados. Se requiere contar con información básica que permita adecuar los programas, para que resulten compatibles en términos de incentivos. De allí,

- *Recomendación 3. Relevar los programas vigentes en materia de seguridad social, para determinar los costos y beneficios relativos para un trabajador y su grupo familiar, y para una empresa - en distintas circunstancias - de contratar formal o informalmente. Establecer un mecanismo permanente de evaluación del beneficio neto de la seguridad social para individuos en diferentes circunstancias y para empresas, que alimente las decisiones en materia de cambios en los beneficios y/o en el financiamiento de cualquier programa social.*

La regulación laboral es una componente adicional que afecta los costos de contratación de la mano de obra. En la década de 1990 se flexibilizó la regulación laboral, en un contexto de gran rigidez macroeconómica (convertibilidad peso/dólar) que llevó a un fuerte aumento de los costos laborales en la primera mitad de esa década, compensado parcialmente por aumentos de productividad. La década actual, luego de la crisis, mostró una reversión de las políticas hacia menor flexibilidad en materia de política salarial, despidos, régimen de accidentes y enferme-

dades, etc., al tiempo que se registró una gran devaluación de la moneda doméstica que persistió en años siguientes, permitiendo compensar en parte los aumentos de costos regulatorios. La experiencia argentina revela que la regulación laboral es menos restrictiva en contextos de debilidad de la moneda doméstica y de alta inflación, y que los problemas se presentan durante los procesos de estabilización (cuando se verifica una apreciación de la moneda). De allí que los cambios en la regulación laboral hacia un contexto más flexible serán más relevantes en tanto la economía argentina ingrese en un período de mayor estabilidad.

- *Recomendación 4. Evaluar a través de informes independientes con periodicidad anual la evolución del ambiente de negociación colectiva y la evolución de las condiciones de la regulación en el mercado laboral, a efectos de monitorear su impacto sobre el mercado de trabajo. Ajustar dichas regulaciones para favorecer un mejor ambiente para la contratación.*

Dado que cabe prever una evolución creciente de los costos laborales, en parte por la necesidad de extender la cobertura y financiar los programas sociales, resulta imprescindible compensar dichos aumentos con un contexto que favorezca el crecimiento de la productividad. Por otra parte, dada la elevada cuña salarial, el sector informal requiere fuertes incrementos de productividad, para poder formalizarse. Para arbitrar políticas que mejoren la competitividad, y que por dicha vía reduzcan la informalidad empresarial y laboral, se requiere un nivel de coordinación elevado de parte de distintas agencias públicas. Entre ellas cabe citar a los ministerios de Hacienda (reducción de cargas tributarias y su financiamiento, limitación para el establecimiento de nuevas tasas y contribuciones sobre la nómina salarial, políticas de compe-

tencia), de Trabajo (políticas de regulación laboral, regímenes de accidentes y enfermedades, mecanismos de inscripción y registros laborales, programas de empleo y capacitación), de Seguridad Social (programas de pensiones, de salud, programas sociales y para la pobreza), de Educación (curricula general, capacitación específica), de Interior (coordinación con gobiernos subnacionales - Provincias y Municipios). Estas políticas de fomento de la competitividad, que incluyen muchas otras dimensiones, deberían recibir la máxima prioridad política y ser coordinadas a un alto nivel del Poder Ejecutivo.

- *Recomendación 5. Programa Nacional de Competitividad y Formalización Empresarial. Establecer un programa permanente, con el propósito de que se constituya en una política de largo plazo (más allá de la Administración corriente), que coordine políticas que favorezcan la competitividad, la formalización de empresas y la formalización laboral.*

La simplificación que introdujo el régimen de monotributo para los autónomos, el nuevo régimen para personal de servicio doméstico, la simplificación del registro para nuevos asalariados (Alta Temprana), así como el incremento de la proporción de empleados públicos y el desarrollo de empresas modernas en sectores tradicionalmente informales (agricultura y ganadería), son todos factores que han favorecido la formalización y que - junto con mejoras tecnológicas en el control, como el pago electrónico de salarios - han permitido una mejora en los mecanismos de administración tributaria. Conspira contra esta tendencia la proliferación de regímenes especiales - programas sociales bajo la forma de cooperativas, con legislación tributaria y laboral difusa -, así como el carácter transitorio de los regímenes especiales por los cuales se reduce el costo de la formalidad dado que el control resulta particularmente complejo.

- *Recomendación 6. Administración tributaria: limitar los mecanismos de excepción, extender mecanismos de pago salarial electrónico, incrementar el uso de instrumentos de control cruzado de información.*

Ya se mencionó que - por el lado de la demanda - el establecimiento de un nuevo régimen para el personal doméstico desde fines de los '90, con menores costos y con otros incentivos tributarios, indujo la formalización de más de 200 mil empleados que previamente registraban como asalariados informales. Se estima que con ello se encuentra cubierto poco menos de un tercio de la población ocupada en el sector doméstico. Para elevar la cobertura a niveles del 50% o más se requiere por una parte facilitar los trámites y elevar los controles de documentación de la población inmigrante, de modo que los beneficios de seguridad social para los trabajadores y los tributarios para los empleadores, se extiendan a una mayor porción de la población ocupada. Por lo tanto,

- *Recomendación 7. Facilitar la documentación de población migrante y aumentar los controles; ello permitirá extender los beneficios de la seguridad social y los tributarios a una mayor población que actualmente no califica para el programa vigente.*

Conclusiones

En una perspectiva de mediano y largo plazo, la proporción de ocupados informales tuvo una tendencia creciente desde los '80 hasta mediados de los '90, tocó un máximo durante la crisis de 2002/3, para descender en el ciclo 2003/8 a niveles cercanos a los de la primera mitad de los '90. Parte de la reciente caída - y del aumento previo - se vincula con la evolución del empleo autónomo, que en términos relativos mostró un aumento y posterior caída de

participación en el empleo total. También resulta consistente el ciclo agregado con la caída del empleo público en la década pasada y su recuperación en la década actual. Sin embargo el cambio más notable se dio entre los asalariados privados y entre los autónomos, al detenerse el crecimiento neto del empleo informal, y de hecho al caer entre los asalariados.

Del lado de la oferta, las dos décadas previas habían registrado un importante aumento de la tasa de participación laboral. El ciclo sin embargo tocó un máximo (46% para la tasa urbana agregada de actividad) a partir de la entrada de población activa con los planes oficiales de empleo y desde entonces se estabilizó. La tasa de actividad de mujeres registró el mayor incremento (4 puntos porcentuales entre fines de los '90 y el año 2003) y se verificó una pequeña disminución de la tasa de hombres en edades principales. Ambos fenómenos contribuyeron al pico de informalidad a comienzos de esta década, mientras que la estabilización posterior quitó presión al mercado respecto de la entrada de trabajadores marginales observada en los 20 años previos.

La formalización de autónomos a partir de 1999 fue consistente con la entrada en vigencia del régimen de monotributo que mejoró los incentivos para el cumplimiento tributario de los trabajadores independientes. Este proceso de formalización tendió a agotarse en 2008, al reducir los incentivos vía el congelamiento de los niveles de facturación que obligaba a cambiar de categoría y elevar los pagos impositivos. A fines de 2009 se aprobó una nueva ley que elevó sustancialmente los montos de facturación y por lo tanto baja la carga tributaria, lo que daría lugar a una eventual formalización adicional de autónomos.

La formalización de empleados domésticos fue también inducida en este período a través de

una sensible baja en los impuestos y mejores beneficios para los asalariados. Finalmente entre los asalariados, la pronunciada baja del costo laboral a partir de la devaluación de 2002 permitió un fuerte aumento de actividades formales que derivó en mayor empleo formal. Otros incentivos en el período fueron de similar naturaleza, al reducir transitoria o permanentemente los impuestos laborales para empresas pequeñas (PYMES y otros regímenes especiales). La situación para la mayoría de las empresas sin embargo se revirtió al cabo de varios años con la caída del tipo de cambio real y dado el bajo crecimiento de la productividad doméstica que no pudo evitar un fuerte crecimiento de los costos laborales unitarios. De allí que, frente a la caída de los incentivos a contratar formalmente, junto con la menor elasticidad empleo observada, se enfrenta el riesgo de estabilizar la tasa de informalidad asalariada en los altos niveles actuales.

Una reducción significativa de la informalidad requiere - tal como se señala en las recomendaciones - priorizar la competitividad y la for-

malización empresarial, definir una política tributaria que en el mediano plazo reduzca la carga impositiva sobre el trabajo y que a la vez se perciba como estable en lugar de oportunista y de corto plazo. Por el lado de los beneficios, deben evaluarse los distintos programas sociales y su financiamiento, focalizar el gasto - para lo cual se requiere avanzar en materia de documentación - y evitar la tentación de fondear tales programas con mayores gravámenes sobre el empleo formal. Deben asimismo eliminarse los mecanismos de excepción y adecuar la regulación laboral a un contexto más flexible, evitando la coexistencia de un doble sistema: empleados protegidos con seguro y alta regulación en los sectores de alta productividad y empleados que trabajan en un contexto menos regulado y con protección social general financiada de recursos generales en sectores de baja productividad. A la larga, los tratamientos diferenciales conspiran contra la calidad de la administración tributaria, reducen la productividad y el crecimiento potencial, o bien resultan insostenibles.

JUAN LUIS BOUR

Licenciado en Economía, con estudios de postgrado (1973/75) en la Universidad de Buenos Aires. Fue investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UBA y del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), y docente de Microeconomía, Economía Laboral y Ciclos Económicos (UBA, Nacional del Sur, San Andrés). Es economista jefe de FIEL -Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas- desde 1977. Dirige las áreas de estudios sobre mercado de trabajo y pensiones, proyecciones macroeconómicas e índices de actividad y precios. Consultor del BM, BID, PNUD, HIID, y de gobiernos latinoamericanos en política macroeconómica, mercados de trabajo, sistemas de pensiones y políticas sociales.

NURIA SUSMEL

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (1981), Master en Economía (CEMA). Desde 1985 es Economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Ha trabajado como consultora del Programa PNUD. Sus temas de interés son economía laboral, pensiones, políticas sociales y sistemas de precios.

Referencias Bibliográficas

- AUGUSTE, S; SUSMEL, N; ROCCATAGLIATA, P. *Informalidad y Productividad. Los Desafíos de la Productividad Laboral en la Argentina*. FIEL, 2009.
- BANCO MUNDIAL. Informalidad, Escape y Exclusión, *The International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank, 2007.
- CASTELLS, M; PORTES, A. World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy In: Portes, A; Castells, M; Benton, L.A. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- CATAO, L; PAGÉS, C; ROSALES, M. F. *Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs: New Evidence from Brazilian Household Data (versión preliminar)*. Noviembre, 2009.
- HIRSCHMAN, A. *Salida, voz y lealtad. Respuesta al deterioro de las empresas, organizaciones y Estados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- INDEC. *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*, 2003.
- LITAN, R. *Necesidad de Reforma Política. Perspectivas Económicas*. n. 63, p. 32-36, 1988.
- ÑOPO, H. Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps, *The Review of Economics and Statistics* 90(2), p. 290-299. Mayo, 2008.
- OIT *Decent work and the informal economy*. 2002.
- PORTES, A; HALLER, W. La Economía Informal, *Políticas Sociales #100*. CEPAL, 2004.
- PRATAP, S.; QUINTIN, E. *Are Labor Markets Segmented in Argentina? A semiparametric approach*. Discussion Paper. Centro de Investigación Económica, ITAM, 2002.
- SCHNEIDER, F. *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know?* IZA DP, N° 2315. 2006.
- SCHNEIDER, F. *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries Around the World*. Documento de trabajo presentado en el taller del Australian National Tax Centre, Julio 17, 2002.
- SCHNEIDER, F; ENSTE, D. *Increasing shadow economies all over the world - Fiction or Reality?* Institute for the Study of Labor, Documento de trabajo n. 26, 1998.
- SCHNEIDER, F; ENSTE, D. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature*. n. 38 (1), p. 77-114, 2000.
- TOKMAN, V. The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legal. In: Tokman, V. *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1992.

Bolivia

JOSÉ LUÍS EVIA | MARIO NAPOLEÓN PACHECO |
Con la colaboración de SAÚL ROBERTO QUISPE



capa
sumário
créditos
sair

Introducción*

El sector informal en Bolivia es uno de los más grandes en América Latina, ya sea que se considere su contribución a la generación de empleo o de producto. Este ámbito de la economía fue considerado tradicionalmente como el refugio de quienes no pueden encontrar un trabajo en el sector formal, debido al tamaño o las limitaciones de éste. No obstante, este enfoque fue cuestionado hace ya algún tiempo, resaltando el hecho de que el sector informal puede ser el resultado de la elección del trabajador. En este caso la informalidad no se convierte en un lastre para la sociedad, sino en

parte activa del mercado laboral, donde se emplean las capacidades propias de quienes participan en este sector.

En Bolivia los estudios preliminares sobre el sector informal comenzaron a fines de los años setenta y en la década de 1980. El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) prestó especial atención al estudio del sector informal, publicando una serie de trabajos, pero desde la óptica prevaleciente entonces, donde se consideraba al sector informal como el refugio de quienes no podían acceder al sector formal de la economía¹. De forma menos sistemática, aparecieron otras contribuciones institucionales o individuales². No obstante, desde

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Joana Fontoura, Marcela Peticara y de Juan Luis Bour.

1. Entre los importantes se debe citar a: R. et. al. *Los trabajadores por cuenta propia en La Paz: funcionamiento de las unidades económicas, situación laboral e ingresos*. La Paz: CEDLA, 1988 y el conjunto de trabajos que forman parte de: LARRAZÁBAL, H. et al. *Informalidad e ilegalidad una falsa identidad*. La Paz: CEDLA, 1989.
2. Por ejemplo ver, entre otros: DORIA MEDINA, S. *La economía informal en Bolivia*. La Paz: Editorial Offset Boliviana Ltda., 1986; FERNANDÉZ, M. Notas sobre el discurso del sector Informal En: *Sector informal y movimiento obrero*. La Paz: Centro de Estudios Laborales (ILDIS), 1987; MERCADO, A. Principales Problemas del Universo Laboral, *Debate Laboral* No.10. La Paz: ILDIS, 1993.

los años noventa, el interés por el estudio del sector informal fue disminuyendo y ha sido escasamente abordado en los últimos años³.

El presente trabajo pretende examinar la importancia del sector informal en Bolivia, evaluar si sus características responden a la hipótesis de exclusión o a la de oportunidad, y plantear recomendaciones de política económica que permitan mejorar la situación del sector y de los trabajadores informales.

Los resultados de la investigación se presentan en siete secciones. En la primera se examina el tamaño del sector informal. La segunda realiza una descripción de las características relevantes del mercado de trabajo informal. En la tercera se prioriza el estudio de las condiciones de trabajo, en la sección siguiente se estudian las características de los trabajadores en los sectores formal e informal. En la quinta parte se describe la legislación laboral y tributaria que afecta al sector informal. En la sexta parte, se termina presentando un conjunto de recomendaciones de política y las conclusiones.

I. Estimación del tamaño del sector informal

El mercado de trabajo informal es un conjunto complejo, que engloba en sí mismo muchas realidades. De ahí también la dificultad en medirlo. En esta sección examinaremos el tamaño del sector informal en la eco-

nomía boliviana. Medimos el sector informal a través de dos indicadores: su participación en el PIB y en el empleo total. Estos indicadores nos sirven para comprender, de forma aproximada, su magnitud.

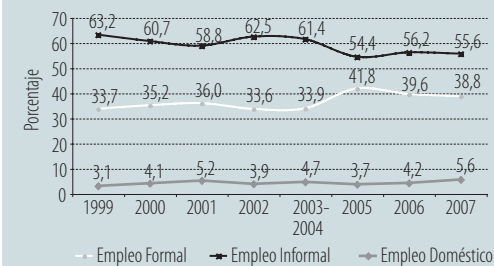
MAGNITUD RESPECTO AL EMPLEO

La medición de la participación del sector informal, se realiza a partir de los datos de las Encuestas de Hogares. Esta información está disponible para los años 1999-2007, pero la encuesta de 2003 se terminó en el 2004, de manera que esta representa a los dos años nombrados.

Para medir el tamaño de la fuerza laboral en el sector informal, adoptamos el criterio que considera informal al trabajador que desarrolla sus actividades por cuenta propia, a los trabajadores familiares o aprendices que no reciben remuneración, y a los patronos y obreros o empleados que realizan sus actividades en instituciones con menos de cinco empleados. Aclaramos que esta definición de sector informal no incluye a los empleados del hogar, que se consideran en una categoría separada. Este criterio se ha utilizado ampliamente en otros trabajos sobre la informalidad en Bolivia⁴.

Con la anterior definición procedemos a estimar la proporción del empleo informal en el total del empleo en el país para el período 1999-2007, a partir de las encuestas de hogares (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Proporción del sector informal en el empleo total 1999-2007



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

En el período estudiado, la población boliviana económicamente activa ha encontrado empleo principalmente en el sector informal, tal como se ha definido anteriormente. El sector informal ha cobijado entre el 63 %, en 1999 y el 54 % del empleo total, en 2005. Luego de una pequeña reducción de la participación de este sector en el empleo en el año 2000, este se incrementó fuertemente hasta alcanzar un nivel máximo en 2002. Posteriormente fue decreciendo lenta pero constantemente.

Nuestros resultados son similares a los que obtienen otros trabajos sobre la economía informal en Bolivia⁵. No obstante otras estimaciones disponibles muestran un sector informal mucho mayor. Para el año 2000, el empleo informal respecto al empleo total alcanzaría al 75,3 %, en 2003 a 73,4 % y en 2007 a 69,0 %. En otros paí-

ses, como Paraguay, en 2007 el empleo informal alcanzó a 68,4 % y en Perú a 63,7 %⁶.

MAGNITUD RESPECTO AL PIB

No existe una medición oficial de PIB generado por la economía informal, ni una metodología generalmente aceptada para su medición. No obstante se han sugerido algunos procedimientos para medir, de manera muy aproximada, la contribución del sector informal a la generación del Producto Interno Bruto (PIB). La estimación que realizamos se basa en la sugerida por Castiglia, Martínez y Mezzera (1994) para la estimación de la contribución del sector informal al PIB. Esta se basa en:

Suponer que la remuneración que declara el sector informal iguala a su producto, lo que se justifica debido a que este sector no distingue entre la remuneración a su trabajo y la remuneración a los otros factores de producción.

Ajustar el PIB del sector formal de manera que refleje la forma en la que se calculó el PIB del sector informal: que refleje el PIB formal urbano, y que se calcule a partir de la participación del ingreso de los trabajadores.

Para este cálculo utilizamos los datos sobre los ingresos del sector informal provenientes de las encuestas de hogares. La relación entre la remuneración del sector formal y el PIB del sector formal urbano se obtienen de las matrices insumo producto para el año 1992 (único disponible), y eliminando la contribución al PIB de los sectores agropecuarios, de minería y petrolero. Los resultados se muestran en el cuadro 1.

3 En 2005 Carlos Díaz y Héctor Rojas publicaron *La informalidad en Bolivia: ¿una válvula de escape o un freno para la economía?*. En 2007 Patricio Yañez y Fernando Landa publicaron el documento: *Informe Especial. La informalidad en el mercado laboral urbano 1996-2006* (mimeo). También en 2007 el Banco Mundial publicó *Hacia empresas más formales y productivas. Políticas contra la informalidad*. Este libro por su contenido constituye el examen más completo en los últimos años. Finalmente, en noviembre de 2009 se publicó el trabajo de Daniel Martínez *El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005*.

4 Ver por ejemplo: YAÑEZ, P; LANDA, F. *Informe Especial: la informalidad en el mercado laboral urbano 1996-2006*. Mimeo. La Paz, 2007.

5 Ver: Ibid; MARTÍNEZ, D. *El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005*, op. cit.

6 Universidad Nacional de la Plata y Banco Mundial. *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* (www.depeco.econo.unlp.edu.ar/sedlac).

Cuadro 1. Aporte del sector informal al PIB urbano y su productividad (en porcentaje)

| Periodo | Participación del PIB | Productividad |
|-----------------|-----------------------|---------------|
| 1999 | 27,7 | 43,8 |
| 2000 | 21,1 | 34,7 |
| 2001 | 19,8 | 33,7 |
| 2002 | 24,3 | 39,0 |
| 2003-2004 | 25,8 | 41,9 |
| 2005 | 20,8 | 38,1 |
| 2006 | 19,7 | 35,1 |
| 2007 | 22,1 | 39,7 |
| Promedio | 22,7 | 38,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

La contribución del sector informal al PIB urbano entre 1999 y 2007 fue en promedio de 22.7 %. Los valores estimados son comparables con los obtenidos por Martínez⁷. Sin embargo otras investigaciones regionales muestran una contribución mayor. En 2002/2003, el aporte del sector informal al PIB total en Bolivia habría llegado al 68.3 %, mientras que en Perú fue de 60.9 % y en Brasil 42.3 %⁸.

Como ha señalado Martínez, estas estimaciones parecen sobreestimar la contribución del sector informal, pues mostrarían que la productividad del sector informal es similar o mayor a la productividad del sector formal. El cuadro 1

muestra también nuestras estimaciones sobre la productividad del sector informal en relación a la productividad del sector formal. De acuerdo a estas, la productividad de la economía informal habría estado entre el 33 % y el 44 % de la productividad del sector formal.

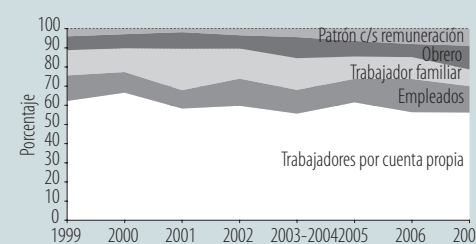
II. Características del mercado de trabajo informal

En esta sección se examinan las características centrales del sector informal, haciendo énfasis en la comparación del empleo en el sector informal respecto al empleo total, las categorías de empleo, su distribución por sectores y posteriormente el registro tributario.

Examinando las diferentes categorías de empleo en la economía informal, para el período analizado, se advierte que la categoría de trabajadores por cuenta propia es la ocupación que contribuye de mayor manera al empleo informal. Se muestra también una tendencia decreciente de la categoría de empleados y el incremento débil de la categoría de obreros (ver gráfico 2).

Las demás categorías son relativamente poco importantes. Cabe destacar a los trabajadores familiares/aprendices, que representaron en 2001 el 21 % del empleo informal, pero que luego redujeron persistentemente su participación, alcanzando en 2007 solamente el 8 % del empleo informal. En cambio los empleados, que contribuyeron con el 10 % del empleo informal en 2001, llegaron al 14 % del total del empleo informal en 2007.

Gráfico 2. Evolución de las categorías del empleo informal 1999-2007



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

Durante todo el período estudiado, la principal actividad dentro de la economía informal fueron las ventas y reparaciones, que se mantuvieron por encima del 30 % del total. Sin embargo, su participación fue decreciendo los últimos años. Le sigue en importancia la industria manufacturera, que aportó en promedio con el 15 % en el período estudiado, con algunos años en los que se registraron pequeños aumentos (2002 y 2006). Otro sector importante fue el de transporte, almacenamiento y comunicaciones, que creció sostenidamente, llegando en 2007 al 13 %. El último sector que tiene una participación significativa fue el de construcción, que fluctúa entre el 8 %, en 2002 y el 12 %, en 2007. Los demás sectores tienen una presencia modesta (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución del empleo en el sector informal por rama de actividad (en porcentaje)

| Actividades productivas | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 4,9 | 6,4 | 13,5 | 8,3 | 8,2 | 8,3 | 5,6 | 6,2 |
| Explotación de minas | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,9 | 0,4 | 0,3 | 0,6 |
| Industria manufacturera | 20,0 | 15,3 | 15,2 | 19,9 | 15,1 | 15,5 | 17,6 | 16,4 |
| Construcción | 8,5 | 11,7 | 8,0 | 7,8 | 9,6 | 8,8 | 8,3 | 12,0 |
| Ventas y reparaciones | 36,5 | 36,1 | 35,0 | 32,4 | 35,0 | 35,3 | 33,8 | 31,9 |
| Hoteles y restaurantes | 8,8 | 8,2 | 8,3 | 10,4 | 10,2 | 8,3 | 7,6 | 6,8 |
| Transporte almacenamiento y comunicaciones | 9,5 | 8,0 | 8,4 | 7,9 | 8,9 | 11,9 | 12,1 | 13,2 |
| Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler | 4,0 | 3,7 | 3,6 | 2,8 | 3,1 | 3,7 | 6,3 | 5,0 |
| Servicios sociales y de salud | 1,5 | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 2,1 | 1,8 |
| Servicios comunitarios y personales | 3,6 | 5,3 | 4,3 | 4,9 | 6,4 | 5,7 | 5,3 | 5,0 |
| Hogares privados | 1,8 | 3,1 | 1,1 | 2,9 | 0,7 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| Otros | 0,7 | 0,8 | 1,1 | 1,4 | 0,9 | 0,6 | 0,8 | 0,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

7 MARTÍNEZ, D. *El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005*, op. cit.

8 SCHNEIDER, F. *Shadow Economies Around the World: What do we really know?* 2004. (IAW-Diskussionspapiere); SCHNEIDER, F. *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do Really Know?* 2006. (IZA Discussion Paper No. 2315).

Para 2007, sumando el empleo en los sectores de ventas y reparaciones, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, entre los importantes, se llega al 57 % del empleo total, mientras que el empleo en los sectores productivos, como agricultura, minería, industria y construcción solamente alcanza el 35 %. Esto significa que el sector informal tiene una presencia fundamental en el ámbito de los servicios. Como se afirmaba en los años ochenta, en las primeras investigaciones sobre la informalidad en Bolivia, las actividades de prestación de servicios son las que menos restricciones tienen en términos de requerimiento de capital y, seguramente en alguna medida en habilidades y destrezas, de manera que los servicios absorben la mayoría del trabajo informal.

Otra de las características del sector informal es que el 76 % de los emprendimientos no tienen el registro tributario denominado NIT, solamente el 17 % lo tiene. En el sector formal,

como no podría ser de otra forma, el 87 % si disponía del NIT (ver cuadro 3).

Bolivia geográficamente se divide en tres regiones: el altiplano, los valles y los llanos. La observación de la información por regiones nos muestra que entre 1999 y 2007, en promedio, la mayor proporción de los trabajadores informa-

Cuadro 3. Posee número de identificación tributaria, 2007
(en porcentaje)

| Detalle | Formal | Informal | Doméstico |
|------------|--------|----------|-----------|
| Si | 86,6 | 17,1 | - |
| No | 6,3 | 76,1 | 61,1 |
| En trámite | 0,1 | 0,6 | - |
| No sabe | 7,0 | 6,2 | 38,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo).

Cuadro 4. Distribución de la población empleada por región (en porcentaje)

| Periodo | Altiplano | | | Valles | | | Llanos | | |
|----------|-----------|----------|-----------|--------|----------|-----------|--------|----------|-----------|
| | Formal | Informal | Doméstico | Formal | Informal | Doméstico | Formal | Informal | Doméstico |
| 1999 | 35,7 | 62,5 | 1,8 | 35,0 | 61,9 | 3,1 | 41,0 | 54,1 | 4,9 |
| 2000 | 36,1 | 60,3 | 3,6 | 34,8 | 62,2 | 3,0 | 34,3 | 59,9 | 5,7 |
| 2001 | 34,0 | 60,8 | 5,1 | 36,8 | 58,1 | 5,0 | 37,6 | 57,0 | 5,5 |
| 2002 | 31,9 | 66,0 | 2,1 | 31,9 | 62,0 | 6,1 | 36,3 | 59,5 | 4,1 |
| 2003 | 31,2 | 65,6 | 3,1 | 30,8 | 65,0 | 4,2 | 39,1 | 54,3 | 6,6 |
| 2005 | 37,5 | 59,8 | 2,7 | 40,5 | 56,3 | 3,2 | 47,6 | 47,1 | 5,3 |
| 2006 | 38,6 | 58,6 | 2,7 | 32,9 | 61,8 | 5,3 | 44,2 | 50,9 | 4,9 |
| 2007 | 39,7 | 57,6 | 2,7 | 37,7 | 57,4 | 5,0 | 38,7 | 52,4 | 8,9 |
| Promedio | 35,6 | 61,4 | 3,0 | 35,1 | 60,6 | 4,4 | 39,8 | 54,4 | 5,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

les se encuentra en La Paz (61 %), y la menor en los llanos (54 %). Esta última región del país genera el mayor porcentaje de los empleos formales, mientras que en los valles y en el altiplano la generación de empleo informal está en el mismo nivel (ver cuadro 4).

La información anterior adquiere relevancia tomando en cuenta que el altiplano, donde se encuentran los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, genera el 34 % del PIB total y concentra el 40 % de la población del país, y que los llanos aportan con el 33 % al PIB global y tienen el 34 % de la población. Es decir, un producto menor y una población mayor en el altiplano podrían explicar que en esta región se concentre la mayor cantidad de empleo informal, mientras que la situación inversa sería la causa de una relativa menor informalidad en los llanos.

III. Condiciones de trabajo en los sectores formal e informal

Tradicionalmente el sector informal se ha analizado con el esquema de mercados duales. En este enfoque, el trabajador recibe un salario real diferente (considerando prestaciones) dependiendo del sector (formal o informal). El sector formal pagaría más por el mismo trabajo que el sector informal. Por ello, es en el sector formal donde todos los trabajadores desean trabajar, pero al que solo unos cuantos logran ingresar, debido a la existencia de diferentes barreras a la entrada. Quienes no logran insertarse en el sector formal, encuentran ocupación en el sector informal, pero solamente como su último recurso. En este caso deberíamos encontrar diferencias importantes entre las condiciones laborales, salariales y otras, entre estos dos mercados.

Los ingresos laborales totales del sector formal son efectivamente sustancialmente mayores respecto al sector informal, para todo el período examinado. En 1997 la relación de los ingresos en el sector formal fue mayor en una proporción de 2 a 1 en relación al sector informal. También se observa que los ingresos generados en el sector formal, bajaron continuamente entre 2001 y 2003, mientras que en el sector informal solamente disminuyeron en 2001 (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Ingreso laboral final
(Dólares estadounidenses / mes)

| Periodo | Formal | Informal | Doméstico |
|---------|--------|----------|-----------|
| 1999 | 278,6 | 134,8 | 93,5 |
| 2000 | 305,5 | 112,0 | 96,8 |
| 2001 | 253,9 | 90,9 | 91,8 |
| 2002 | 245,0 | 100,7 | 94,5 |
| 2003 | 227,6 | 103,2 | 64,2 |
| 2005 | 249,4 | 119,0 | 72,1 |
| 2006 | 279,3 | 114,7 | 92,4 |
| 2007 | 302,3 | 141,5 | 103,2 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

En el ámbito formal existe mayor estabilidad laboral, pues la mayor parte de los trabajadores poseen algún tipo de contrato. En este sector solamente el 27 % de los trabajadores declara no tener ningún tipo de contrato, lo que contrasta con las declaraciones del sector informal, en el que casi el 89 % de los trabajadores declara no tener ningún contrato. Los trabajadores formales poseen mayor certidumbre so-

Cuadro 6. Firma de contrato, 2007
(en porcentaje)

| Tipo de contrato | Formal | Informal | Doméstico |
|-------------------------------|--------|----------|-----------|
| Contrato a término fijo | 28,2 | 2,2 | 1,0 |
| Compromiso por obra o trabajo | 9,4 | 8,7 | 8,1 |
| Personal de planta con ítem | 34,9 | 0,2 | - |
| No firmó contrato | 27,4 | 88,9 | 90,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo).

bre su empleo y, por tanto, sobre sus ingresos en relación a los trabajadores del sector informal (ver cuadro 6).

Por otra parte, la información respecto a los porcentajes de quienes declaran recibir aguinaldo, de acuerdo a la formalidad del sector en el que trabajan, muestra que el 69 % de los trabajadores formales recibieron aguinaldo. En cambio en el sector informal, el 93 % declara no recibir este bono navideño⁹.

Los siguientes cuadros muestran el grado de afiliación al seguro de corto y largo plazo según el grado de formalidad de los trabajadores. En el sector formal más del 45 % declara que tiene un seguro de salud, ya sea el sistema de seguro al trabajador público u otro sistema privado. El 43 % no obstante responde no tener ningún tipo de seguro de salud. En cambio el 85 % los trabajadores del sector informal declaran no disponer de ningún tipo de seguro de salud (ver cuadro 7).

De la misma manera el 52 % de los trabajadores en el sector formal declara aportar al seguro

Cuadro 7. Posee seguro de salud, 2007 (en porcentaje)

| Detalle | Formal | Informal | Doméstico |
|------------------------------------|--------|----------|-----------|
| Cajas de salud | 49,0 | 6,9 | 6,4 |
| Privado | 6,3 | 1,9 | 0,8 |
| SUMI ⁽¹⁾ | 1,9 | 3,1 | 5,3 |
| Seguro social para el adulto mayor | 0,3 | 2,5 | 0,5 |
| Otro | 0,0 | 0,2 | - |
| Ninguno | 42,6 | 85,5 | 87,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo). (1) Seguro Universal Materno Infantil.

Cuadro 8. Aporta a las administradoras de fondos de pensiones, 2007 (en porcentaje)

| Detalle | Formal | Informal | Doméstico |
|---------|--------|----------|-----------|
| Si | 51,7 | 1,7 | 1,6 |
| No | 48,3 | 98,3 | 98,4 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo).

de largo plazo, recaudado y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mientras que sólo el 2 % de los trabajadores del sector informal realiza este tipo de contribuciones y el 98 % no realiza aportes para la jubilación (ver cuadro 8).

Casi la totalidad de los trabajadores informales no aportan a una AFP, aún cuando el ré-

gimen de jubilaciones vigente permite a los trabajadores que no tienen una relación de dependencia salarial puedan realizar aportes voluntarios al Fondo de Capitalización Individual y conformar un ahorro para su futura jubilación¹⁰. Es muy posible que no aporten por decisión propia; no obstante, no se puede descartar que los informales no tengan información al respecto.

Ciertamente, en promedio, los trabajadores del sector formal reciben un mayor ingreso que sus contrapartes en el sector informal. Adicionalmente los trabajadores del sector formal reciben otro tipo de compensaciones, tales como el aguinaldo, que están prácticamente ausentes en el sector informal. Los trabajadores del sector formal tienen mayor seguridad en su estabilidad laboral, y por ello enfrentan menos riesgo en sus ingresos. Finalmente los trabajadores del sector formal poseen un seguro de corto plazo, casi inexistente en el sector informal, y contribuyen al seguro de largo plazo, mientras que los trabajadores informales no contribuyen al seguro de largo plazo, aún cuando pudiesen hacerlo.

Si bien los beneficios de trabajar en el sector formal parecen evidentes, esto no quiere decir necesariamente que exista segmentación en el mercado de trabajo. Para poder afirmar esto la comparación debería haberse realizado entre trabajadores y trabajos equivalentes, lo que la simple separación de los trabajadores entre trabajadores informales y trabajadores formales no realiza. Como se demuestra en la siguiente sección existen diferencias importantes entre los trabajadores que participan en uno u otro sector.

IV. Características de los trabajadores en los sectores formal e informal

El enfoque de segmentación del mercado de trabajo ha sido cuestionado, pues supone que las características de los individuos, y los trabajos que realizan son comparables. La comparación de las condiciones de trabajo que muestren la segmentación del mercado de trabajo debe ser hecha comparando los mismos individuos, con el mismo nivel de capital humano, y en las mismas condiciones de trabajo. En esta sección mostramos que existen diferencias importantes entre los trabajadores informales y formales. Examinaremos la distribución laboral por sexo, por nivel de instrucción, por edades y luego las causas de pertenencia al sector informal.

Las mujeres que participan del mercado de trabajo están principalmente en el sector informal, mientras que los hombres se encuentran en su mayoría en el sector formal. En el 2007, el 55.4 % de los hombres empleados trabajaba formalmente, mientras que el 44.2 % eran informales. En cambio para las mujeres, solamente el 30.8 % tenía un empleo en el sector formal, mientras que el 56.5 % trabajaba en el sector informal. No obstante, la brecha de género en el empleo formal se ha reducido en los últimos años. En 1999 la proporción del empleo en el sector formal para los hombres era de 42 %, mientras que para las mujeres esta proporción fue solamente de 23 %. La proporción de empleo en el sector informal para los hombres era ese año del 58 %, mientras que para las mujeres alcanzaba al 70 % (ver cuadro 9).

¹⁰ Con el nuevo sistema de pensiones, de capitalización individual, el registro de los trabajadores independientes aumento de 632 en 1997 a 46,828 al primer semestre de 2008. Ver: FERRUFINO, R. *Los logros y desafíos de la reforma de pensiones a once años de su aplicación*. En: JEMIO, L. C. et al. *Pensiones y jubilación en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio, 2008.

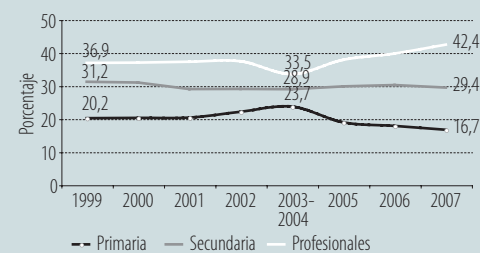
⁹ Información obtenida de: Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta de Hogares 2007*.

Cuadro 9. Distribución de la población empleada por sexo de acuerdo a la formalidad (en porcentaje)

| Periodo | Formal | | Informal | | Trabajo Doméstico | |
|----------|--------|-------|----------|-------|-------------------|-------|
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer |
| 1999 | 41,9 | 23,2 | 57,8 | 70,2 | 0,3 | 6,6 |
| 2000 | 41,4 | 27,2 | 58,4 | 63,7 | 0,2 | 9,1 |
| 2001 | 44,7 | 25,7 | 54,9 | 63,4 | 0,4 | 10,9 |
| 2002 | 42,2 | 23,3 | 57,6 | 68,4 | 0,2 | 8,3 |
| 2003 | 42,7 | 23,2 | 57,0 | 66,8 | 0,2 | 10,1 |
| 2005 | 48,7 | 32,4 | 51,2 | 58,9 | 0,1 | 8,7 |
| 2006 | 46,7 | 30,4 | 53,1 | 60,1 | 0,1 | 9,5 |
| 2007 | 44,2 | 30,8 | 55,4 | 56,5 | 0,4 | 12,8 |
| Promedio | 44,1 | 27,0 | 55,7 | 63,5 | 0,3 | 9,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

Gráfico 3. Evolución del nivel de instrucción en el sector formal 1999-2007



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

La mayor proporción de empleo en el sector informal corresponde a personas que han aprobado el nivel primario, y en segundo lugar a quienes han aprobado el nivel secundario. En cambio el sector formal emplea principalmente a profesio-

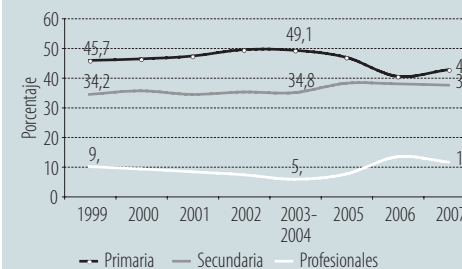
sionales, y luego a quienes han aprobado el ciclo de educación secundaria. Los siguientes gráficos muestran la evolución del empleo por ciclo de educación, según la condición de formalidad.

Si bien desde el 2005 se nota un aumento del empleo en el sector formal, éste se explica por el incremento de los profesionales, en cambio se reduce la participación de quienes poseen solamente educación primaria, aún cuando en una pequeña proporción (ver gráfico 3).

En el sector informal la participación de quienes poseen nivel primario de instrucción también se ha reducido, mientras que la participación de los profesionales ha tendido a subir. Quienes poseen instrucción secundaria también aumentaron su participación en el empleo informal, pero moderadamente (ver gráfico 4).

Cuando se examina la distribución de edades de los trabajadores en los sectores formal e informal y los trabajadores del hogar para el período de estudio, se observa que la composición de edades

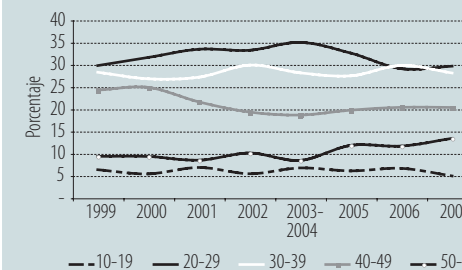
Gráfico 4. Evolución del nivel de instrucción en el sector informal 1999-2007



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

es diferente para ambos grupos. El grupo de trabajadores en el sector informal es más joven que el grupo de trabajadores en el sector formal. Como se advierte para todos los años la media del sector informal es menor a la media del sector formal, y la hipótesis de que las medias son iguales se rechaza a un nivel significativo (ver cuadro 10).

Gráfico 5. Composición etárea del empleo en el sector formal 1999-2007



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

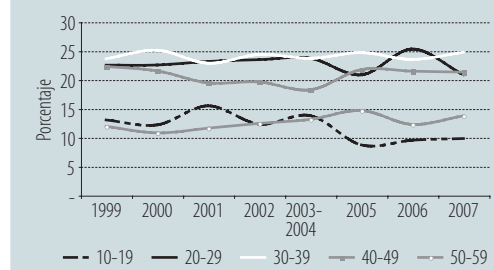
Cuadro 10. Edad media del sector formal e informal (en porcentaje)

| Periodo | Formal | Informal | Estadístico f |
|-----------|--------|----------|---------------|
| 1999 | 35,0 | 36,4 | 6,0 |
| 2000 | 34,5 | 35,7 | 5,8 |
| 2001 | 34,5 | 35,7 | 5,8 |
| 2002 | 34,7 | 36,6 | 14,9 |
| 2003-2004 | 34,1 | 36,2 | 41,1 |
| 2005 | 35,1 | 38,7 | 32,1 |
| 2006 | 35,3 | 37,2 | 14,3 |
| 2007 | 36,3 | 38,5 | 14,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).

Los gráficos 5 y 6 muestran la evolución de la proporción de diferentes grupos de edad de los trabajadores empleados en los sectores formal e informal, respectivamente.

Gráfico 6. Composición etárea del empleo en el sector informal 1999-2007



Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 1999-2002); INE. Encuesta Continua a los Hogares 2003-2004; INE. Encuesta de Hogares 2006-2007 (www.ine.gov.bo).



capa
sumario
créditos
sair

La composición etárea del empleo en el sector formal evidencia una reducción de la participación del grupo de edades de 50 a 59 años de edad, que se produce entre 2001 y 2002, y un crecimiento del grupo de edad entre 50 y 59 años, desde el 2005 (ver gráfico 6).

Debe destacarse la reducción de la participación del grupo de edades de 10 a 19 años, notoriamente en 2005 y del grupo de edades entre los 50 y 59 años en el sector informal en 2006. También se nota el incremento de la participación del grupo de edades de los 40 a 49 años.

Los trabajadores informales difieren de manera importante de los trabajadores formales. Estos últimos tienden a tener mayor edad y mayor educación que los trabajadores informales. Adicionalmente el trabajo informal posee una importante participación de mujeres.

Si las anteriores diferencias explicaran completamente los distintos niveles salariales entre los sectores formal e informal, la retribución reflejaría las cualidades de los empleados, y no tendría relación con el sector en el que trabajador realiza sus labores. En el anexo A se presenta una regresión entre el nivel de ingreso y distintas características de los trabajadores. Aún cuando se ha tratado de controlar por la edad, el sexo, el nivel de instrucción, horas trabajadas, condición de indígena y la región, la variable de informalidad es significativa. Esto mostraría que hay diferencias salariales entre el sector formal y el sector informal que no se explican por las características de los trabajadores. Debe notarse, sin embargo, la posibilidad que existan algunas variables no consideradas o no observables (por ejemplo dedicación al trabajo) que podrían explicar esta diferencia en remuneraciones.

Aún cuando los trabajadores formales reciben una mayor remuneración que los trabajadores del sector informal, cuando se examinan las causas de pertenencia al sector informal, y

se agregan las respuestas de tradición familiar, horario flexible, no quiere tener jefe y tuvo la oportunidad de ser independiente, se tiene que el 66 % eligió trabajar en el sector informal. En cambio solamente el 27 % ingresó al sector debido a que no encontró trabajo en el sector formal (ver cuadro 11). En este caso claramente predomina la decisión de pertenecer al sector informal.

Cuadro 11. Causas de pertenencia al sector informal, 2007 (en porcentaje)

| | |
|------------------------------------------|------|
| No encuentra trabajo asalariado | 26,6 |
| Tradición familiar | 14,0 |
| Horario flexible | 15,0 |
| No quiere tener jefe | 11,7 |
| Tuvo la oportunidad de ser independiente | 25,8 |
| Otro | 6,8 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo).

Parecería que aún cuando el sector formal paga mejor a las personas con las mismas características, los beneficios no monetarios asociados a un trabajo no formal son importantes para un grupo importante de trabajadores. Los resultados de un modelo probit que indaga sobre las características de quienes participan en el mercado informal, para el 2007, aparece en el anexo A. Los resultados indican que: i) los jóvenes, ii) las mujeres, iii) quienes poseen mayor nivel de instrucción, y iv) quienes viven en los llanos, tienen mayor probabilidad de encontrarse en la informalidad por opción propia.

El hecho de que el 66 % estaba en la informalidad por decisión propia tienden a favorecer la hipótesis de que en Bolivia, una parte importan-

te del sector informal no es un problema que surge de la segmentación del mercado de trabajo, sino que es una opción que han tomado los trabajadores. Toman la decisión de formar parte del sector informal, renunciando a los beneficios del trabajo en el sector formal, como el seguro social o los aportes a la jubilación, a cambio de los beneficios que pueden recibir de su inserción en el sector informal.

Es sugerente que quienes prefieran insertarse en el mercado informal sean las mujeres, y los jóvenes. Es muy probable que estos segmentos de la población valoren más la flexibilidad de horarios, que les permite realizar otras actividades (en el caso de las mujeres, el cuidado del hogar), frente a la retribución monetaria (y no monetaria) que pueden obtener de un trabajo formal. Es también posible, que dado que una importante porción de los empleados en el sector informal son trabajadores jóvenes, con una tasa de descuento temporal elevada, no valoren mucho los beneficios de los seguros de corto y largo plazo asociados al trabajo formal.

La legislación boliviana, como se describe más adelante, es muy protectora del trabajador formal de jornada completa. Sin embargo, no existe mayor legislación para normar y facilitar el trabajo en otras formas, más flexibles, de contratación. Se debería entonces normar formas de trabajo menos convencionales y más flexibles que permitan a quienes requieren de esta flexibilidad el ingresar al mercado de trabajo en condiciones de formalidad (trabajo por horas, por fracciones de jornada, por trabajo, etc.). Esto abriría la oportunidad de trabajar bajo la formalidad a una parte importante de quienes ahora optan por el mercado informal.

Por otra parte, quienes participan del mercado de trabajo informal posiblemente realizan un análisis de costo-beneficio sobre las obligaciones tributarias y el cumplimiento de las reglamentaciones a las que están sometidas las empresas formales, además de la corrupción en las inspecciones y en los trámites, factores que elevan sus costos de transacción. Estas razones han sido ampliamente estudiadas en la literatura¹¹.

V. Las legislaciones laboral y tributaria y el sector informal

La legislación laboral en Bolivia se contextualiza en la Constitución Política del Estado (CPE), promulgada en 2009 y en la Ley General del Trabajo de 1937. Sin embargo, en la CPE no existe ninguna referencia sobre la economía informal. En ese sentido, en este apartado examinaremos la Ley General del Trabajo y las disposiciones tributarias sobre el sector informal.

LEY GENERAL DEL TRABAJO (LGT) DE DICIEMBRE DE 1942

Fue promulgada en 1939 y en diciembre de 1942 fue elevada a rango de ley. Su aprobación se realizó bajo un contexto proteccionista a favor del trabajador. Este marco legal no incluye a los trabajadores informales, muchos de ellos dependientes, y a una gran mayoría de trabajadores por cuenta propia. Tampoco considera las relaciones de trabajo compartido donde un mismo trabajador presta servicio a más de un empleador, los trabajadores de sustitución temporal, de relevo, la mano de obra clandestina, ni a los trabajadores a tiempo parcial¹². Establece la

¹¹ Ver, por ejemplo, PERRY, G. et al. *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, 2007.

¹² UDAPE. *Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral*. La Paz: IDAPE, 1997. (Estudios de Milenio n.8)

libre asociación que puede ser patronal, gremial o profesional, mixta o industrial¹³. Su finalidad es la defensa de los intereses colectivos a los que representa. Los sindicatos al ser conformados por número mínimo de 20 personas no permiten que los trabajadores informales puedan incluirse o formar un sindicato¹⁴. Esta restricción lleva a un monopolio sindical impo-

niendo ciertas acciones que no son representativas del conjunto trabajador.

La legislación laboral boliviana establece un conjunto de obligaciones hacia los empleadores, que se traducen en una serie de pagos a sus trabajadores que se detallan a continuación. Estas obligaciones aumentan los costos laborales en el sector formal de la economía y, por otra parte, ha

Cuadro 12. Costos laborales en Bolivia

| Costos laborales | Disposición en la normal actual | |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| A. Aportes patronales | Caja Nacional de Salud | 10% |
| | Pro vivienda | 2% |
| | AFP | 1,71% |
| B. Recargos por horas extraordinarias y trabajo en días feriados | Trabajo nocturno | 25 - 50 % |
| | Horas extraordinarias y trabajo en días feriados | 100% |
| | Trabajo dominical | 200% |
| C. Aguinaldo y prima anual | Aguinaldo: 1 mes de sueldo (en base al promedio de los tres meses anteriores) | |
| | Prima: 1 mes de sueldo (sin que exceda el 25 % de las utilidades de la empresa) | |
| D. Vacaciones | 0 - 5 años | 15 días hábiles |
| | 5 - 10 años | 20 días hábiles |
| | 10 años, en adelante | 30 días hábiles |
| E. Bono de antigüedad | Porcentaje variable y creciente sobre la base de 3 salarios mínimos | |
| F. Indemnización | 1 salario, total ganado por año trabajado (duodécimas) | |
| G. Desahucio | 3 remuneraciones mensuales (si no existe pre-aviso) | |
| H. Subsidio de lactancia y sepelio | 1 salario mínimo en especie durante 17 meses | |
| | 1 salario al momento del nacimiento | |
| | Sepelio: 1 salario mínimo en caso de muerte del trabajador | |
| I. Bono frontera | 20 % más de la remuneración mensual si el lugar de trabajo está a 50 km de fronteras interancionales | |

Fuente: Luis Zegada. *Flexibilización laboral. Análisis crítico*. La Paz, La Razón-Opinión-El Nuevo Día, 1998. AFP: Administradora de Fondos de Pensiones.

13 Ley General del Trabajo, artículo 99°. Para un examen de la flexibilización laboral, se puede consultar: ZEGADA, L. *Flexibilización laboral. Análisis crítico*. La Paz: La Razón-Opinión-El Nuevo Día, 1998.

14 Como se advierte en este trabajo una gran parte de los trabajadores informales están constituidos en microempresas conformadas entre 1 a 5 trabajadores.

introducido rigideces en el mercado laboral (ver cuadro 12).

La exigente normativa laboral se ha traducido, entre otros factores, en una alta dificultad de contratación, en rigidez de los horarios, en dificultades fuertes para despedir y en una rigidez de empleo. La información disponible permite apreciar que en cada uno de los ítems nombrados, la comparación de Bolivia con el promedio de América Latina y el Caribe es significativamente alta y más elevada si se coteja con el promedio de la OCDE (ver cuadro 13).

El indicador más alto es la dificultad de despido que alcanza a 100, cuando el promedio en América Latina es 24. La razón es que la norma establece la prohibición de despido por reducción de personal, mientras que en la mayoría de países latinoamericanos no existe esta restricción. El ele-

vado índice de rigidez de horarios se debe las extensas vacaciones; por ejemplo, un trabajador con 20 años de servicio tiene derecho a 30 días hábiles de vacaciones pagadas, mientras que en Chile este período es de 18 días y en México de 20 días. El alto índice de dificultad de contratación emerge por que los contratos temporales solamente se firman para la realización de trabajos de una duración determinada y deben tener una duración máxima de tres años. La elevada rigidez de empleo se debe a los altos costos de despido. Un empresario formal para despedir a un trabajador debe pagar el equivalente a 100 semanas de salario, y puede pagar una penalidad, igual a 21 sueldos mensuales, si el despido es por reducción de personal y, además, si despide a un trabajador que tenga más 20 años de antigüedad¹⁵.

Estos factores pueden explicar que empresarios informales exitosos y que podrían transitar hacia la formalidad, decidan mantenerse en la informalidad, para no asumir las obligaciones descritas que podrían significar una pérdida de competitividad. Esto apoya la hipótesis del Banco Mundial de que una de las causas de la informalidad es la decisión conciente del informal para mantenerse en la "oscuridad", luego de realizar un análisis de beneficio-costo¹⁶.

LEGISLACIÓN TRIBUTARIA E INFORMALIDAD

La Reforma Tributaria de 20 de mayo de 1986 estableció seis impuestos permanentes y contribuciones de carácter transitorio, que después se constituyeron en constantes: el Régimen Tributario Simplificado (RTS) para los co-

Cuadro 13. Indicadores sobre el contrato de trabajadores, 2008

| Indicador | Bolivia | Promedio América Latina y el Caribe | Promedio OCDE |
|----------------------------------------------|---------|-------------------------------------|---------------|
| Índice de dificultad de contratación (0-100) | 78 | 36 | 24 |
| Índice de rigidez en los horarios (0-100) | 53 | 22 | 29 |
| Índice de dificultad de despido (0-100) | 100 | 24 | 23 |
| Índice de rigidez de empleo (0-100) | 77 | 27 | 25 |

Fuente: Elaboración propia en base a: Banco Mundial. *Doing Business 2008* (www.doingbusiness.org).

15 Banco Mundial. *Hacia empresas más formales y productivas. Políticas contra la informalidad*, op. cit., pp. 46-47.

16 PERRY, G. et al. *Informalidad: escape y exclusión*, op. cit.

merciantes minoristas, artesanos y vivanderos; el Régimen Tributario Integrado (TRI) para el transporte automotor de servicio público y el Impuesto a la Propiedad Rural (IPR) para los agricultores medianos.

El RTS fue creado para facilitar el pago de impuestos de un determinado sector de contribuyentes que son las personas naturales que tienen habitualmente las actividades de artesanos, comerciantes minoristas y vivanderos¹⁷. Para estar inscritos en este régimen no deben emitir facturas, ni vender aparatos electrónicos o electrodomésticos. La creación de este impuesto fue forzada por los gremios que agrupaban al sector informal.

Este impuesto favoreció la informalización de muchas actividades, dada la magnitud de las cargas tributarias en el sector formal en Bolivia en relación a las existentes en otros países de América Latina y la OCDE. La información disponible, permite advertir que la carga de las normas tributarias, expresadas en el número de pagos, en la cantidad de horas que se necesitan para pagar impuestos y el nivel de éstos sobre las utilidades, es en Bolivia alta. Si bien el número de pagos en Bolivia es igual que el promedio regional, está muy por encima del registro para todos los países vecinos a excepción del Perú. En cuanto al tiempo requerido para el pago de impuestos, el registro para Bolivia está por encima del promedio regional, solamente en Brasil el tiempo es considerablemente mayor en relación a Bolivia. Finalmente, el porcentaje de impuestos sobre la utilidad bruta, muestra que el registro de Bolivia está por muy por encima del promedio regional y solamente superado por Argentina (ver cuadro 14).

Cuadro 14. Carga de la regulación tributaria en los países latinoamericanos

| País | Pagos (Número) | Tiempo (Horas) | Impuestos a pagar (% utilidad bruta) |
|-----------------------------------|----------------|----------------|--------------------------------------|
| Bolivia | 41 | 1.080 | 80,3 |
| Argentina | 34 | 615 | 116,8 |
| Brasil | 23 | 2.600 | 71,7 |
| Chile | 10 | 432 | 26,3 |
| Paraguay | 33 | 328 | 43,2 |
| Perú | 53 | 424 | 40,8 |
| América Latina y el Caribe | 41,3 | 430,5 | 49,1 |
| OCDE | 15,3 | 202,3 | 47,8 |

Fuente: Banco Mundial. *Hacia empresas más formales y productivas. Políticas contra la informalidad. La Paz, Edobol, 2007.*

La cantidad total de impuestos a pagar representa el 80 % de la utilidad bruta, de manera que el nivel impositivo formal en Bolivia es claramente elevado. Según el Banco Mundial, considerando que la carga tributaria del impuesto sobre las utilidades, que es 25 %, es baja respecto a otros países, y aún teniendo en cuenta que el IVA (14.9 %) está cerca del promedio regional, la causa de la elevada carga tributaria es la existencia del Impuesto a las Transacciones, que en los hechos llega al 63 % de la utilidad bruta y a 45 %, cuando se excluye la acreditación del impuesto sobre las utilidades. En otros países este impuesto no existe, y si hay un sustituto, la carga impositiva es considerablemente menor¹⁸.

Entonces la elevada carga tributaria es otra de las razones que también pueden explicar la decisión de los empresarios informales, de mantenerse en la informalidad. Este es otro factor que puede validar la hipótesis del Banco Mundial.

VI. Propuestas de política

Antes de plantear recomendaciones de política, examinemos primero los avances que se realizaron en los últimos cuatro años.

El actual gobierno ha manifestado su interés en el sector informal, interés que se refleja en la creación del Ministerio de Producción y Microempresa, en la incorporación del sector informal dentro del Plan Nacional de Desarrollo y en la nueva Constitución Política del Estado.

La creación del Ministerio de Producción y Pequeña Empresa, en 2006, tiene como objetivo diseñar políticas para estimular la productividad y la coordinación entre pequeñas, medianas y grandes empresas. Empero, no se conoce su plan de actividades y menos una evaluación de sus acciones. Lo único cierto es que un programa para convertir en productores a los vendedores de prendas usadas importadas, que tenía financiamiento público, no pudo alcanzar su objetivo.

El Plan Nacional de Desarrollo, aprobado en 2006, con la finalidad de cambiar el modelo de desarrollo primario exportador por un nuevo "patrón de desarrollo", determina, entre otras medidas, la necesidad de estimular el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas, estableciendo incentivos para la formalización, mediante¹⁹:

- La creación de un banco de segundo piso para mejorar el acceso al crédito por parte de los pequeños y micro productores y productores rurales.
- El establecimiento de incentivos para reorganizar la producción, por medio de la integración vertical y horizontal de las micro y pequeñas empresas.
- El otorgamiento de subsidios para estimular la formalización y certificación de calidad.

La reciente Constitución Política del Estado, promulgada en 2009, establece que el Estado²⁰:

- Reconocerá, priorizará y fomentará el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales.
- Protegerá y fomentará el trabajo por cuenta propia, el comercio minorista y las micro y pequeñas empresas.

Las disposiciones descritas anteriormente expresan la intención de las autoridades nacionales para apoyar al sector informal, conformado principalmente por las pequeñas y micro empresas. Sin embargo, en los hechos se avanzó muy poco. Se ha creado el Banco de Desarrollo Productivo en 2007, que ha otorgado créditos a los pequeños y micro empresarios; pero no se han priorizado sectores, actividades y mercados; además, la información sobre la distribución de los créditos no es transparente. No se conocen evaluaciones de los impactos, en términos de generación de empleo, producto y calidad de los bienes producidos. Hasta diciembre de 2008 colocó US\$ 127.9 millones en actividades consideradas no

17 Deben contar con un capital de trabajo comprendido entre US\$ 287 y US\$ 2,697 como máximo (con el tipo de cambio promedio de compra de 2008 respecto al dólar norteamericano).

18 BANCO MUNDIAL. *Hacia empresas más formales y productivas, op. cit.*, pp. 44-45.

19 Bolivia. *Plan Nacional de Desarrollo. "Bolivia, soberana, productiva y democrática para vivir bien". Lineamientos estratégicos 2006-2011.* La Paz, 2007.

20 Bolivia. *Constitución Política del Estado.* Promulgada el 7 de febrero de 2009. La Razón (6 de Agosto de 2009), Artículo 334, numerales 1 al 4.

tradicionales²¹. De modo que no se puede evaluar esta política crediticia.

Este trabajo muestra evidencia que el sector informal en Bolivia es un sector en el que la mano de obra empleada encuentra una ocupación que se adecua a sus características. Por ello el objetivo de política debería ser la eliminación de los sesgos de política que perjudican a este sector, de manera que puedan acceder a mayores mercados y al uso de recursos (capital, tecnología, asistencia técnica, jurídica, etc.), en las mismas condiciones en las que accede el sector formal. Esta conclusión se encuentra también en estudios que han indagado el problema a través de entrevistas focales con quienes participan del mercado informal. En estos estudios las micro y pequeñas empresas expresan como las causas para mantenerse en el sector informal: i) flexibilidad e independencia para cumplir con obligaciones familiares; ii) costos altos y trámites complicados para formalizarse; iii) aplicación laxa de la normativa; iv) ubicación lejana de la oficina de impuestos y v) “autoeficacia” del empresario individual (capacidad empresarial y autoconfianza)²².

Por otra parte, los sistemas de seguro social a corto y largo plazo, también, deben ser accesibles a quienes participan de este sector. La creación de seguros de salud y vejez que cubran a la población, en su condición de ciudadanos, y no por su relación laboral, es un avance. No obstante la escasa afiliación y contribución a las Aseguradoras de Fondos de Pensiones por los trabajadores informales muestra que aún cuando los trabajadores informales tienen acceso a estos sistemas no los utilizan. Estos sistemas necesitan mostrar sus beneficios y su estabilidad, para que quienes participan en el

sector informal decidan que es una inversión que vale la pena.

Otro aspecto que advertimos es que no existe un marco legal específico que norme las actividades de las pequeñas y micro empresas, la información sobre precios, insumos, aprovisionamiento, mercados y normas de calidad.

En este marco y en base a los resultados de esta investigación, proponemos las siguientes recomendaciones:

- a) Para estimular la formalización:
 - Generar una legislación laboral que contemple formas más flexibles de contratación, de manera que los sectores que desean emplearse por jornadas de trabajo parciales y flexibles, puedan hacerlo dentro de la formalidad, y poder acceder así a los beneficios que brinda esta.
 - Mejorar y diseminar la información relativa a los procedimientos de formalización, mostrando los beneficios de esta.
 - Disminuir los costos y la dificultad de los trámites para el otorgamiento de licencias de funcionamiento, registro y tributación.
- b) Para estimular los aumentos en la productividad:
 - Aumentar el acceso al financiamiento.
 - Mejorar los accesos a los insumos físicos de calidad, por medio de la formación de *clusters* y la subcontratación.
 - Mejorar el acceso a los equipos y repuestos, eliminando la participación de proveedores informales.
 - Mejorar el acceso a la tecnología y normas de calidad, mediante la capacitación.
- c) Con la finalidad de estimular y garantizar el desarrollo de las actividades se debería:

- Elaborar, con participación de los actores involucrados, una ley marco que garantice el desenvolvimiento de las pequeñas y micro empresas.
- d) Otras recomendaciones:
 - Eliminación de los sesgos de política que perjudican a este sector, de manera que puedan acceder a mayores mercados y al uso de recursos (capital, tecnología, asistencia técnica, jurídica, etc.).
 - Los sistemas de seguro social a corto y largo plazo, también, deben ser accesibles a quienes participan de este sector.
 - La creación de seguros de salud y vejez que cubran a la población, en su condición de ciudadanos, y no por su relación laboral.

Conclusiones

Bolivia tiene elevados niveles de informalidad, por encima del 50 % de los trabajadores participa del mercado de trabajo como trabajador informal. No obstante, debido a su baja productividad, su contribución al Producto Interno Bruto es relativamente escasa. La reducida productividad de este sector, se debe en parte a que la mayoría de este sector está constituido por personas jóvenes con niveles de instrucción menores. Pero hay que resaltar que aún corrigiendo por estas variables, el sector formal retribuye más que el sector informal.

No obstante, la diferencia salarial entre los mercados de trabajo formal e informal, menos de un tercio de los trabajadores informales declaran pertenecer a este sector por no haber podido obtener un trabajo en el sector formal, por lo que la mayoría considera que el sector informal le brinda un formato de inserción laboral adecuado a sus necesidades y habilidades. El hecho que sean los jóvenes, y mujeres quienes se encuentren en promedio más a gusto en el mercado informal sugiere que este les brinda la flexibilidad necesaria para dedicarse a otras actividades. No obstante, dada la diferencia salarial entre estos sectores, es posible quienes decidan participar del sector informal, terminen pagando una prima muy alta a cambio de la flexibilidad de este sector.

Es importante entonces que se desarrolle una legislación laboral que permita retener la flexibilidad que brinda el mercado de trabajo informal, pero extienda a estos sectores los beneficios de la formalidad. La legislación debe desarrollar formas de contratación suficientemente flexibles, que permitan formalidad para este tipo de contrataciones.

Es también importante reducir las cargas de la formalidad, que son hoy muy elevadas en Bolivia, y permitir la extensión de los seguros de largo y corto plazo a sectores sin relación formal de dependencia, como ya se ha empezado a hacer.

21 WANDERLEY, F. *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿por qué Bolivia es tan desigual?* La Paz: CIDES-IRD, 2009.

22 Banco Mundial.

JOSÉ LUIS EVIA VIZCARRA

Es licenciado en economía de la Universidad Católica Boliviana, y posee una Maestría en Economía de la Universidad de Londres (Queen Mary and Westfield College). Posee también el título de Diplomado Superior en Relaciones Económicas Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y el Diplomado en Relaciones Internacionales otorgado por la Academia Diplomática de Bolivia. Fue investigador senior del Instituto de Investigaciones Socio-económicas de la Universidad Católica Boliviana, y profesor de Macroeconomía y Desarrollo Económico en la misma Universidad, y de Macroeconomía en la Universidad Andina “Simón Bolívar”. Ha ejercido también el cargo de Oficial Mayor de Finanzas de la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz, y el de Director del Banco Central de Bolivia. Ha publicado varios textos sobre economía. Actualmente es consultor e investigador asociado a la Fundación Milenio.

MARIO NAPOLEÓN PACHECO TORRICO

Es economista de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz. Tiene una Maestría en Planificación del Desarrollo. Profesor de la UMSA y de los programas de postgrado de la Universidad Andina “Simón Bolívar”, Universidad PIEB y del CIDES-UMSA. Fue investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario y coordinador de investigaciones de la Fundación Milenio, donde en la actualidad se desempeña como director ejecutivo. Tiene varias publicaciones sobre la economía boliviana.

SAÚL QUISPE ARUQUIPA

Egresado de Economía de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Tiene un Diplomado en Métodos Cuantitativos Aplicados a la Economía, por la Universidad Privada Boliviana de La Paz. Auxiliar de docencia en microeconomía y macroeconomía. Asistente de investigación en la Red de Análisis Fiscal, Banco Central de Bolivia y actualmente en la Fundación Milenio.

Referencias Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Hacia empresas más formales y productivas. Políticas contra la informalidad*. La Paz: Edobol, 2007.
- _____. *Doing Business 2008, Latin America*. Washington, 2007.
- _____. Perry, G.E. et. al. *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, 2007.
- BLANES, J. *Crisis y ajuste en el mercado de trabajo*. La Paz: CEBEM, 1993.
- CASANOVAS, R. El sector informal urbano: apuntes para un diagnóstico. En: Larrazabal, h. et. al. *El sector informal urbano en Bolivia*. La Paz: CEDLA-FLACSO, 1988.
- _____. et. al. *Los trabajadores por cuenta propia en La Paz: funcionamiento de las unidades económicas, situación laboral e ingresos*. La Paz: CEDLA, 1988.
- _____. et. al. *Santa Cruz de la Sierra: crecimiento urbano y situación ocupacional*. La Paz: CEDLA-CIDCRUZ, 1988.
- _____. *El sector informal urbano en Bolivia: elementos para un diagnóstico y lineamientos generales de políticas*. La Paz: Mimeo, 1989.
- CASTIGLIA, M; MARTÍNEZ, D; MEZZERA, J. *Sector Informal Urbano: Una aproximación de su aporte al producto*. Organización Internacional del Trabajo, 1994.
- CIMOLI, M. et. al. Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural, *Revista de la CEPAL*. CEPAL, No. 88. Abril, 2006.
- DÍAZ, C; ROJAS, H. *La informalidad en Bolivia: ¿una válvula de escape o un freno para la economía?* La Paz: Fundación para la Producción, 2005.
- DORIA MEDINA, S. *La economía informal en Bolivia*. La Paz: Editorial Offset Boliviana Ltda., 1986.
- ESCOBAR DE PABÓN, S; LEDO, C. *Urbanización, migraciones y empleo en la ciudad de Cochabamba*. La Paz: CEDLA-CIDRE, 1988.
- _____. El sector informal urbano: algunas experiencias metodológicas. En: Larrazabal, H. et. al. *El sector informal urbano en Bolivia*. La Paz: CEDLA-FLACSO, 1988.
- _____. *Crisis, política económica y dinámica de los sectores semiempresarial y familiar: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz 1985-1989*. La Paz: CEDLA, 1990.
- _____. *Situación del empleo en tiempos de cambio*. La Paz: CEDLA, 2009.
- _____. *Situación de los ingresos laborales en tiempos de cambio*. La Paz: CEDLA, 2009.
- FERNANDÉZ, M. Notas sobre el discurso del sector informal En: *Sector informal y movimiento obrero*. La Paz: Centro de Estudios Laborales (ILDIS), 1987.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA(INE). *Encuestas de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI)*. Bolivia: INE, 1999-2002.
- _____. *Encuestas Continua a los Hogares 2003 - 2004*.
- _____. *Encuestas de Hogares 2006 - 2007*.
- JEMIO, L. C; et. al. *Pensiones y jubilación en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio, 2008.
- LARRAZÁBAL, H. et. al. *El sector informal urbano en Bolivia*. La Paz: CEDLA-FLACSO, 1988.
- _____. Legalidad: ¿condición del éxito en el sector informal urbano? En: Larrazabal, H. et. al. *Informalidad e ilegalidad una falsa identidad*. La Paz: CEDLA, 1989.
- MARTÍNEZ, D. *El Sector Informal Urbano en Bolivia 1995-2005*. La Paz: Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral (LABOR), 2009.
- MERCADO, A. Principales problemas del universo laboral, *Debate Laboral*/No.10. La Paz: ILDIS, 1993.
- MORALES, R. La nueva política económica y el sector informal urbano en Bolivia. En: LARRAZÁBAL, H. et. al. *El sector informal urbano en Bolivia*. La Paz: CEDLA-FLACSO, 1988.
- PERRY, G. et. al. *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, 2007.

PORTES, A; HALLER, W. La economía informal, *Serie Políticas Sociales 100*. CEPAL, 2004.

Honorable Congreso Nacional. *Constitución Política del Estado*. Bolivia: Enero, 2009.

_____. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia, soberana, productiva y democrática para vivir bien. *Líneamientos estratégicos 2006-2011*. La Paz, 2007.

SCHNEIDER, F. *Shadow Economies Around the World: What do we really know?* 2004. (IAW-Diskussionspapiere)

_____. *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do Really Know?* IZA Discussion Paper No. 2315, 2006.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. *Consideraciones sobre la reforma de la legislación laboral*. Estudios de Milenio No. 8 La Paz: UDAPE, 1997.

_____. *Desempeño económico al tercer trimestre 2006*. La Paz: UDAPE, 2006.

WANDERLEY, F. *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿por qué Bolivia es tan desigual?* La Paz: CIDES-IRD, 2009.

YAÑEZ, P; LANDA, F. *Informe Especial: la informalidad en el mercado laboral urbano 1996-2006*. La Paz: Mimeo, 2007.

ZEGADA, L. *Flexibilización laboral. Análisis crítico*. La Paz: La Razón-Opinión-El Nuevo Día, 1998.

Anexo A

El cuadro 1 muestra los resultados de la regresión del ingreso laboral en función de las distintas características de los trabajadores sobre su ingreso laboral, para el 2007. La variable sector toma el valor de 1 si el trabajador está en el sector informal, y 0 si está en el sector formal. La variable edad es la edad del trabajador en años. La variable edad2 muestra el cuadrado de la edad. El sexo toma el valor de 1 si es hombre y 2 si es mujer. La variable instrucción toma el valor de 1 para la educación pre-escolar, 1 para estudios escolares, y 3 para estudios universitarios. Horas representa las horas trabajadas. La

variable región toma el valor de 1 para la región del altiplano, 2 para la región de los valles y 3 para la región de los llanos.

La regresión Probit que se muestra en el cuadro 2 examina las variables que determinan que quienes se encuentran en el mercado informal lo hagan por elección propia o por no haber encontrado trabajo en el sector formal. La variable dependiente toma el valor de 1 cuando el trabajador declara que está en el sector informal debido a que no encontró un trabajo formal y 0 en otro caso. Las variables dependientes toman los mismos valores que en la anterior regresión.

Cuadro 1. Resultados de la regresión del ingreso laboral, 2007

Variable Independiente: Ingreso Laboral

| Variable dependiente | Constante | Sector | Edad | Edad2 | Sexo | Instrucción | Horas | Región | Indígena |
|-----------------------|-----------|--------|------|-------|--------|-------------|-------|--------|----------|
| Coficiente | -2.048,6 | -670,1 | 66,3 | -0,6 | -359,4 | 990,7 | 7,8 | 119,1 | 150,3 |
| Error Estandar | 224,3 | 71,1 | 5,9 | 0,1 | 49,0 | 88,1 | 1,2 | 57,3 | 71,8 |
| R2 | 0,2061 | | | | | | | | |
| Estadístico F | 63,83 | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo).

Cuadro 2. Resultados de la regresión de la informalidad como opción, 2007

Variable Independiente: Informalidad como opción

| Variable dependiente | Constante | Edad | Edad2 | Sexo | Intrucción | Region |
|------------------------------|-----------|--------|---------|---------|------------|---------|
| Coficiente | -0,2740 | 0,0732 | -0,0009 | -0,2577 | -0,3594 | -0,3007 |
| Error Estandar | 0,4011 | 0,0157 | 0,0002 | 0,0729 | 0,0869 | 0,0573 |
| Estadístico F (5,236) | 14 | | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Hogares 2007 (www.ine.gov.bo).



capa
sumário
créditos
sair

Brasil

MARCELO NERI | ADRIANA FONTES



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

El llamado “jeitinho brasileiro” (criollada brasileña) tan bien retratado en la literatura del antropólogo Roberto da Matta¹, atraviesa varias esferas de nuestras vidas privadas pero está presente más que todo en las relaciones económicas con el Estado, incluyendo allí aquellas de índole laboral, consumidora y empresarial. Resulta aconsejable revisar siempre conceptos y cifras relativas a la evasión tributaria que constituye, junto con el fútbol, el deporte nacional (y latinoamericano). La diferencia yace en el hecho de que la mayoría de nuestra población es tan solo mera telespectadora del deporte bretón mientras que una parte substancial y desconocida de ésta es practicante de la informalidad. En verdad, la característica esencial de la evasión fiscal es tener pocos espectadores. El Estado, al contrario del *Big Brother* del libro 1984 de George Orwell, no tiene ojos por todos lados.

En el caso brasileño hubo un aumento progresivo de la carga tributaria en los últimos 15 años sin una correspondiente evolución de la calidad de los servicios prestados por el Estado. Según Delfim Netto, Brasil adquiere perfiles de *Inghana*, o sea, la carga tributaria de Inglaterra, pero manteniendo la calidad de los costos sociales de Ghana. Ahora, hay una contrapartida: el mismo Estado que engaña al cobrar impuestos como país rico y gastar como país pobre también resulta engañado por la población a través de la evasión fiscal. Estos son los dos lados de la misma moneda: el Estado que engaña y a su vez es engañado por la población.

Existen más relaciones entre personas físicas y jurídicas de lo que supone el Estado brasileño. La alta informalidad brasileña significa que el Estado tiene el camino para tarifar más en el futuro relativamente abierto, sin ni siquiera tener que crear más impuestos, sino haciendo que la máquina de recaudación impositiva se vuelva más eficiente. Los macroeconomistas

¹ Como en “Carnavais, Malandros e Heróis”, 1ª. edición (1979).

dibujaron el concepto de *superávit presupuestario del pleno empleo* para evaluar el poder de recaudo de la estructura tributaria frente a las fluctuaciones cíclicas. Siguiendo la misma línea, podríamos pensar en un concepto de *superávit presupuestario de plena formalidad*. Así tendríamos una medida complementaria del potencial tributario respecto de la alta y oscilante informalidad brasileña. La carga tributaria brasileña representa hoy el 37,6% del Producto Interno Bruto (PIB), de lejos la más alta de América Latina. Según un estudio del Banco Mundial, el 39,2% de nuestro PIB está en la informalidad.

Tomando este dado sobre la extensión de la informalidad brasileña a valor nominal, si todos pagasen los impuestos que deben al Estado, la carga tributaria actual sería del 60,9% del PIB. Estimativas más conservadoras del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) aquilatan en un 12,75% la participación de la economía informal en nuestro PIB en el 2003, lo que limitaría el espacio en aumentos de recaudo fiscal debido a la mayor fiscalización en un 44,8%. De cualquier forma, el esfuerzo para aumentar la eficiencia de la máquina de recaudación del Estado, como lo que ha sido observado últimamente, puede aún aumentar más el volumen de impuestos que los brasileños pagan actualmente. El tema culminante es que en Brasil hay una alta informalidad, alta carga tributaria efectiva y consecuentemente una aún mayor carga tributaria potencial.

Además de los efectos directos causados sobre la recaudación fiscal, la informalidad genera graves consecuencias en términos de eficiencia económica, aleja inversiones y pone en peligro el bienestar de la población. Durante algún tiempo el tema fue tratado con tolerancia por la socie-

dad como un todo, pero ante la proporción que el fenómeno tomó y los crecientes obstáculos al desarrollo, comenzó a propagarse una preocupación en enfrentarlo.

El problema del trabajo en Brasil no se refiere tan solo al desempleo o a la cantidad de trabajo disponible sino principalmente, a la calidad de los puestos de trabajo. Hasta inicios de los años 90, la retracción del empleo formal debido a una serie de factores como el estancamiento económico y la reestructuración productiva, llevó a una hinchazón del sector informal que funcionó como colchón absorbiendo a los trabajadores expulsados del sector formal, sobretodo de la industria. Después del aumento de los varios tipos de informalidad en las décadas anteriores, hubo una sorprendente inversión de la tendencia en la década actual, con la generación neta de 9 millones de empleos formales entre 2003 y 2009². Las posibles causas del “misterio” de la reciente formalización brasileña, que serán discutidas en este trabajo, ocupan un lugar central en la agenda de políticas de formalización en el país.

El objetivo de este trabajo es evaluar la extensión de la informalidad brasileña, sus determinantes y algunas de sus consecuencias, para poder proponer un conjunto integrado de medidas con miras a mejorar las relaciones existentes entre el Estado y las personas físicas y jurídicas en particular en lo que respecta al mercado laboral. Buscamos, a través de la síntesis y actualización de algunas de nuestras contribuciones anteriores, poder elaborar una estructura conceptual que permita establecer un vínculo entre los diagnósticos empíricos e implicaciones que sirvan de aporte para el dibujo de políticas públicas. El trabajo se divide en cuatro secciones, además de esta introducción y las conclusiones. En la pró-

xima sección nos dedicaremos a las principales causas y consecuencias de la informalidad. En la sección siguiente haremos un diagnóstico de la informalidad laboral en Brasil utilizando varias bases de datos vertidos sobre el tema bajo la óptica y perfil de los microemprendedores y de los empleados informales. La cuarta sección aborda las principales causas de la reciente formalización de los puestos de trabajo para subvencionar el dibujo de acciones futuras a tomar. Finalmente, siguiendo la misma división de posiciones en la ocupación trazaremos para cada segmento la proposición de políticas que se destinen a enfrentar la informalidad en Brasil.

1. Determinantes y consecuencias de la informalidad

La informalidad está asociada a cargos fiscales crecientes cobrados por los diferentes niveles de gobierno, sin que ello redunde en los correspondientes beneficios sociales percibidos colectiva o individualmente. Solemos depararnos con el hecho de que los libros pedagógicos de finanzas públicas presentan la relación entre niveles de alícuotas y recaudo fiscal a través de una curva de Laffer en forma de campana, o parábola. La idea es que cuanto mayor la alícuota, menor será la base de recaudación. Esto es, el aumento de alícuotas observado lleva a una creciente informalización de las relaciones de las empresas e individuos con el Estado. La hipótesis subyacente es que el módulo de la elasticidad de la recaudación en relación a las alícuotas ascendería con las alícuotas. En el punto en que la elasticidad es unitaria tenemos el punto máximo de la recaudación observada. Este sería el punto anhelado por un monopolista cuyo objetivo fuese maximizar los ingresos tributarios. En realidad, las causas que se encuentran detrás del problema de la evasión

fiscal son de índole más compleja de lo que altas alícuotas, concerniendo una serie de factores adicionales como la estructura de incentivos suministrada por el sistema tributario. Se puede argüir que estos otros elementos están incorporados en el formato y en la posición de la Curva de Laffer (NERI, 2003).

Un primer punto se refiere a la existencia de alícuotas excesivas en el sentido de que el Estado esté en el trecho descendente de la curva de Laffer donde se podría pensar en bajar las alícuotas y aumentar simultáneamente la recaudación de la previsión social. Incluso los que creen que el Estado óptimo es el Estado máximo consentirían en moderar las alícuotas por parte del mismo pues en este caso, cobrar menos tributos significa recaudar más. El consenso entre Estado y contribuyentes por menos impuestos sería automático, lo que no aparece aún en el caso brasileño ya que, a pesar de la creciente informalidad, la carga tributaria efectivamente recaudada ha ascendido en los últimos doce años llegando al 37,6% del PIB brasileño en el 2008.

La primera consecuencia indeseada de la informalidad sería la diseminación de distorsiones e ineficiencias derivadas de comportamientos *rent-seeking* y la introducción de incertidumbres sobre la situación fiscal futura. Estos dos efectos secundarios adversos de la informalidad nos remiten a características asociadas al proceso inflacionario por el que pasó el país hasta mediados de 1990.

Una segunda consecuencia de la informalidad es generar transferencias arbitrarias de renta, sin que estén mediadas por decisiones conscientes basadas en juicios de valor por parte de la sociedad o de sus representantes. En particular, en un régimen de previsión de reparto simple, la informalización creciente de las relaciones laborales seguidas por el envejecimiento de la población y por el aumento de la distribución

² Datos del Registro General de Empleados y Desempleados del Ministerio de Trabajo y Empleo (CAGED/MTE) descargables en www.mte.gov.br

de beneficios de previsión social, como inducido por la Constitución de 1988, tiende a producir redistribución de ingresos entre generaciones (OLIVEIRA 1994; OLIVEIRA, BELTRÃO, FERREIRA, 1998; NERI, 1999; CAMARANO, 1999).

Por último, la no contribución laboral y de previsión acaba generando un grupo de individuos desamparados de choques como los que conciernen a la salud y la maternidad, así como los derivados de la situación esperada para la propia vejez. No estar en la nómina de una empresa en Brasil significa: (i) la exclusión de una parte del sistema de salvaguardia social vinculada al contrato formal de trabajo firmado (como vacaciones, aguinaldo navideño, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), licencia por maternidad, licencia médica, etc.); (ii) la imposibilidad de acceder al seguro desempleo, ya que, según las reglas para tener derecho al beneficio, el trabajador tiene que comprobar experiencia en el contrato laboral y (iii) la exclusión de algunos mercados como el crediticio, por carecer de comprobante de rendimientos; apenas para citar los más relevantes.

Además, tanto el empleo sin contrato formal como el trabajo por cuenta propia acarrear un mayor riesgo de fluctuación del ingreso que el empleo formal pues no tienen un piso salarial y existe la chance de que se suspendan sus rendimientos por motivos de fiscalización. En el caso de los trabajadores cuentapropistas, como sus rendimientos están determinados por la compra y venta de bienes y servicios, resultan estar más propensos a la estacionalidad. Para iniciar un negocio muchas veces es necesario invertir capital y, caso la iniciativa falle, el individuo puede perder sus existencias de capital y generar un pasivo para sí mismo.

En estos casos, las personas deben protegerse por cuenta propia de tales riesgos o eventuales. Las modalidades defensivas alternati-

vas a la formalidad serían el ahorro y/o la contratación privada de diferentes modalidades de seguro (contra invalidez, contra problemas de salud, incluyendo cláusulas de auxilio post parto, etc.) que, en general, no es el caso, principalmente de la población más pobre (NERI, 1999). Asimismo, siguiendo la línea de Hernando de Soto, la informalidad reduce el valor del capital al contraer la capacidad de comerciarlo en el mercado, en términos de venta o uso como colateral para préstamos (DE SOTO, 2000).

En el binomio de altas informalidad/carga tributaria de Brasil, pocos pagan muchos impuestos mientras muchos pagan poco o nada de impuestos. Este modelo híbrido genera más ineficiencia que el de la alta carga tributaria pura de los europeos, por las distorsiones competitivas predatorias entre informales y formales que abarca. La manera de manejar el problema de informalidad es ofrecer incentivos correctos y reducir las asimetrías de informaciones de la economía subterránea. Incentivos correctos ayudan a traer los datos de la economía informal bajo el prisma de los análisis para que actividades análogas tengan tratamiento tributario análogo. Igualmente, es preciso tomar cuidado para que programas sociales no induzcan al desincentivo al trabajo (“efecto-pereza”) o al incentivo a la informalización. Algunos apuntan hacia la importancia de que se usen los sistemas análogos al *Earned Income Tax Credit (EITC)* norteamericano para minimizar tales problemas (NERI, 2008).

En términos generales hay que recrear los patrones de relación entre Estado y sociedad. Dada la enorme diversidad de dimensiones de la informalidad y las inherentes dificultades de observación empírica, la estrategia adoptada en este trabajo fue centrar el análisis de la informalidad laboral en sus vertientes microempresariales y de empleo y en las prescripciones de políticas asociadas.

2. Caracterización y evolución de la informalidad en Brasil

2.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA INFORMALIDAD

Uno de los modos de analizar la informalidad laboral en Brasil es observando las diferentes posiciones en la ocupación de los trabajadores. Las tres formas más relevantes de inserción laboral en Brasil son el empleo con contrato de trabajo firmado, el empleo sin contrato y el trabajo por cuenta propia. La primera está cubierta por la legislación laboral mientras las dos últimas no están regidas por ninguna ley específica, o sea, estarían en la informalidad³. El empleo sin contrato y el trabajo por cuenta propia, sin embargo, son dos tipos de informalidad diferentes. Los empleados sin contrato de trabajo son asalariados, pero no poseen derechos laborales garantizados por el contrato formal de trabajo. Los trabajadores por cuenta propia, según se entiende, no participan del mercado laboral, dado que no compran ni venden trabajo. El trabajo y los rendimientos de los trabajadores por cuenta propia están determinados por el mercado de productos, o sea, por la oferta de mercaderías y servicios.

En Brasil, el porcentaje de trabajadores informales - empleados sin contrato de trabajo

(12%) y trabajadores por cuenta propia (20%) - es equivalente al porcentaje de puestos con contrato firmado (31%), según la Encuesta Nacional por Muestreo Domiciliar (PNAD/IBGE) del 2008⁴. Si añadimos al grupo de trabajadores informales los trabajadores no remunerados⁵ - que además de no estar cubiertos por una legislación laboral no están recompensados en términos monetarios por su trabajo -, el porcentaje de puestos de trabajo informales asciende al 41%, superando el de los empleados con contrato de trabajo. Incluyendo en el grupo de trabajadores formales a los funcionarios públicos (11%) - protegidos por una ley específica (Régimen Jurídico Único) -, el número de puestos de trabajo formales vuelve a equivaler al de los informales (empleo sin contrato, cuenta propia y no remunerado).

La clasificación por la posición en la ocupación se aproxima más a una definición productiva de la informalidad. Desde la encuesta citada anteriormente, podemos calcular asimismo la informalidad siguiendo una definición más próxima a la legal, o sea, contando a los trabajadores que no aportan a la Previsión Social. Adoptando la definición legal o, más precisamente, de previsión, constatamos que el 48% de los trabajadores no cotizan a la seguridad social, según los datos de la PNAD/IBGE de 2008. La informalidad respecto de la Previsión incide más sobre

- 3 Estas tres posiciones en el empleo representan el 63% de los ocupados en Brasil, según la PNAD/IBGE de 2008. Las demás posiciones en la ocupación son funcionarios públicos (11%), trabajadores no remunerados (9%), empleados domésticos (7%), empleado agrícola (5%) y empleador (5%).
- 4 IBGE. Encuesta Nacional por Muestreo Domiciliar. Rio de Janeiro: CDDI/IBGE. 2008. Micro datos en CD-Room.
- 5 Están clasificados como trabajadores no remunerados miembros de la unidad domiciliar los individuos que trabajaban sin remuneración, durante por lo menos una hora a la semana, en ayuda a miembro de la unidad domiciliar que eran: empleados en la producción de bienes primarios (que comprende las actividades de la agricultura, silvicultura, ganadería, extracción vegetal o mineral, caza, pesca y piscicultura), trabajadores por cuenta propia o empleadores; y personas que trabajaban sin remuneración, durante por lo menos una hora a la semana, como aprendiz o pasante o en ayuda a institución religiosa, de caridad o de cooperativismo. (IBGE, 2008)

las mujeres (49%) que sobre los hombres (47%). En relación a la edad, la curva de informalidad sigue la forma de U, esto es, más alta al inicio (hasta los 24 años) y al final de la vida activa (desde los 50 años).

Con base en los datos antes presentados podemos deducir que el peso del sector informal puede variar dependiendo de la definición que se adopte, pero una estimativa razonable es considerar que la informalidad abarca un poco menos de la mitad de la fuerza laboral ocupada en Brasil. En otras palabras, la informalidad sea por la definición legal o productiva afecta a casi la mitad de los trabajadores ocupados, pues no están respaldados por la legislación laboral ni tampoco poseen la garantía de una jubilación.

Pese a que todavía sea un porcentaje extremadamente elevado, se puede afirmar que la situación está mejor que antes. Luego de un acentuado aumento de la informalidad en los años 80 y 90, el mercado laboral en el nuevo milenio da muestras de reversión de dicha tendencia. La década actual ha estado marcada por un expresivo aumento de la formalización de los puestos de trabajo. El índice de formalización de los puestos de trabajo crece sucesivamente desde el 2003. Según los datos de la PNAD/IBGE, del 2003 al 2008, el número de empleados con contrato de trabajo creció un 35%, lo que significó un aumento de 5 puntos porcentuales en la participación de esta posición en el total de ocupados. En contrapartida, las posiciones en la ocupación consideradas como informales - el empleo sin contrato de trabajo, el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado - redujeron su participación en el total de puestos de trabajo. Vale resaltar, principalmente, la disminución del número de trabajadores no remunerados en este mismo lapso de tiempo.

Al aumento de la formalización le siguió una disminución de los diferenciales de rendimien-

tos entre formales e informales apuntando hacia una menor segmentación en el mercado laboral. El diferencial de rendimientos entre empleados con y sin contrato se contrajo a la mitad de 1992 al 2008, de acuerdo con la encuesta antes citada. Después de una fuerte caída en los años 90, hubo estabilidad a inicios de la década actual y desde el 2004 volvió a descender. En el caso del diferencial entre empleados con contrato de trabajo y trabajadores por cuenta propia, luego de un bajón acentuado después del Plan Real, de 1994 a 1997, se elevó al final de los años 90. A inicios de los años 2000, así como el diferencial entre empleados con y sin contrato, permaneció prácticamente constante y acusó una retracción desde el 2005. De cualquier modo, el rendimiento del trabajo de los empleados con contrato de trabajo aún es, en promedio, 63% superior al de los empleados que no están en la nómina y 28% mayor que el de los trabajadores por cuenta propia, según la PNAD/IBGE.

Los rendimientos más bajos de los informales se reflejan en la incidencia de la pobreza. Mientras que solo el 3% de los empleados con contrato de trabajo están en familias pobres, uno de cada diez empleados sin contrato está en esta categoría. A pesar de que en promedio los rendimientos sean más altos, la frecuencia de la pobreza entre los trabajadores por cuenta propia es mayor, correspondiendo al 13,5%. Casi un tercio de los trabajadores sin remuneración pertenece a familias pobres. Además, denotamos que el esfuerzo emprendido en aras de disminuir los índices de pobreza en los últimos años ha favorecido más a los trabajadores formales que a los informales.

Los diferenciales de rendimientos y, por consiguiente, los niveles de pobreza se explican, en parte por las diferencias de productividad de los trabajadores. El grado promedio de escolaridad de los empleados sin contrato de trabajo es de 1,4

años de estudios inferior al de los empleados formales según los datos de la PNAD/IBGE del 2008. En el caso del trabajador cuentapropista, la diferencia llega a 3 años de estudio. El trabajador no remunerado tiene, en promedio, menos de cinco años de estudio lo que lo coloca en una situación de gran desventaja incluso respecto de las ocupaciones llamadas informales - empleo sin contrato y trabajo por cuenta propia.

Fuera de los rendimientos más bajos, hay otras evidencias de inferioridad de las ocupaciones informales comparadas a los empleos formales en Brasil, como la mayor insatisfacción - definida por la busca de otro trabajo - y la subocupación (FONTES, 2009).

La busca de otro trabajo puede ser vista como una indicación de que el trabajador no está asignado de la forma como aspira, reflejando una insatisfacción con relación al puesto de trabajo que ocupa (FONTES e MACHADO, 2008). Conforme muestra la tabla 2, los empleados sin contrato de trabajo y los trabajadores por cuenta propia son las posiciones en la ocupación con mayor porcentaje de trabajadores ocupados en busca de otro empleo. Cerca del 15% de los empleados informales están buscando activamente otro trabajo, el triple del índice que acusan los empleados formales. El porcentaje de trabajadores cuentapropistas en busca de otro trabajo es equiparable al de los trabajadores no remunerados y es el doble del porcentaje de los empleados formales. Aunque se controle por las características observables de los individuos y de los puestos de trabajo, la informalidad - representada por trabajadores por cuenta propia y empleados sin contrato de trabajo - es un factor de insatisfacción en el trabajo, tanto para hombres como para mujeres (FONTES e MACHADO, 2008).

La subocupación por horas trabajadas, por su lado, también refleja una mayor precariedad de los puestos laborales no cubiertos por la legislación del trabajo, pues conlleva a la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada en estos puestos de trabajo (MACHADO e MACHADO, 2007).⁶ El porcentaje de trabajadores cuentapropistas y de empleados sin contrato de trabajo subocupados es más del doble del porcentaje de empleados formales en esta situación.

Tabla 1. Indicadores de insatisfacción y subocupación por posición en la ocupación – Brasil Metropolitano

| | Buscando otro trabajo (%) | Quisiera trabajar horas extraordinarias (%) |
|---------------------|---------------------------|---------------------------------------------|
| Funcionario público | 4,1 | 6,2 |
| Empleado formal | 5,1 | 6,3 |
| Empleado informal | 15,0 | 11,5 |
| Empleado doméstico | 10,8 | 16,3 |
| Cuentapropista | 11,4 | 15,1 |
| Empleador | 3,1 | 5,9 |
| Sin remuneración | 8,8 | 8,4 |
| Total | 8,0 | 9,6 |

Fuente: Fontes (2009) con base en datos de la PME/IBGE, 2002-2007.

Pese a que algunos aspectos unan a los grupos denominados informales - trabajo por cuenta propia y empleo informal - la relación con el ciclo de vida pone de relieve las diferencias entre ambos segmentos. La puerta de entrada al mercado laboral es el empleo sin contrato de trabajo.

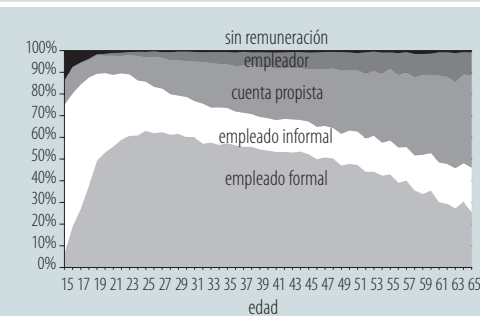
⁶ La subocupación por horas de trabajo se perfila cuando la jornada de trabajo es insuficiente en relación a una alternativa ocupacional en la cual la persona desea trabajar.

Más de dos tercios de los ocupados con 15 años de edad se insertan de esta forma, según muestra el gráfico 1. Desde los 30 años hasta los 65 años de edad, este porcentaje no pasa del 20%. En contrapartida, la formalización del empleo ocurre cuando la edad avanza (FONTES, 2009). Entre los 15 y los 25 años de edad, la participación del empleo con contrato de trabajo sube del 6% al 63%. A partir de esta edad, el peso del formal disminuye y, al final de la vida activa, es de menos del 30%. Notase además que en términos de sueldo, con o sin contrato de trabajo, hay una reducción por la mitad a lo largo de la vida activa, pasando del 90% a 45% de los ocupados.

Ya el trabajo por cuenta propia, que representa menos del 10% de los trabajadores cuando comienzan la vida activa, llega al 40% de los ocupados con más de 60 años. Los empleadores siguen la misma inclinación con menor peso. La proporción de empleadores es inexistente al inicio de la carrera; a eso de los 30 años, representa el 4% de los trabajadores; a los 40 años, cerca del 8%; y desde los 50, uno de cada diez ocupados son empleadores. Para los trabajadores con más de 60 años, la proporción de emprendedores (empleadores o trabajadores por cuenta propia) supera la de los asalariados (FONTES, 2009).

En suma, con base en esta caracterización general de la informalidad podemos concluir que: i) una buena estimativa para el tamaño del sector informal en Brasil, sea por la dimensión laboral o de previsión social, es de la mitad de la población ocupada; ii) los trabajadores formales en Brasil se benefician no solo por estar protegidas por la ley, sino también porque gozan de rendimientos más altos; iii) los segmentos que conforman el sector informal son muy distintos debiendo, por tanto, ser tratados de forma diferenciada por las políticas públicas; iv) en términos generales, vemos que los segmentos informales son más pobres y tienen ni-

Gráfico 1. Distribución de los trabajadores ocupados por posición en la ocupación – Brasil Metropolitano



Fuente: Fontes (2009) con base en datos de la PME/IBGE, 2002-2007.

veles de instrucción más bajos que los formales; v) una parte relativamente mayor de trabajadores informales no está asignada de la forma que les gustaría y la capacidad productiva de los mismos está subutilizada; vi) existe una relación entre la incidencia de la informalidad y el ciclo de vida del trabajador; vii) hay una fuerte propensión a la formalización observada en los últimos años y ahondaremos en ella en la sección de políticas.

2.2 INFORMALIDAD, PRECARIEDAD Y POBREZA

El problema del trabajo en Brasil no se limita únicamente al desempleo ni a la cantidad de trabajo ofrecido, sino que está íntimamente vinculado a la calidad de los puestos de trabajo. Un indicador inicial de la precariedad, la informalidad, es entendida como la suma de los cuentapropistas, los empleados sin contrato y los no remunerados, como resaltado en la sección anterior.

Ningún segmento aporta más a la pobreza brasileña que el sector informal (FERREIRA et

al., 2003). Cerca del 57% de los pobres brasileños están en familias dirigidas por informales. Los jefes desempleados representan tan solo el 5,4% de la pobreza brasileña, lo que significa que, el gran depositario de pobres brasileños no es el desempleo, sino la informalidad. Son personas que trabajan, pero no ganan lo suficiente para mantener a sus familias. La informalidad es más común y crónica que el desempleo.

Bajo el punto de vista individual, el desempleo es, en promedio, una crisis pasajera. El aviso previo, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) y el desempleo amortiguan los efectos a corto plazo de la pérdida de un empleo formal. Por otro lado, no existe “seguro informalidad” ni nada parecido. En verdad, la informalidad constituye el principal “colchón” que aligera los choques laborales adversos para los que no pueden darse el lujo de buscar una ocupación mejor.

A largo plazo, el trabajador informal está más al margen de los programas de previsión social que el formal. La propia estructura de costos y beneficios asociados a la legislación laboral y de seguridad social hace que la informalidad se convierta en una modalidad de evasión fiscal. Debe combatirse esta informalidad voluntaria incorporando incentivos “correctos” en la legislación que estimulen la formalización.

Si queremos entender aunque sea superficialmente el problema de la informalidad, debemos abocar nuestra atención a la diversidad que la caracteriza. En este sentido, la agregación del heterogéneo grupo de trabajadores cuentapropistas, lado a lado con los empleados sin contrato y los sin pago quizá esconda más de lo que revele. Los cuentapropistas son aquellos que no tienen simultáneamente ni patrón ni empleados, siguiendo la definición usual dada por las

encuestas domiciliarias del IBGE. De acuerdo con la naturaleza de las relaciones laborales, los trabajadores por cuenta propia o los sin patrón/sin empleados serían los “primos pobres” de los empleadores, mientras que los empleados sin contrato y los sin pago serían los “primos pobres” de los empleados con contrato. O sea, la principal relación de parentesco que une a los trabajadores autónomos, los empleados sin contrato y los no remunerados sería la asociación con la pobreza y con la precariedad como vemos en esta sección.

2.3 INFORMALIDAD MICROEMPRESARIAL

La informalidad en Brasil está estrechamente asociada al peso de los micro y pequeños negocios, incluyendo el trabajo por cuenta propia⁷. Gran parte de la población, sobre todo los más pobres, adquiere su sostén a través de actividades autónomas o trabajando en micro y pequeños negocios. A pesar de abarcar un abanico de actividades muy diferentes, la mayor parte se caracteriza por la ausencia de registro formal de la empresa y/o del trabajador y porque no aportan al sistema de previsión social. En otras palabras, la relación de este segmento con el Estado es prácticamente inexistente.

Según la Encuesta de la Economía Informal y Urbana (ECINF/IBGE) del 2003, había 10.335.962 negocios con hasta cinco trabajadores ocupados en las zonas urbanas en Brasil, siendo que el 88% son actividades de trabajadores por cuenta propia. Estas iniciativas ocupaban sumadas 13.860.868 personas, incluyendo trabajadores por cuenta propia, pequeños empleadores y sus empleados (FONTES, 2009; NERI, 1999).

Las relaciones de trabajo en los micro emprendimientos son predominantemente infor-

⁷ Seguimos aquí el abordaje propuesto en Fontes (2006).

males: 46% son empleados sin contrato de trabajo y 28% son no remunerados. Apenas el 28% de los empleados en estas iniciativas están cubiertos por la legislación laboral. Los empleados entran al negocio por relaciones personales siendo que la mitad de los ocupados son parientes de los dueños. La jornada promedio de trabajo es de 48 horas semanales, más larga que el techo que consta en la ley laboral.

La exclusión del sistema de protección social puede constatarse a través de la baja contribución que hacen a la previsión social. Tan solo el 24% de los micro emprendedores aportan al instituto de previsión oficial (federal, estadual o municipal). Nótese que este porcentaje difiere significativamente si el empresario es cuenta-propista (20%) o empleador (47%). Entre los 76% de los micro emprendedores que no aportan al sistema de Previsión, el motivo que suele argumentarse es el alto costo.

En el que atañe al registro del negocio, según YCINFIBGE, apenas el 12% posee constitución jurídica y el 23% posee licencia para ejercer la actividad, conforme la tabla 2. Las iniciativas no regularizadas tienen dificultades en comerciali-

Tabla 2. Indicadores de formalización de los microemprendimientos en Brasil

| | Número | % |
|------------------------------------------|------------|-----|
| Total | 10.335.962 | |
| Posee registro de microempresa | 1.005.215 | 10 |
| Se acogió al sistema SIMPLES | 221.701 | 2 |
| Posee licencia municipal o estadual | 2.341.134 | 23 |
| Afiliado a sindicato u organismo de rama | 1.102.518 | 11 |
| Tiene constitución jurídica | 1.191.772 | 12% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ecinf/IBGE 2003.

zar su producto, principalmente, en el sector formal de la economía y en el acceso al crédito.

Cotejamos que la falta de legalización del negocio no se presenta como un problema para la mayor parte de los micro emprendedores. Según la encuesta antes citada, la gran mayoría de los micro emprendedores no trata de regularizarse. Hay dos hipótesis que explican este resultado: i) gran parte de los micro emprendedores está en un nivel de desarrollo que no permite la formalización; ii) la alta burocracia y los impuestos hacen que no se inclinen por buscar un registro formal.

La decisión de ser un trabajador por cuenta propia o un micro emprendedor puede estar determinada por la escasez de puestos formales de trabajo (teoría de la exclusión) o puede ser una decisión voluntaria (visión integrada) tomada desde la evaluación de los costos y beneficios, pecuniarios o no pecuniarios. La mayor parte de los micro emprendedores iniciaron su propio negocio debido a los desestímulos del mercado de trabajo generados por el desempleo y los bajos salarios: 30% abrieron el negocio porque no encontraron empleo y 18% para complementar sus ingresos. En otras palabras, gran parte de dichos negocios no surgen por un espíritu emprendedor de sus propietarios, sino como una alternativa de supervivencia.

Hay, asimismo, beneficios no pecuniarios derivados de este tipo de inserción como la independencia y la flexibilidad. El hecho de no tener un jefe, no tener que manejar una jerarquía y la posibilidad que se tiene de establecer su propio horario de trabajo pueden ser vistos como ventajas a favor del trabajo por cuenta propia. El deseo de no tener un jefe fue lo que motivó a cerca del 16% de las personas a abrir un negocio. Para estos particulares la actividad autónoma estaría más próxima a su estrategia de vida profesional pues valoran la liber-

tad como motivo principal para convertirse en emprendedores⁸.

El emprendedorismo por necesidad o por opción está correlacionado al nivel de instrucción. La mitad de los trabajadores por cuenta propia deciden dedicarse al negocio por necesidad y la otra mitad lo hacen por elección. El porcentaje de trabajadores por cuenta propia por necesidad descende según el nivel de escolaridad. Del grupo con menos de un año de instrucción, casi dos tercios se dedican al negocio debido a la falta de otra opción y apenas el 35% por elección propia. De los que terminaron la enseñanza superior, los porcentajes se invierten: tres cuartos se dedican voluntariamente al trabajo por cuenta propia y solamente un cuarto decide emprender por desestímulos del mercado de trabajo.

Otro tema determinante que explica la alta informalidad y precariedad de los pequeños negocios es la escasez de capital inicial. Cerca de 1/3 de los micro emprendedores abrió su negocio sin capital y más de la mitad de los propietarios (53%) con medios propios. La utilización de fondos de terceros es muy baja, sobretodo de la banca (apenas 2%), dando muestras de que este grupo no tiene tanta llegada al sistema de crédito.

A pesar de la alta informalidad, no son actividades temporales ni estacionales. Cerca del 81% de los negocios funcionaron en los 12 meses anteriores al mes de la encuesta. Casi un tercio de los micro emprendedores están establecidos hace más de 10 años y el 57% hace por lo menos 5 años. O sea, ser dueño de un negocio no parece ser una situación pasajera para la mayoría de los micro empresarios brasileños.

8 Además de buscar una independencia, surgen otros puntos positivos, aunque con representatividad más baja: negocio promisorio (7%) y flexibilidad de horario (2%), según la ECINF/IBGE 2003. Vale resaltar aún la experiencia en la rama del negocio (8%) y la tradición familiar (8%) que igualmente aparecieron como motivación y son indicadores importantes respecto de la conducción de los negocios teniendo en cuenta que representan conocimiento acumulado en el campo de actuación.

9 Consolidación de las Leyes Laborales.

Los micro emprendedores se declaran optimistas con relación al porvenir de sus negocios: el 38% desea expandir sus negocios y el 26% tiene la intención de mantenerse por lo menos en el mismo nivel. Esto refleja asimismo la falta de perspectiva en el mercado laboral, tomando en cuenta que son personas, en general, que están con más edad cuando las oportunidades de empleo resultan más difíciles. Aunque los micro emprendedores brasileños declaren que tienen planes de aumentar sus negocios en el futuro o por lo menos mantenerlos, tan solo el 8% está dispuesto a decir que no tienen dificultades para desarrollar la iniciativa. A pesar de que estén dispuestos a permanecer con sus actividades autónomas, los micro emprendedores sufren por causa de una serie de limitaciones y dificultades que tienen que enfrentar debido a las políticas públicas que serán discutidas en la sección 5.

2.4. DERECHOS, CARGOS E INFORMALIDAD

Hay más relaciones entre la CLT⁹ y los empleados informales de lo que supone el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Los beneficios legales muchas veces son extendidos a los empleados sin contrato de trabajo como está en las cláusulas. La principal diferencia está en las obligaciones fiscales debidas al gobierno. Presentamos en la tabla 3 un contraste de la efectividad de varios elementos de la legislación laboral entre los segmentos formales e informales del mercado de trabajo. Siguiendo una práctica común en Brasil, distinguimos el empleo formal

del informal observando si el contrato de trabajo fue aprobado por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) o no, o sea, separamos a los empleados con contrato de trabajo de los que no lo tienen. Examinamos el cumplimiento de las leyes laborales en los sectores formal e informal y los llamados “puntos de presión” o soluciones tangenciales, impuestos por cláusulas de la legislación relativas al salario mínimo, jornada tipo trabajada y diversas prácticas de pago (NERI, 2001; AMADEO, GILL e NERI, 2002).

La comparación de los derechos otorgados a los empleados con y sin contrato revela que el salario mínimo es una referencia más fuerte para los ilegales que para los legalizados: datos de la PNAD/IBGE muestran que el 24% de los empleados sin contrato perciben exactamente un salario mínimo, contra el 12,1% de los que poseen contrato. Un efecto característico de la política de pisos salariales es desplazar la masa de la distribución de salarios con niveles inferiores a los del mínimo, concentrándola en el valor exacto asumido por el mínimo. En ese sentido, la proporción de individuos que cobra exactamente un mínimo constituye una medida natural de la efectividad de la ley (NERI et al., 2001).

Las similitudes entre los empleados con y sin contrato, ya conocidas en el caso del salario mínimo, se plasman también en la jornada de trabajo. La Constitución de 1988, al determinar la reducción del techo de la jornada de trabajo de 48 a 44 horas semanales, representa un experimento privilegiado respecto de la evaluación de los impactos inmediatos de los cambios efectuados en la legislación horaria. Permite comparar la extensión de la labuta diaria antes de la Constitución (A.C.) con aquella observada luego de la entrada en vigor de la Constitución (D.C.). La proporción de empleados formales, cuya jornada si situaba exactamente en el antiguo límite legal, baja del 32% A.C. al 15% D.C. En compensación,

la importancia relativa del nuevo techo horario sube del 3% al 20%. Finalmente, el 25% de los empleados sin contrato tenían una jornada de 48 horas semanales A.C., contra un 19% D.C. En contrapartida, la nueva carga horaria máxima, que representaba un 3% A.C., asciende al 8% D.C.

Aunque los empleados sin contrato ganen menos y trabajen en exceso con más frecuencia comparados a los empleados con contrato, el efecto del salario mínimo y de la jornada máxima de trabajo sobre los empleados informales puede ser reconocido en los límites de la legislación. Pero no es eso solo: al 83% de los trabajadores formales y al 79% de los informales se les paga un salario mensual, plazo máximo permitido por la ley. La legislación determina, además, que el pago sea hecho por las empresas hasta el quinto día laboral del mes siguiente al trabajador: el 19,71% de los empleados formales y el 11,18% de los informales cobra su sueldo exactamente en esa fecha. Finalmente, la proporción de reajustes nominales de exactos 100% concedidos solamente en diciembre, usada como *proxy* del pago del aguinaldo navideño en la fecha-límite, es del 4,4% en el caso de los empleados informales. Todo esto confirma la influencia de las prácticas de pago legales sobre los empleados ilegales. Las similitudes entre segmentos legales e ilegales están justificadas por la posibilidad de que ambos tipos de trabajadores garanticen sus derechos recurriendo a la Justicia del Trabajo. Por ese lado, los empleados sin contrato constituyen potenciales empleados con contrato. La amenaza legal obliga a las empresas a que garanticen los derechos laborales individuales por adelantado.

Bajo esta perspectiva, el gran perjudicado de los vínculos informales existentes entre firmas y trabajadores es el gobierno, pues se ignoran los cargos laborales debidos: apenas el 7,7% de los empleados informales del país aportan al

Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Entre aquéllos con contrato, la contribución cubre a todos los trabajadores.

En resumen, los trabajadores sin contrato de trabajo difieren de los registrados más en los cargos sociales y menos en los derechos laborales. Firmas y trabajadores abaratan los costos fiscales a través de la informalidad. Por lo menos hay dos tipos de factores que explican este fenómeno: *a)* el hecho de que el empleado no se percate - correctamente - del vínculo entre contribución presente y beneficios a ser percibidos en el futuro; *b)* los derechos laborales son independientes del carácter legal de la relación de trabajo establecida, ya que muchos de ellos son extendidos a los asalariados informales. El aparato legal, de la forma como fue dibujado, desincentiva la formalización del empleo.

En contraste con el pensamiento convencional, el alcance de las leyes laborales parece afectar los resultados del mercado de trabajo incluso en el sector de empleo considerado como informal. La efectividad de las cláusulas de la legislación que se refiere al salario mínimo, jornada y prácticas de pago en el sector informal es sorprendentemente alta. Dados los tipos de mecanismos incorporados en el código legal, la informalidad en Brasil es, principalmente, un fenómeno fiscal y no vinculado a la reticencia en honrar derechos laborales legalmente establecidos.

La forma como dichas leyes han sido cumplidas es también un determinante crítico de la informalidad en Brasil. Si, por un lado, los incentivos para a permanencia de la informalidad son pequeños, por el otro, los empleados informales tienen la prerrogativa de cobrar *a posteriori* sus derechos acudiendo a la Justicia Laboral. Todo esto redundando en que las firmas honran por anticipación los derechos debidos. La informalidad modifica substancialmente las relaciones financieras de las firmas y de trabajadores con el go-

bierno, pues la alícuota de contribución de los cargos es alta. La informalidad en Brasil va a continuar siendo alta mientras las leyes laborales continúen siendo ambiguas e se carezca de programas de seguridad social equilibrados, con relaciones estrechas entre la magnitud de las contribuciones y de los beneficios otorgados.

Tabla 3. Puntos de presión en la legislación laboral

| Indicador de Empleados | Formal: Con contrato de trabajo | Informal: Sin contrato de trabajo |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| Cargos sobre la nómina de pagos (% de trabajadores cuya empresa...)* | | |
| ... paga contribuciones relativas al INSS | 100 | 7,7 |
| ... paga contribuciones relativas al FGTS | 95 | 5 |
| Derechos (% de trabajadores con...)** | | |
| ... período de pago = 1 mes | 83 | 79 |
| ... nivel salarial = 1 salario mínimo 2005 | 12,1 | 24 |
| ... reajuste salarial = salario mínimo | | |
| Marzo de 1990 a enero de 1994 | 6,9 | 10,3 |
| Septiembre de 1994 a mayo de 1995 | 12,0 | 21,5 |
| Restricción de horas (% de trabajadores)** Jornada igual a la jornada legal tipo | | |
| 1987 (antes de la Constitución) | 32 | 25 |
| 1990 (después de la Constitución) | 20 | 8 |

Fuente: Amadeo, Gill y Neri (2002) desde *Pnad/IBGE y ** PME/IBGE.

3. Razones de la reciente formalización

Uno de los fenómenos más marcantes del mercado laboral brasileño en la década actual es el aumento del índice de formalización de los puestos de trabajo, identifica-

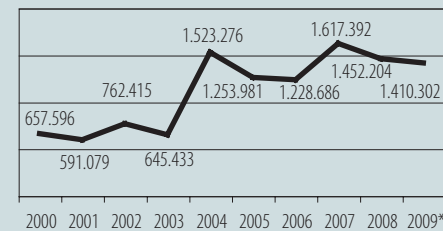
do por varias encuestas realizadas. Discutir una agenda de políticas para enfrentar la informalidad en Brasil en este momento atraviesa primeramente por comprender el proceso de formalización que ha ocurrido últimamente respecto de los puestos de trabajo y sus posibles razones. La legislación laboral está considerada, debido a sus altos costos y al nivel de incertidumbre que genera, como uno de los causadores del llamado “Costo Brasil” – conjunto de dificultades que inhiben las inversiones en el país. La CLT¹⁰ fue blanco de discusiones durante la última década, especialmente durante la llamada crisis de desempleo que ocurrió del 1998 al 2003. Sin embargo, en los últimos años, el tema no ha sido muy debatido. Una de las principales razones es que la generación de puestos de trabajo formales fue por lo menos dos veces mayor que antes. Según consta en el Catastro General de Empleados y Desempleados del Ministerio del Trabajo y Empleo (CAGED/MTE), el promedio anual de generación de empleos formales de 2004 al 2008 fue de 1,4 millones de puestos de trabajo mientras en los cuatro años anteriores (1999 a 2003) fue de 650 mil puestos al año, conforme el gráfico 2. Desde finales del 2003 hasta noviembre del 2009 se crearon 9 millones de empleos formales, según los datos del CAGED/MTE.

Las causas de este fenómeno aún están en discusión, pero, a partir de la literatura reciente, Neri (2009) enumera algunas de ellas: i) impactos del repunte del crecimiento sobre la demanda de mano de obra; ii) mayor escolarización de la población; iii) actividades de supervisión y vigilancia; iv) innovaciones en la legislación laboral; v) incentivos a la formalización de las micro y pequeñas empresas; vi) menos incertidumbre micro y macro económica.

10 Como mencionado anteriormente la CLT es el conjunto de leyes que rigen las relaciones de trabajo en Brasil, instituida en 1943.

Gráfico 2. Generación neta de empleos formales – Brasil.

Promedios anuales



Fuente: CAGED / MTE. * Promedio hasta noviembre.

La dinámica reciente del mercado de trabajo brasileño puede explicarse a través del ciclo económico. Corseuil y Foguel (2009) muestran que hay una correlación negativa entre índice de formalización y desempleo en el mercado de trabajo metropolitano brasileño del 2003 al 2008. Es decir, la participación de los empleados con contrato de trabajo entre los empleados del sector privado aumenta cuando el desempleo disminuye y viceversa. Además, los autores presentan evidencias de que, cuando el desempleo baja, los puestos de trabajo formales tienden a absorber crecientemente a más trabajadores provenientes de puestos de trabajo informales que aquellos procedentes del desempleo.

Uno de los cambios más importantes observados en la fuerza laboral brasileña es el expresivo aumento de la escolaridad, proceso que fue potenciado a finales de los años 90. El nivel de instrucción es uno de los principales determinantes de la entrada y permanencia en el sector formal o informal. Mello y Santos (2009 y 2009b) verifican si es que la entrada en el mercado laboral de una generación más escolarizada

ha redundado en la tendencia de crecimiento de la informalidad ocurrida en los años 1990. Los autores muestran que la diferencia en la distribución educativa de la población ha sido la causadora del aumento del grado de formalización de la economía del 2002 al 2007.

Además del ciclo económico y de la escolaridad, otro factor que explica la formalización reciente es la mejoría respecto de la eficiencia de las actividades de supervisión y vigilancia e inspección realizadas por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE). Pese a que la reglamentación de estas actividades sea anterior a la CLT, se llevó a cabo una reestructuración durante la segunda mitad de los años 90, con el desarrollo del Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), que sigue y gerencia las actividades de inspección y vigilancia, creando una base de datos utilizada para planificar y establecer las metas para dichas actividades (SIMÃO, 2009). Los efectos de la inspección del trabajo respecto de la generación de puestos formales han sido medidos por Simão (opt cit). Según este estudio, a la inspección realizada por el MTE le correspondió aproximadamente del 5% al 6% de la generación de puestos laborales formales en Brasil de 1999 al 2007. Este efecto fue relativamente más sentido en regiones y sectores en los cuales la participación de los empleos con contrato es tradicionalmente más baja.

Las reformas estructurales de los años 90, que llevaron a la estabilidad macro económica, y al mantenimiento de las reglas en la década actual pueden explicar parte del proceso de formalización de los puestos de trabajo pues producen un escenario de menos riesgos para los agentes económicos y crean las bases para un crecimiento económico sostenido. Otro candidato natural para explicar el aumento reciente de la formalidad laboral y de la previsión social son las innovaciones en el código laboral introducidas duran-

te el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, más específicamente en los años 1998/99, tales como: contrato de trabajo por plazo determinado; banco de horas; suspensión temporaria del contrato de trabajo; condominio de empleadores rurales; participación de los empleados en las utilidades y en los resultados; cooperativa de trabajo; jornada de trabajo a media jornada, entre otras.

En el rol de las reformas micro económicas, se destacan las medidas de simplificación y desgravación tributaria para las micro y pequeñas empresas que constituyen un incentivo directo a la formalización de las empresas y, consecuentemente, de los puestos de trabajo. Instituido en 1996, el SIMPLES – Régimen Especial Unificado de Recaudación Impositiva y Contribuciones debidos por las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño – pasó por dos reformas, en 1998 y en el 2005, que elevaron los límites de la facturación para poder encuadrarse dentro de lo estipulado por la ley. Cardoso Junior (2007) muestra que mientras la cantidad de establecimientos que se plegaron al sistema SIMPLES varió 74,1%, de 1999 a 2005, el número de establecimientos que no lo hizo subió 8,4%. En el mismo período, la cantidad de vínculos laborales formales en los establecimientos que se suscribieron al SIMPLES aumentó un 60,4% y en los no optantes, apenas un 40%.

Una conjetura aún a ser probada empíricamente es que la creación y la difusión de modalidades de crédito consignado para jubilados y empleados formales instituidas en Brasil en los últimos años no solo llevaron a la reducción de la demanda de crédito informal sino que aumentó los incentivos respecto de la formalidad laboral y de previsión social. En un país con escasez de crédito como Brasil, la posibilidad de conseguir préstamos en condiciones más ventajosas durante la vida activa o, prospectivamente, durante la etapa de jubilación puede desempeñar un incen-

tivo no trivial a favor de la formalización de las relaciones laborales. Otra posibilidad por el lado de la oferta de trabajo es que el aumento de los beneficios laborales no contributivos como aquellos asociados a la mayor duración del seguro de desempleo puede haber reforzado dicho proceso. Por otro lado, cabe poner de manifiesto los potenciales contra incentivos a la formalidad como el programa Bolsa Familia (transferencias de fondos) y el Beneficio de la Prestación Continua de Asistencia Social (BPC) ya que la formalización significa prescindir de dicho beneficio.

Todas estas razones apuntan hacia el hecho de que la informalidad es un fenómeno complejo y enfrentarlo precisa de una serie de medidas de diferentes índoles que serán discutidas en la próxima sección.

4. Sugerencias de políticas para enfrentar la informalidad

Con base en la experiencia obtenida últimamente gracias a la formalización de los puestos de trabajo, podemos sintetizar los principales determinantes que cooperaron a reducir la informalidad en los siguientes acápite:

- Continuidad del proceso de crecimiento económico;
- Aumento de la calidad de la educación, ya que el tema del acceso, en gran medida, ya ha sido superado;
- Medidas de inspección y supervisión del trabajo e intermediación de mano de obra más eficaces;
- Cambios en la legislación laboral;
- Institución de un ambiente favorable para el desarrollo de los micro y pequeños negocios.

A continuación, daremos énfasis a los dos últimos puntos debido a la relevancia que tienen

en términos de la reducción de la informalidad en Brasil.

4.1. REFORMAS DEL EMPLEO

Son enormes los retos que Brasil enfrenta en el rubro de la legislación laboral en lo que le atañe los temas del empleo. El conjunto de leyes que constituyen el código laboral se basan en las normas formuladas en la década de 1940, con una legislación adicional - algunas veces sobrepasada o inconsistente - incluida a lo largo de los años en respuesta tanto a las preocupaciones genuinas del mercado de trabajo en cuanto a los argumentos políticos obtusos. Según Amadeo et al. (2002) la regulación del mercado laboral es desalentadora por los siguientes motivos:

- El exceso de leyes ha traído incertidumbres sobre cuales regulaciones aplicar y bajo que circunstancias, lo que suele redundar en disputas laborales;
- Los Tribunales de Justicia del Trabajo, que a lo largo del tiempo se atribuyó un sesgo por trabajo, es la que falla respecto de estas disputas. Según reza la ley brasileña, los tribunales de trabajo tienen poder para establecer políticas. Los tribunales de trabajo - juzgando un caso particular - están autorizados a formular políticas en temas donde la ley es ambigua bajo la opinión de la corte;
- Ningún contrato de empleo es estrictamente legal a menos que sea aprobado por el MTE, lo que hace que el gobierno tenga que legalizar y validar contratos especiales para condiciones específicas de trabajo, sin los cuales los empleadores estarían propensos a caros procesos judiciales. Tales intervenciones pueden llevar a ambigüedades, exacerbando así el problema de la incertidumbre sobre los costos laborales totales e imponiendo sobre

los empleadores un caro consumo de tiempo durante los casos que demoran cuando llevados ante la corte;

- Negociaciones colectivas entre trabajadores y empleadores pueden ser un instrumento para estipular contratos más definitivos, aunque las reglas de acuerdos colectivos en Brasil y las prácticas que han generado ignoran sistemáticamente las condiciones específicas vigentes en temas de trabajo;
- Las altas tasas de contribuciones sobre la nómina de pago y el dibujo de los programas que ellos financian favorecen la evasión y la informalidad;
- Para un mismo sector o profesión, la legislación laboral brasileña no permite que haya más de un sindicato por municipio (unicidad sindical). El Ministerio de Trabajo propuso cambios en la ley para facilitar la negociación colectiva a nivel empresarial y asimismo propugnó cambios en los mecanismos de financiación de los sindicatos con el propósito de hacer que las contribuciones hoy en día obligatorias fuesen voluntarias. Estas alteraciones tienen por objeto asegurar que los sindicatos representen mejor los intereses de los trabajadores;
- Hay contradicciones entre la legislación laboral y la Constitución que deberían ser eliminadas. Estamos próximos a llegar a un acuerdo respecto de la necesidad de hacer una revisión de amplio alcance de la legislación laboral y de los mecanismos por los cuales se pone en práctica, pero es probable que todavía transcurra algún tiempo antes que se concrete. El Ministerio del Trabajo presentó un proyecto de ley ante el Congreso Nacional para eliminar las contradicciones entre la legislación laboral y los derechos de los trabajadores garantizados bajo la Constitución de 1988;

- Mientras que no se define por completo la reforma del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS), la propuesta es desvincular el acceso al fondo del despido para poder reducir los incentivos perversos que inducen al trabajador a su despido. En 1998, hubo resistencia por parte de la oposición, dentro y fuera del gobierno a la propuesta del Ministerio del Trabajo de reducir la tasa de contribución de los empleadores al FGTS del 8% al 2% de la nómina, y por ende, fue abandonada. Mientras tanto, la asociación nacional de fondos de pensión privados está disponiendo una propuesta de conversión del 4% del FGTS a una contribución obligatoria individualizada. Si considerada seriamente, a esta propuesta le puede seguir una reforma del sistema de desempleo, de forma que el FGTS funcionaría más como un seguro (por ejemplo, con base actuarial).

Con estas preocupaciones en mente, se hace ineludible disponer de un programa de reformas.

Los cinco principales objetivos de la agenda de reforma propuestas serían, a saber:

- Reducir las incertidumbres de los costos laborales para los empleadores;
- Crear condiciones para que las relaciones empleado/empleador sean más durables, para que así tanto los empleadores como los empleados decidan, voluntariamente, permanecer juntos ya que el contrato puede ser alterado sin fricciones en respuesta a cambios de las condiciones del mercado laboral;
- Crear un ambiente para acuerdos colectivos más representativos;
- Reformar las instituciones para garantizar mejores ejecuciones de los contratos; y
- Finalmente, reducir espacios de arbitraje o ventajas indirectas, de ser informal.

4.2. POLÍTICAS DIRIGIDAS A MICRO Y PEQUEÑOS NEGOCIOS

Como vimos en la sección 3.3, el grupo que congrega los diferentes tipos de informalidad es el de los micro emprendedores ya que sus actividades no están registradas, sus empleados no tienen contrato de trabajo y la gran mayoría tampoco aporta al sistema de seguridad social. Una estrategia de transición hacia la formalidad tiene que considerar los incentivos de la legalización del negocio, caso contrario no tendrá éxito. La informalidad microempresarial debe ser enfrentada a través de un conjunto integrado de medidas que tengan por objeto no solo regularizar dichas actividades, sino además el acceso a mercados y el aumento de la productividad, tales como:

Promover la formación y la capacitación de los micro emprendedores - El primer obstáculo al desarrollo de los micro emprendimientos está relacionado a la baja formación básica y específica de los dueños de los negocios y sus empleados, pues influye sobre la productividad y, por lo tanto, las utilidades de los negocios que se armen. Según la ECINF/IBGE del 2003, cerca del 9% son analfabetos o semi analfabetos y casi la mitad no ha terminado la primaria. Para aumentar la productividad de los micro emprendimientos, es necesario actuar no solamente sobre la baja escolaridad de los emprendedores, sino también de los trabajadores ocupados que poseen niveles educativos aún más bajos.

La educación básica es fundamental, aunque insuficiente para el desarrollo de los negocios. La formación técnica y la capacidad de gestión igualmente son herramientas importantes para el desempeño de los negocios. Apenas el 21% ha hecho un curso de especialización o formación

profesional dedicado al negocio, de acuerdo con la ECINF/IBGE del 2003¹¹. La asistencia dada por instituciones como el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) tiene una representatividad muy pequeña. Según la encuesta antes citada, el 96% de los emprendedores no han tenido ningún tipo de asistencia (técnica, jurídica ni financiera). Del 4% que declaró haber tenido asistencia, el 18% provino del gobierno y el 81% de otras instituciones. El reto que se plantea para estos emprendedores es lograr administrar su negocio con una escolaridad tan baja y sin conocer las herramientas de administración de la producción. Las encuestas ponen de manifiesto los problemas básicos de gestión ya que una parte considerable de iniciativas de este tipo no controla de ninguna manera las cuentas del negocio. Muchos de ellos ni siquiera separan la contabilidad de la empresa de las cuentas de la familia.

Intensificar el acceso a crédito - El crédito, para los micro empresarios en Brasil, es el servicio más importante, de acuerdo con la ECINF/IBGE (2003), seguido por la formación profesional. Sin embargo, la gran mayoría de los micro emprendedores brasileños posee un acceso limitado a los canales de financiación, sea para capital de giro o para comprar maquinaria y equipos. Esta encuesta demuestra que el porcentaje de micro emprendedores que utiliza crédito es extremadamente bajo (6%), habiendo una diferencia considerable entre empleadores (13%) y trabajadores por cuenta propia (5%).

La escasez de crédito que enfrentan los emprendedores deriva de la asimetría de informaciones y la falta de seguridades. Las instituciones crediticias no disponen de informaciones detalladas sobre los micro emprendedores que

tienen dificultades de comprobar sus rendimientos y cuyos sistemas de contabilidad y gestión son precarios. Más de la mitad de los micro emprendedores (53%) no registra la contabilidad del negocio, el 36% lo hace solo y apenas el 11% tiene un contador, con base en la ECINF/IBGE del 2003. La democratización del crédito en Brasil estuvo más dirigida al crédito al consumidor y consignado que para la producción. Con excepción del CrediAmigo del Banco del Nordeste (NERI, 2008), los programas de micro crédito existentes son limitados. Además, los créditos son para micro emprendimientos ya existentes y no incentivan la apertura de nuevos negocios.

Propiciar acceso a otros servicios financieros - Además del crédito, otros servicios financieros como seguros resultan fundamentales para poder atenuar el impacto de las crisis respecto de la subsistencia. Los micro emprendedores son un blanco importante para el mercado de seguros por diferentes motivos: inciden de manera importante sobre la generación de trabajo e ingreso; son actividades con mayor riesgo; están excluidas del sistema de protección social; y en general, tampoco están vinculados a ningún tipo de organización proveedora de seguro (por ejemplo: sindicatos). Según la encuesta antes citada, tan solo el 20% de los micro emprendedores tienen algún tipo de seguro en Brasil. Las modalidades de seguros más diseminadas son los de salud y vida. El motivo más común para no tener un seguro es el alto costo o por pensar que no es necesario. Vale resaltar que los motivos para no tener un seguro prácticamente no varían a lo largo de la distribución de ingresos. De cualquier manera, una parte relativamente mayor de emprendedores en el quintil de los ingresos más pobres refiere que no tienen seguro pues desconocen su existencia, que nunca nadie se lo ofreció. La adecuación del producto, inclu-

so del precio y la asimetría de información son los obstáculos más comunes que impiden la expansión de la cobertura de los seguros.

Poner a disposición otros servicios de desarrollo empresarial - El acceso a los servicios empresariales es un punto clave en el éxito de las iniciativas. Fuera del crédito y la capacitación, son instrumentos que propugnan el acceso a oportunidades como la tecnología, la información y la asesoría técnica con el objetivo de aumentar la calidad de las funciones de gestión, producción y marketing. Este público carece de informaciones de diferentes tipos desde como gerenciar el negocio hasta estar enterado sobre las principales tendencias del mercado.

El acceso a la tecnología, por ejemplo, es uno de los limitadores al desarrollo de los negocios. Según la ECINF/IBGE 2003, apenas el 11% de los micro emprendimientos utilizaba servicios de informática. La mayoría de estos emprendimientos utiliza tecnologías desactualizadas, sea por falta de información sobre las innovaciones o por la insuficiencia de capital para inversiones en máquinas o equipos. Este último problema puede solucionarse a través del acceso al crédito, mientras que el primero requiere de instituciones que presten dicho servicio.

Apoyar la comercialización incentivando las redes horizontales y verticales - Las principales limitaciones respecto del desempeño de los negocios radican en las dificultades de comercializar sus productos y servicios al mercado. La construcción de redes horizontales y verticales podría consolidar las perspectivas de mercado para los micro emprendedores y ayudarlos a encontrar otros canales de comercialización. En términos de encadenamientos horizontales, la articulación entre los emprendimientos puede diseminar diferentes productos y servicios en

11 Cerca del 60% de los que hicieron el curso utilizaron medios propios y para un tercio el curso fue gratuito.

otras zonas de la ciudad. Las redes verticales, por su lado, permiten establecer relaciones con medianas y grandes empresas o con el sector público para comercializar bienes y servicios (FONTES, 2003).

Facilitar la formalización, a través de la desgravación y la simplificación de la burocracia -

La informalidad está muy presente en los micro emprendimientos, sea en las relaciones laborales, en la contribución a la previsión social o en el tema de registro de los negocios (NERI et al, 2008). Desgravar y simplificar la burocracia, así como suministrar informaciones sobre los trámites burocráticos, son aspectos esenciales para el desarrollo de dichas iniciativas. A todo esto lo atraviesa la reforma tributaria y laboral. Sin una adecuada estructura de impuestos y el peso de los cargos sociales, los pequeños negocios se inclinan más hacia la informalidad laboral y de la empresa.

La ley del SIMPLES (Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y Empresas de Pequeño Tamaño) instituida en Brasil en diciembre de 1996, unificó y disminuyó significativamente el recogimiento de los impuestos federales por las micro y pequeñas empresas. Esta ley fue un intento de desgravar y simplificar la burocracia a favor de las microempresas y ha sido un incentivo para que éstas se formalizaran. Sin embargo, el SIMPLES, mientras, no satisface las necesidades de las iniciativas menos estructuradas ya que los costos y la burocracia aún son altos. En el 2003, únicamente el 2% de los micro emprendedores se habían plegado al sistema SIMPLES (tabla 3)¹².

El 1º de julio del 2009 se creó la figura jurídica del Emprendedor Individual. La ley tiene

como objetivo simplificar y reducir los impuestos y promover el acceso a la red de protección social a los empresarios sin socios, con a lo sumo un empleado, que se plegaron al SIMPLES Nacional y con ingreso bruto anual de hasta R\$ 36.000,00¹³. Son, en su mayoría, trabajadores autónomos y ambulantes que se encuentran en la informalidad. No pagan impuestos, pero tampoco tienen derecho a una serie de beneficios sociales. Al encuadrarse bajo la ley, el particular comienza a tener derecho a los beneficios de la jubilación por edad, auxilio enfermedad, licencia por maternidad, auxilio natalidad, licencia por accidente de trabajo y jubilación por invalidez. Además, la formalización de estos trabajadores habrá de facilitarles el acceso a crédito y a otros servicios financieros. Como contrapartida, el emprendedor debe aportar un valor fijo mensual de hasta US\$ 40 correspondientes a la suma de los impuestos, independiente de los ingresos brutos mensuales.

La ley se orienta en el camino correcto, pero aún resta evaluar sus impactos. Probablemente, acarreará efectos positivos en la formalización y - si hermanada a la oferta de servicios empresariales - podrá impactar sobre la rentabilidad de los micro y pequeños negocios.

Conclusiones

La informalidad está asociada a la ausencia del Estado en diversos tipos de relaciones entre los agentes de la sociedad. La informalidad puede ser laboral, de previsión social, empresarial, de la tierra tenencia, eléctrica, matrimonial, entre otras. Centramos el análisis aquí, principalmente, en el primer tipo de informalidad. La burocracia excesiva y los

elevados impuestos, incluso derivados de la legislación laboral, aliados a la incapacidad del sector formal de la economía en poder absorber toda la mano de obra, hacen que gran parte de los trabajadores brasileños sobrevivan en la informalidad. Hubo un expresivo aumento de la informalidad en las décadas anteriores, pero una reducción durante la actual donde, del 2003 al 2009, hubo una generación neta de 9 millones de puestos formales.

A pesar del reciente aumento de la formalización de los puestos de trabajo, la informalidad en Brasil aún puede ser considerada extremadamente alta - representa casi la mitad de la población ocupada - con graves consecuencias en términos de recaudación fiscal y bienestar social. Ser trabajador informal en Brasil representa tener rendimientos más bajos, una mayor incidencia de pobreza, riesgos de ingresos más elevados y exclusión del sistema de protección social. Además de ello, hay evidencias de acentuada insatisfacción y subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores informales.

Por lo tanto, para enfrentar este tema, hay que comprender y calificar mejor a la informalidad. Neri (2007) explora cuatro calificaciones sobre la división formal/informal en Brasil que pueden ser útiles para dibujar políticas públicas:

Formalidad potencial de los informales -

Hay acuerdos de evasión fiscal entre empresas y empleados sin contrato que, muchas veces, honran derechos laborales. En este caso, hay costos que se revierten a los trabajadores, pero sin que se paguen los cargos al Estado, percibidos como una cuña fiscal sin contrapartida de beneficios individuales. El corolario de esta evidencia se encuentra en cambios respecto de los incentivos implícitos en la legislación.

Informalidad de los formales - La informalidad entre los formales puede darse a nivel de la magnitud de la contribución a la previsión social o a nivel de impuestos que las personas físicas y jurídicas, particulares o empresas, pagan. Un ejemplo sería el de un empleado con contrato de trabajo que cobra de sueldo 10 salarios mínimos¹⁴, pero aporta a la previsión tan solo con base en el primer salario mínimo.

Transición informal - Suele haber transiciones entre diferentes posiciones en la ocupación que indican la alta dinámica entre puestos de trabajos formales e informales. Bajo esta visión, el trabajador no es formal (o informal), sino que está formal (o informal). De este modo, los trabajadores informales no son un objetivo fijo de políticas, pues los flujos para adentro y para fuera de la informalidad son muy intensos, inspirando atención en el dibujo de políticas.

Interacciones informales - No se deben ver los diferentes tipos de informalidad (laboral, de previsión, empresarial, de tierra tenencia e incluso eléctrica) de manera separada, sino que hay que cuantificar hasta que punto son complementarios o sustituibles. Por ejemplo, si tomamos las grandes *favelas* de Río de Janeiro como el *Complexo do Alemão*, *Jacarezinho*, *Rocinha* y *Maré*, que están entre los más pobres de la ciudad, no figuran entre las cinco más informales en términos de previsión social. O sea, las informalidades respecto de la tierra tenencia y previsión social no andan juntas en este caso, como se podría esperar.

Esos conceptos ilustran la complejidad de la cuestión en Brasil que dificulta el diseño de medidas apropiadas para poder hacerle frente. La di-

12 La mayoría de los micro emprendimientos que se plegaron al SIMPLES es del comercio y reparación (53%).

13 Equivale a aproximadamente US\$ 20.240,00.

14 Valor actual del Salario Mínimo, según datos del Ministerio del Trabajo y Empleo (www.mte.gov.br):

visión entre formales e informales no es tan nítida, ya que existe un continuo de niveles de informalidad entre ambos grupos. O sea, entre la luz y la oscuridad, existen varios matices. Teniendo en cuenta la complejidad que conlleva, para enfrentar la informalidad deben tomarse una serie de medidas de diferentes índoles. Una acción aislada difícilmente tendrá un impacto efectivo sobre la reducción de la informalidad. Una prueba de ello se encuentra en que para generar puestos de trabajo formales en los últimos años fue necesario que hubiese una serie de condiciones propicias, tanto en lo que se refiere a aspectos macro como micro, como un crecimiento económico, mayor escolaridad de la población, las acciones de inspección y supervisión más eficientes, innovaciones en la legislación laboral e incentivos a la formalización de las micro y pequeñas empresas.

En este sentido, agregar los trabajadores cuentapropistas, empleados sin contrato de trabajo y trabajadores no remunerados en una mis-

ma categoría de informales dificulta en vez de ayudar a formular políticas públicas. Posiblemente, leyes laborales más transparentes y costos más bajos de contratación beneficiarían a todo el mercado de trabajo, pero algunas políticas varían según el tipo de inserción informal. Las medidas de lucha contra los empleos sin contrato están relacionadas a la reconversión de los trabajadores para que se vuelvan empleables formalmente y a las acciones de vigilancia e inspección. Las políticas dirigidas a los micro emprendedores, incluyendo el trabajo por cuenta propia, deben priorizar un conjunto integrado de políticas que se aboquen no solo a la regularización de estas actividades, a través de incentivos a la formalización, sino que hagan hincapié en el acceso a mercados y al aumento de la productividad. Por ende, de manera general, habrá que recrear los patrones de relación entre Estado y sociedad, ofrecer incentivos correctos y disminuir las asimetrías de informaciones.

MARCELO CÔRTES NERI

Ph.D en Economía diplomado de la Universidad de Princeton, Maestría y Bachiller en Economía titulado por la PUC-Rio. Jefe del Centro de Políticas Sociales (CPS) profesor de la EPGE/FGV. Libros publicados sobre el tema son: “Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas”, “Ensaio Sociais”, e “Microcrédito: O mistério nordestino e o Grameen brasileiro”. Es Miembro de diversos consejos, así como del comité gestor del Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) vinculado a la Presidencia de la República. Trabaja activamente en la proposición, evaluación y debate sobre políticas públicas y escribe regularmente en el Diario Valor y en la revista Conjuntura Econômica.

ADRIANA FONTES

Doctora en Economía egresada del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (2009) e investigadora del Instituto de Estudios del Trabajo y Sociedad (IETS) desde enero del 2001. Tiene una maestría en Ingeniería de Producción de la Coordinación de los Programas de Posgrado en Ingeniería (2003) y graduación en Economía del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (1997). Participo en proyectos para diferentes instituciones públicas y privadas, dedicándose principalmente a los temas del mercado laboral, políticas sociales e informalidad.

Referencias Bibliográficas

- Amadeo, E.; et al. *Institutions, the labor market and the informal sector in Brazil*. Washington: Inter-American Development Bank, 1992.
- Amadeo E.; Gill I.; Neri, M. Pressure Points: Assessing the impact of labor regulations on informal workers in Brazil In: Gill; Montenegro; Domeland (Eds.) *Crafting Labor Policy: Techniques and Lessons from Latin America*. Oxford University Press, 2002.
- Barros, R.P.; Corseuil, C. *The impact of regulations on Brazilian labor market performance*. Discussion Paper R-427. IADB, 2001.
- Bosch, M.; Goni, E; Maloney, W. *The determinants of rising informality in Brazil: evidence from gross worker flows*. Discussion Paper, n. 2.970. IZA, 2007.
- Camarano, A.A. (Org.). *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Ipea, 1999.
- Cardoso Júnior., J.C. *As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para a sua sustentabilidade temporal*. Texto para Discussão, n. 1.310. Ipea, 2007.
- De Soto, H. *O Mistério do Capital*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- Ferreira, F.H.; Lanjouw, P; Neri, M. A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources, *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: v. 57, p.59 - 92, 2003.
- Fontes, A. *Ensaio sobre Informalidade no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- Fontes, A. Perfil e desafios dos microempreendimentos no Brasil, *Sinais Sociais*. Rio de Janeiro: SESC, v.1, n.2, 2006.
- Fontes, A. *Microempreendimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Diagnóstico e Políticas de Apoio*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe) Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- Galal, A. Potential Winners and Losers from Formalization. *Development Outreach*. The World Bank, v.7, n.1, mar., 2005.
- Hallak Neto, J; et al. *Setor e Emprego Informal no Brasil: Análise dos resultados da nova série do Sistema de Contas Nacionais*. Rio de Janeiro. Texto para Discussão n. 31. IBGE, 2008.
- IBGE. *Economia Informal e Urbana 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- Kraychete, G. *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- Lemos, C. *Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil: Novos Requerimentos de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais*. Tese (Doutorado em Ciências) - Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- Medeiros, A; Silva, N. *As MEPEs e o Desenvolvimento Local*. III Taller Permanente - Brasil. Recife, 2001.
- Mello, R; Santos, D. *Aceleração educacional e a queda recente da informalidade*. Nota técnica do Boletim Mercado de Trabalho, n. 39. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- Mello, R; Santos, D. *Aceleração educacional e a queda recente da informalidade*. Rio de Janeiro, mimeo, IBMEC., 2009b.
- Monteiro, J.C.M; Assunção, J.J. *Outgoing the shadows: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2006.
- Neri, M. *Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas*. Brasília: MPS, 2003.
- _____. Gastos sociales básicos en Brazil y la iniciativa de 20/20 En: *Servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. Santiago de Chile: Editorial Celta, 1999.
- _____. Limitação dos conta-próprias cariocas e implicações de políticas In: *Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1999.

- _____. Direitos Informais In: *Previdência Social: Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*. Brasília: MPS, 2001. (Série Debates, v. 03)
- _____. Informalidade In: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- _____. Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil. In: Brainard, L. (Org.) *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008.
- _____. (Org.) *Microcrédito O Mistério Nordestino e o Grameen brasileiro: Perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- _____. *The Decade of Falling Inequality and Formal Employment Generation in Brazil*, CPS/FGV, paper prepared for OECD, mimeo, 2009.
- Neri, M; et al. Aspectos Dinâmicos do Desemprego e da Posição na Ocupação, *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo: v. 27, 1997.
- Neri, M; et al. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social, *Nova Economia*. Belo Horizonte: UFMG, v.17, 2008.
- Neri, M; Gonzaga; G; Camargo; J.M. Salário Mínimo, Efeito Farol e Pobreza. *Revista de Economia Política*. São Paulo: v.21, n. 2 (82), 2001.
- Neri, M; Silva, F. Negócios Nancicos, Garantias e Acesso à Crédito, *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, v.9, p.643 - 669, 2005.
- Oliveira, F. *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Oliveira, F; Beltrão, K; Ferreira, M.G. *Reforma da Previdência. A Economia Brasileira em Perspectiva*, Ipea, 1998.
- Pinheiro, V. Aspectos sociais da previdência no Brasil: o desafio de aumentar a cobertura. In: Congresso Internacional de Técnicas Atuariais e Gerenciamento Financeiro. Curitiba: AISS e MPAS, 2000.
- SEBRAE-RJ; IETS. *Perfil dos microempreendedores no Rio de Janeiro*. Empreendedorismo do Rio de Janeiro: Conjuntura e Análise n. 4. Rio de Janeiro: SEBRAE/IETS, 2009.
- Simão, A. *Fiscalização do Trabalho e Simplificação Tributária no Brasil: Análise de seus Efeitos sobre o Emprego Formal no Período 1999/2007*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- Urani, A; Cocco, G; Galvão, A. (Org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

Chile

MARCELA PERTICARA | PABLO CELHAY



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

Aún cuando el nivel de informalidad en América Latina no es particularmente elevado con respecto a la mayoría de las economías en desarrollo con ingresos per cápita similares (Perry et al., 2007), la preocupación de los gobiernos locales y de organismos internacionales al estudiar y evaluar maneras de reducir su nivel tienen que ver con el nexo que existe entre informalidad y precariedad laboral. Chile, dentro de América Latina es uno de los países con mejores indicadores de formalidad, independientemente de la definición utilizada. Según estadísticas del año 2003¹, sólo el 18% de los trabajadores urbanos eran asalariados informales, mientras que un 22% eran trabajadores independientes informales. Los niveles de subdeclaración de impuestos y contribuciones a la seguridad social

también son relativamente bajos: 2-3% en empresas con 100 o más trabajadores, pero cercano al 8% en empresas de hasta 5 trabajadores².

El objetivo de este reporte es proponer políticas concretas para reducir los niveles de informalidad en Chile. Los datos de este informe provendrán principalmente de dos fuentes. La principal fuente de información será la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Encuesta CASEN) para los años 1998-2006³. Se utilizarán además los datos de la Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006 que revela información continua de empleo-desempleo-inactividad de una muestra representativa de todo el país. Así se podrán construir estadísticas para reflejar si el fenómeno de la informalidad se utiliza como una puerta de entrada o si una vez en el sector informal, los trabajadores tienden a perpetuarse en éste.

- 1 Reportes basados en Encuestas de clima empresarial, y reportados por Perry et al. (2007).
- 2 Reportes basados en Encuestas de clima empresarial, y reportados por Perry et al. (2007).
- 3 Mideplan (Gobierno de Chile), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica*, años 1996 a 2006.

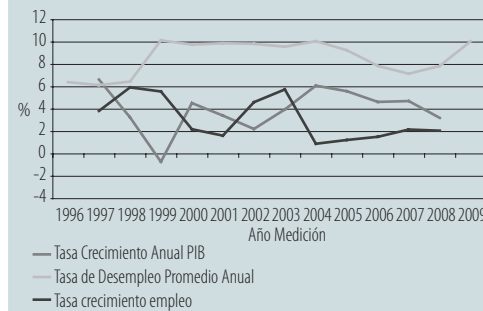
El trabajo de investigación estará estructurado en las siguientes secciones, además de una introducción. En la Sección 2 se dimensiona el fenómeno de la informalidad en Chile, su evolución en el tiempo y se caracteriza a los trabajadores formales/informales en términos de su edad, experiencia laboral, nivel de calificación, y características de su empleo (oficio, sector de actividad, tamaño de empresa). En la Sección 3, se explora las transiciones dentro y fuera de la informalidad con el ánimo de evaluar si la informalidad es un estado permanente o si los trabajadores lo usan como estado de tránsito hacia empleos de mejor calidad (formales). En esta sección se busca ampliar la caracterización de los trabajadores informales dando cuenta de que este fenómeno es potencialmente sólo una fase de transición. En la Sección 4 se evalúan aspectos facilitadores e inhibidores de la economía para generar “buenos empleos”, para en la Sección 5 presentar propuestas de políticas para reducir el nivel de informalidad en el mercado laboral chileno. Finalmente en la sección 6 se concluye.

1. Contextualizando la evolución de la informalidad en Chile y caracterización de los trabajadores informales

El desempeño económico de Chile ha sido sin dudas el más notable de la región en los últimos 20 años. El PIB ha crecido a una tasa promedio de aproximadamente 5% en el período 1986-2004 (ver Gráfico 1). El desempleo cae desde aproximadamente un 20% a principios de los años 80, hasta un 6% en los años 1996-1997⁴. Luego, con el adveni-

4 La tasa de desempleo proviene de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. Se reportan tasas promedio anuales.

Gráfico 1. Evolución del PIB, nivel de empleo y tasa de desempleo. Período 1996-2009



Fuente: Elaboración propia en base a series de cuentas nacionales del Banco Central de Chile y series de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas.

miento de la crisis asiática, el nivel de actividad durante el período 1998-2003 se resiente, registrándose tasas de crecimiento promedio anual del producto de apenas un 3%. Este estancamiento de la actividad económica repercute inmediatamente en el mercado laboral, con un aumento de la tasa de desempleo a 10% durante el año 1999 (ver Gráfico 1).

La tasa de desempleo se mantiene estable en torno a este valor hasta el año 2004, cuando comienza a caer, llegando a 7% durante el año 2007. El advenimiento de la crisis financiera, deteriora la capacidad de generación de empleo de la economía con lo que la tasa de desempleo retoma valores similares a los vigentes en el período post crisis asiática (10%).

Los últimos veinte años se caracterizan por ser un período de relativas altas tasas de crecimiento del empleo asalariado. En pocos períodos el empleo asalariado presenta tasas de creci-

Gráfico 2: Tasas de crecimiento anuales del empleo asalariado vs. crecimiento en el PIB. Período 1997-2009



Fuente: Elaboración propia en base a series de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas.

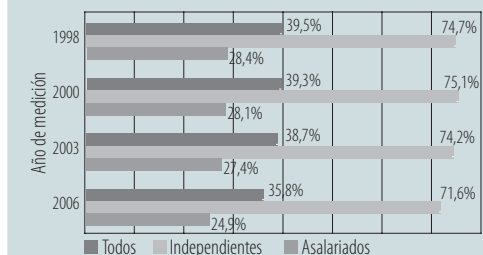
miento negativas, aún cuando en períodos puntuales de crisis (1998, fines del 2008 y principios del 2009) la tasa de creación de empleo asalariado es nula o levemente negativa (ver Gráfico 2). Por el contrario, parecería ser que el empleo independiente es una válvula de escape en tiempos de baja actividad económica, hasta que la economía se recupera.

Pero independientemente del nivel de actividad y dinámica del empleo, la tasa de informalidad en Chile se mantiene baja para los estándares latinoamericanos, e inclusive cae en el período 1990-2006. La definición de informalidad utilizada en este capítulo es la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En lo que sigue de este texto y salvo que se exprese lo contrario, se caracterizará a los trabajadores informales según esta definición: se considera como informales a todos los trabajadores que no cotizan y a todos los empleados asalariados que declaran no tener contrato de trabajo. En todos los casos se desagregan los indicadores para trabajadores asalariados e inde-

pendientes. Esta distinción en Chile es importante por cuanto los trabajadores independientes no tienen obligación de cotizar a la seguridad social. En cualquier caso, las tendencias y análisis son sustancialmente robustos a otras definiciones de informalidad.

Entre el año 1998 y el año 2006, la proporción de informales cae aproximadamente en 4 puntos porcentuales- de 39,5% en el año 1998 a 35,8% en el año 2006. El gráfico 3 muestra además el porcentaje de informalidad por tipo de trabajo: asalariado e independiente. La tasa de informalidad es considerablemente más alta en el caso de los independientes.

Gráfico 3. Evolución de la Informalidad. Período 1990-2006



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CA-SEN 1998, 2000, 2003 y 2006.

Ahora bien, en ambos grupos se observa una caída en la tasa de informalidad a lo largo del período estudiado. En 1998 la tasa de independientes informales alcanzaba el 74,7%, reduciéndose a 71,6% en el año 2006. En el caso de los asalariados informales - empleados que no cotizan en el sistema de previsión social y/o no tienen contrato - la tasa es de 28,4% en el año 1998, cayendo a 24,9% en el año 2006. El que la tasa de informalidad sea alta para los trabajadores independientes, radica en el hecho de que

éstos hasta el momento no están obligados a cotizar en el sistema previsional⁵.

El Cuadro 1 presenta una caracterización de los trabajadores formales e informales en Chile para los años 1998 y 2006, separando la informalidad para trabajadores independientes y asalariados. Dependiendo del grupo de informales que se observe, las diferencias respecto al contrafactual de trabajadores no informales varían. En el grupo de trabajadores informales independientes para el año 1998 un 70.3% son hombres, mientras que en los informales asalariados esta cifra se reduce a 56.5%. En el grupo de trabajadores no informales el porcentaje de hombres es de 65.2%. Estas diferencias se mantienen al 2006.

El cuadro además muestra que la edad promedio de los trabajadores independientes informales es 6 años más que la de trabajadores no informales. Esta diferencia se invierte al comparar trabajadores asalariados informales con no informales - estos últimos tienen en prome-

dio 2 años más de edad. El cuadro muestra que las diferencias de edad se han mantenido en el tiempo.

En cuanto a escolaridad, en 1998 ambos grupos de informales tienen en promedio menos años de escolaridad que el grupo de trabajadores no informales, siendo los trabajadores informales independientes los con menor nivel de educación. Esta diferencia se mantiene también en el año 2006. En términos de ingreso en 1998, los informales asalariados ganan menos que los informales independientes y los trabajadores formales. Algo interesante a rescatar de la tabla anterior es que en ambos períodos los trabajadores informales independientes ganan más que los trabajadores no informales en general. Sin embargo entre el grupo de trabajadores independientes, los informales están en peores condiciones, ganando hasta un 40% del salario que reciben los trabajadores independientes formales según datos de la encuesta CASEN 2006. Aún así los datos de diferencias salariales son impor-

Cuadro 1. Caracterización de los trabajadores formales e informales

| | Año 1998 | | Formales | Año 2006 | |
|---------------------------------|---------------------------|------------------------|----------|---------------------------|------------------------|
| | Informales Independientes | Informales Asalariados | | Informales Independientes | Informales Asalariados |
| % que son hombres | 70.3% | 56.5% | 65.2% | 62.3% | 63.8% |
| Edad promedio | 43.9 | 35.6 | 37.7 | 45.8 | 39.2 |
| Escolaridad promedio | 8.9 | 9.1 | 11.5 | 9.5 | 11.7 |
| Ingreso del trabajo (Nominales) | 338.361 | 118.153 | 290.688 | 353.969 | 340.553 |
| % trabaja en empresa pequeña | 94.3% | 59.6% | 26.8% | 95.3% | 23.3% |
| % Individuos que son pobres | 10.2% | 21.9% | 9.0% | 7.3% | 5.3% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998, 2000, 2003 y 2006.

5 Durante el año 2009 se sancionó una importante reforma al sistema previsional. Esta reforma establece que a partir del año 2012 todos los trabajadores deberán cotizar al sistema previsional. Inicialmente la cotización será por el 40% de su renta imponible, subiendo escalonadamente hasta llegar al 100% en el año 2014. A partir del año 2016 será obligatorio también cotizar al sistema de salud.

tantes pues si bien ser formal e independiente paga más que ser informal e independiente, este último sigue siendo más rentable que ser formal asalariado⁶. En el año 2006 si bien los informales asalariados siguen teniendo los niveles más bajos de ingresos entre estos grupos de trabajadores, la brecha entre trabajo informal independiente y trabajo no informal disminuye entre los años 1998 y 2006.

Finalmente, los trabajadores informales trabajan mayoritariamente en empresas pequeñas (menos de 10 trabajadores) y presentan una mayor tasa de pobreza - sobre todo en el grupo de trabajadores informales asalariados donde la tasa de pobreza es de 21.9% en 1998, y 14% en el

año 2006, comparada con un 10.2% y 7.3% respectivamente, para los trabajadores informales independientes⁷.

El Cuadro 2 presenta las tasas de informalidad por género, nivel educativo y tramos de edad. Vemos que sin importar el tipo de trabajo - asalariado o independiente -, las mayores tasas de informalidad se registran entre las mujeres, individuos de bajo nivel educativo, jóvenes y mayores a 65 años. Los jóvenes son más informales en el trabajo independiente en cambio los mayores a 65 años lo son en el trabajo asalariado.

Nótese, sin embargo, que en la mayoría de los grupos, en mayor o menor medida, el nivel de informalidad decrece entre el año 1998 y el año

Cuadro 2. Tasas de informalidad por género, nivel educativo y tramos de edad.

Definición OIT

| | Año 1998 | | Año 2001 | | Año 2003 | | Año 2006 | |
|------------------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Indep. | Asal. | Indep. | Asal. | Indep. | Asal. | Indep. | Asal. |
| Mujeres | 77.0% | 32.5% | 78.5% | 32.1% | 77.8% | 32.0% | 75.9% | 29.7% |
| Hombres | 73.7% | 25.9% | 73.7% | 25.6% | 72.6% | 24.4% | 69.3% | 21.8% |
| Sin educación y básica incompleta | 86.3% | 46.5% | 86.8% | 45.7% | 85.3% | 43.4% | 80.5% | 38.6% |
| Básica Completa/Media incompleta | 79.7% | 35.9% | 82.1% | 36.5% | 81.1% | 35.3% | 76.8% | 32.2% |
| Media completa/Terciaria o S. incompleta | 67.0% | 20.2% | 68.0% | 20.9% | 67.9% | 21.9% | 66.9% | 19.9% |
| Universitaria completa | 44.6% | 10.2% | 45.7% | 12.0% | 43.5% | 13.0% | 46.7% | 14.0% |
| 15 a 24 años | 90.3% | 41.8% | 92.9% | 43.9% | 88.5% | 41.6% | 85.5% | 35.6% |
| 25 a 34 años | 79.5% | 24.6% | 80.4% | 24.7% | 79.0% | 23.8% | 74.1% | 20.5% |
| 35 a 44 años | 73.4% | 25.2% | 72.6% | 24.4% | 75.5% | 23.9% | 71.8% | 21.2% |
| 45 a 54 años | 70.4% | 23.6% | 71.3% | 24.2% | 69.5% | 23.2% | 68.3% | 22.7% |
| 55 a 64 años | 69.5% | 28.8% | 70.7% | 28.5% | 68.2% | 29.5% | 68.4% | 27.4% |
| 65 o más años | 79.2% | 57.3% | 81.0% | 52.0% | 75.7% | 50.5% | 74.6% | 53.8% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 1998, 2000, 2003 y 2006.

6 Según la CASEN 2006, los formales asalariados ganan en promedio \$283,290 comparado con los \$ 353,969 que ganan los independientes informales.

7 Como referencia, la tasa de pobreza en Chile para el año 2006 fue de 13.7%.

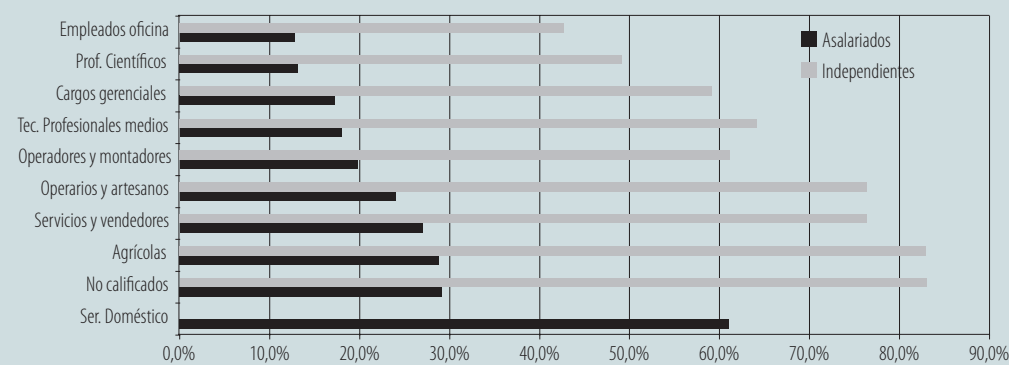
2006, excepto para los individuos con estudios universitarios completos, donde la tasa de informalidad para los asalariados crece desde 10% hasta un 15%. Es en este segmento, donde han proliferado en los últimos años los contratos a honorarios (inclusive dentro del mismo sector público) o el trabajo independiente⁸.

¿En qué sectores y oficios se encuentran las mayores tasas de informalidad? Tanto para trabajadores asalariados como trabajadores independientes, las mayores tasas de informalidad se registran entre trabajadores no calificados, trabajadores u obreros agrícolas y vendedores o comerciantes. Entre los asalariados la máxima tasa de informalidad se registra entre los trabajadores domésticos, llegando a más del 60% en el año 2006. Las menores tasas de informalidad, se registran entre trabajadores administrativos y profesionales (ver Gráfico 4). En todas las categorías se observan importantes reducciones en las tasas de informalidad en el período 1998-

2006, excepto entre los trabajadores más calificados (profesionales tanto técnicos como científicos y cargos gerenciales), grupos en los que la tasa de informalidad entre los asalariados crece entre un 25% y la tasa de informalidad entre los independientes lo hace un 15%⁹.

La variación en las tasas de informalidad por sector económico es menor, reflejando lo ya visto que la gran heterogeneidad está entre niveles de calificación y no necesariamente por las características de las actividades. Tasas de informalidad superiores al promedio se registran entre los asalariados del sector agrícola (33%) y servicios comunales y sociales (28%). Entre los independientes las mayores tasas de informalidad se encuentran en agricultura (81%), comercio e industria manufacturera (74%). Las menores tasas se ubican en establecimientos financieros, electricidad, gas y agua y en el sector minero. En el grupo de asalariados, en dos sectores, construcción y agrícola, se produce

Gráfico 4. Tasas de informalidad por Ocupación. Año 2006



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2006.

8 Según datos de la Encuesta CASEN 2006, el 15% de los jóvenes (individuos menores a 24 años) asalariados con estudios superiores trabaja con contrato "a honorarios". Para hombres y mujeres adultos con estudios superiores este porcentaje es levemente menor al 10%, mientras que para adultos o jóvenes de baja calificación apenas si llega al 5%.

9 Datos estimados usando encuestas CASEN 1998-2006.

una importante reducción (de casi 30%) en la tasa de informalidad en el período 1998-2006¹⁰.

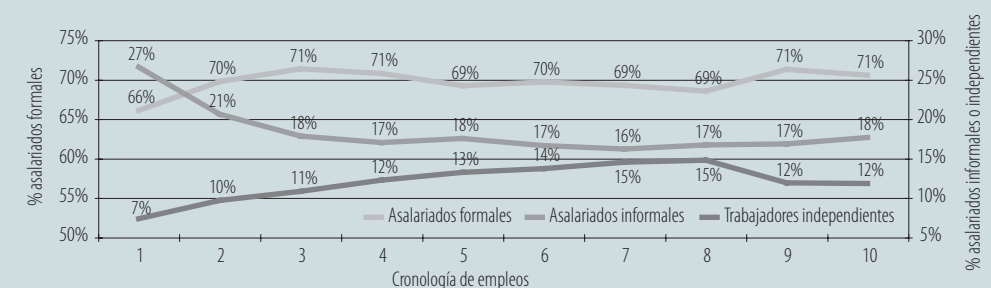
2. Dinámica del empleo informal en Chile

De las estadísticas antes mencionadas podemos concluir que el fenómeno de la informalidad en Chile es menos importante que en otras economías latinoamericanas, ha tendido a atenuarse en el último tiempo y es más prevalente entre mujeres, jóvenes y mayores a 65 años, y trabajadores de baja calificación, sin perjuicio de que el grado de informalidad se ha acentuado en los estratos calificados en los últimos diez años. La tasa de informalidad entre los asalariados es baja (inferior al 25%), concentrándose la mayor informalidad entre trabajadores independientes (patrones y cuenta propia), ubicándose en torno al 75% (ver Gráfico 3). La informalidad entre los trabajadores independientes tiene su raíz en que hasta la reforma previsional del año 2009 los indepen-

dientes no tenían obligación de cotizar en el sistema previsional. Ahora bien, es importante tratar de dilucidar el potencial rol que tiene el sector informal, como sector de exclusión o un sector de oportunidades.

Nótese que los trabajadores pueden usar al sector informal como una puerta de entrada al mercado laboral, que les permite adquirir experiencia laboral. En Chile hay cierta evidencia (aunque relativamente débil) de este fenómeno, ya que según datos de la Encuesta de Protección Social¹¹, el porcentaje de primeros empleos con contrato es levemente más bajo (ver Gráfico 5). A la vez la proporción de asalariados informales se va reduciendo a medida que se suceden varios empleos, mientras que aumenta la proporción de empleo independiente. Esta evidencia estaría más alineada con los hallazgos de Maloney (2003) quien sostiene que el sector informal, entendido como autoempleo, no actúa como una puerta de entrada sino que por lo contrario, los jóvenes entran al mercado formal para adquirir las herramientas y experiencia necesarias para

Gráfico 5. Distribución porcentual de los empleos según categoría ocupacional y condición de formalidad



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

10 Estimaciones propias en base a Encuesta CASEN 1998 y 2006.

11 Encuesta de Protección Social, rondas 2002, 2004 y 2006. Esta estimación se realiza tomando en cuenta sólo individuos menores de 45 años en el año 2006, para los que se cuenta con historias laborales completas.

formar sus propias empresas. Además, el sector informal actúa como una *safety net* para los adultos jubilados permitiéndoles complementar los niveles de pensión con un salario. A este respecto más de un 55% de los trabajadores informales mayores a 65 años recibían ingresos por jubilación¹².

En base a estos hallazgos, es importante indagar con más detalle en torno a tres puntos. Primero, qué circunstancias hacen más favorable la salida de la informalidad (asalariada), y en particular interesa identificar quiénes son (nivel educativo y ocupación) los trabajadores que tienden a mantenerse como trabajadores informales. Por ejemplo, algunos individuos pueden optar por el trabajo informal, si éste les da mayor flexibilidad para desarrollar otras actividades paralelas como estudios, o mayor dedicación a la familia.

Segundo, desde dónde se produce la trayectoria al empleo independiente, fenómeno que en el caso chileno, se produce cuando el trabajador ya ha adquirido algo de experiencia en el mercado laboral. Maloney (2003) señala que una de las causas de la informalidad esta en lo atractivo que resulta para ciertos agentes de la economía ser independiente, sobre todo en países donde la movilidad (ascendente) del empleo formal dentro de una misma empresa es baja, o cuando existe en el país marcos regulatorios demasiado estrictos bajo los cuales ciertas actividades no pueden desarrollarse en la legalidad.

Finalmente, independientemente del hecho que la tasa global de informalidad ha caído, interesa determinar si hasta que punto ha cambiado el patrón de entrada y salida de la informalidad a través del tiempo.

Relacionado con estas preguntas, se pueden reportar los siguientes hallazgos para Chile.

Quién permanece en el sector informal.

Como se observa en el Cuadro 3, la tasa de permanencia en el sector informal es relativamente alta, en torno al 85%. Trabajadores de más edad que ya son informales tienen una mayor probabilidad de permanecer en la informalidad. La tasa de permanencia en la informalidad

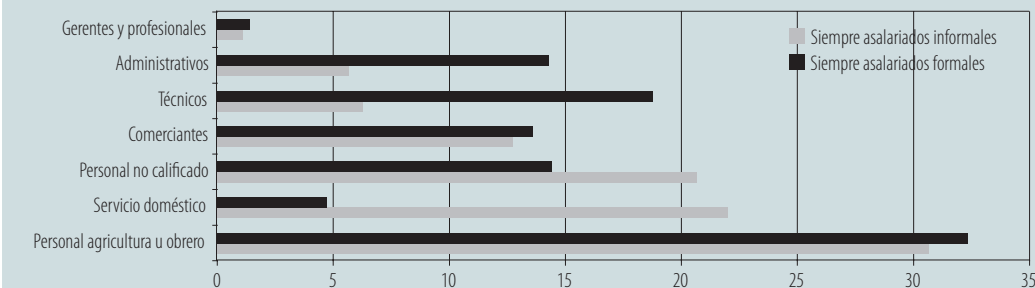
Cuadro 3. Tasa de permanencia en diversos estatus ocupacionales por género, edad y nivel educativo

| | Asal. formal | Asal. informal | Patrón | Cuenta propia |
|----------------------------------------|--------------|----------------|--------|---------------|
| Hombres | 95.3 | 85.6 | 95.7 | 86.5 |
| Mujeres | 93.7 | 83.4 | 94.9 | 92.9 |
| Hasta 29 años | 92.5 | 77.6 | 96.3 | 83.3 |
| 30-39 | 95.9 | 87.7 | 96.9 | 92.3 |
| 40-49 | 96.4 | 90.0 | 96.8 | 94.1 |
| 50-59 | 95.7 | 90.8 | 96.8 | 96.4 |
| 60-69 | 89.2 | 86.7 | 96.0 | 97.9 |
| 70 y más | 85.9 | 81.4 | 90.8 | 98.8 |
| Hasta Básica Incompleta | 93.7 | 89.3 | 95.9 | 96.9 |
| Básica comp. o media compl. | 93.9 | 84.8 | 96.0 | 91.3 |
| Media completa o terciaria inc. | 95.4 | 82.0 | 96.2 | 86.5 |
| Terciaria compl o sup. Incomp. | 96.0 | 79.6 | 96.7 | 84.3 |
| Superior completa | 97.7 | 81.4 | 96.9 | 86.5 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Nota: Tasa permanencia: % de trabajadores que están en el estatus X en el momento t y que a los 12 meses permanecen en el mismo estatus.

Gráfico 6. Distribución porcentual de los trabajadores que permanecen como informales o formales – Ventanas de 12 meses



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

o como trabajador a cuenta propia es inversamente proporcional al nivel educativo.

Esta última observación puede también apreciarse al observar las ocupaciones de los trabajadores que “permanecen” en el sector informal o, la otra cara de la moneda, los que permanecen en el sector formal. En el Gráfico 6 se observan las ocupaciones más frecuentes de los trabajadores que se mantienen como asalariados informales versus aquellos que se mantienen como asalariados formales. Los trabajadores que se perpetúan como informales son en general mayoritariamente personal no calificado o trabajadores en servicio doméstico, mientras que los trabajadores que se mantienen como asalariados formales tienen una mayor proporción de profesionales, técnicos y administrativos. En dos ocupaciones, trabajadores de comercio y personal agrícola parece haber alta proporción tanto de trabajadores “siempre” formales como informales.

Quiénes transitan desde la formalidad a la informalidad o hacia trabajos independientes y viceversa.

Tal como se enfatizara en el punto anterior, el tránsito entre formalidad, informalidad y otros

empleos independientes es bajo. El cuadro 4 muestra la distribución porcentual por tipo de empleo de aquellos trabajadores que salen de la formalidad (tasas a 12 meses). Aún cuando varía por género, edad y nivel educativo, aproximadamente el 16% pasa a ser informal, un 14% se transforma en trabajador independiente, mientras que un 5% se convierte en empleador. Llama la atención el porcentaje de trabajadores independientemente de la edad que pasan a ser inactivos, porcentaje que está claramente influenciado por el hecho que casi el 50% de las mujeres que sale de la informalidad pasa a ser inactiva, ni siquiera optando por trabajos independientes. Entre los trabajadores más calificados (estudios superiores) es mayor la probabilidad de pasar de ser formal a ser independiente, lo que puede estar reflejando opción, más que exclusión.

El Cuadro 5 muestra dónde van quienes salen de la informalidad. Algo alentador es que el 42% transita hacia empleos formales, siendo esta tasa más alta entre los jóvenes, hombres e individuos de alto nivel educativo. El tránsito desde la informalidad hacia el empleo independiente es más común entre individuos con 40-60 años, con bajo nivel educativo. Entre individuos con alto nivel educativo (terciaria incompleta y

12 Estimaciones propias en base a Encuesta CASEN 2003. Números similares se encuentran para los años 1998 y 2000.

Cuadro 4. Transito desde la formalidad hacia la informalidad, empleo independiente y resto categorías ocupacionales – Ventanas de 12 meses

| | Tránsito desde la formalidad hacia: | | | | |
|----------------------------------------|-------------------------------------|-------------|---------------|--------------|--------------|
| | Informalidad | Patrón | Cuenta Propia | Desempleado | Inactivo |
| Total | 15.9% | 4.8% | 14.3% | 31.4% | 33.6% |
| Hombres | 18.4% | 6.4% | 21.6% | 32.9% | 20.6% |
| Mujeres | 12.7% | 2.9% | 5.3% | 29.5% | 49.7% |
| Hasta 29 años | 17.1% | 2.7% | 10.6% | 33.2% | 36.4% |
| 30-39 | 16.1% | 5.0% | 17.7% | 35.5% | 25.7% |
| 40-49 | 15.8% | 6.1% | 18.1% | 37.5% | 22.5% |
| 50-59 | 12.8% | 3.5% | 14.2% | 26.9% | 42.5% |
| 60-69 | 5.9% | 0.9% | 8.4% | 13.0% | 71.7% |
| 70 y más | 1.0% | 1.0% | 7.2% | 13.4% | 77.3% |
| Hasta Básica Incompleta | 15.5% | 1.8% | 14.5% | 31.6% | 36.6% |
| Básica comp. o media compl. | 17.2% | 3.1% | 16.2% | 34.2% | 29.3% |
| Media completa o terciaria inc. | 15.0% | 5.3% | 13.8% | 34.2% | 31.6% |
| Terciaria compl o sup. Incomp. | 14.7% | 6.6% | 11.1% | 28.9% | 38.7% |
| Superior completa | 15.9% | 15.0% | 12.4% | 19.5% | 37.3% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Nota: % de trabajadores que siendo saliendo de la formalidad en el momento t, pasan a ser informales, patrones, cuenta propia, desempleados o inactivos 12 meses después. Todas las filas deben sumar 100, es el 100% de los trabajadores que se mueven de categoría.

categorías superiores) se registran las tasas más altas de tránsito hacia la categoría de empleador (2%), mientras que también se registran las más bajas tasas de tránsito hacia el trabajo por cuenta propia.

De los hombres que entran al empleo independiente, el 50% proviene de empleos formales, mientras que sólo un 16% proviene de empleos asalariados informales. La mayoría de las mujeres que entran al empleo independiente, son mujeres que han estado inactivas (51%) o mujeres

que provienen de empleos formales (26%). Nuevamente sólo un 16% proviene de empleos asalariados informales¹³.

Cómo ha cambiado la dinámica de la formalidad/informalidad en el tiempo.

Tal como se ha reportado en la sección anterior en base a datos de la Encuesta CASEN, la tasa de informalidad en Chile es relativamente baja entre los asalariados y ha caído en el tiempo, tanto entre asalariados como entre los traba-

¹³ Estas estadísticas no se presentan en un cuadro o gráfico por motivo de espacio. Todas estas cifras son estimadas usando el módulo de historias laborales de la Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Cuadro 5. Transito desde la informalidad hacia la formalidad, empleo independiente y resto categorías ocupacionales

| | Formalidad | Patrón | Cuenta Propia | Desempleado | Inactivo |
|----------------------------------------|------------|--------|---------------|-------------|----------|
| Total | 42.0% | 1.8% | 11.1% | 19.3% | 25.9% |
| Hombres | 50.6% | 2.4% | 14.8% | 18.2% | 14.1% |
| Mujeres | 32.4% | 1.1% | 7.0% | 20.5% | 39.0% |
| Hasta 29 años | 48.7% | 1.0% | 7.1% | 17.6% | 25.5% |
| 30-39 | 44.6% | 1.5% | 11.6% | 22.0% | 20.2% |
| 40-49 | 35.3% | 2.2% | 14.5% | 24.4% | 23.6% |
| 50-59 | 23.6% | 1.5% | 14.1% | 24.6% | 36.2% |
| 60-69 | 8.4% | 0.4% | 8.4% | 18.1% | 64.6% |
| 70 y más | 3.6% | 3.6% | 3.6% | 7.1% | 82.1% |
| Hasta Básica Incompleta | 31.0% | 1.5% | 12.0% | 24.0% | 31.6% |
| Básica comp. o media compl. | 43.0% | 1.1% | 11.6% | 20.7% | 23.6% |
| Media completa o terciaria inc. | 47.8% | 2.3% | 9.7% | 17.9% | 22.3% |
| Terciaria compl o sup. Incomp. | 49.7% | 1.9% | 7.6% | 11.1% | 29.6% |
| Superior completa | 56.6% | 2.1% | 7.0% | 10.3% | 24.0% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

Nota: % de trabajadores que siendo saliendo de la informalidad en el momento t, pasan a ser formales, patrones, cuenta propia, desempleados o inactivos 12 meses después. Todas las filas deben sumar 100, es el 100% de los trabajadores que se mueven de categoría.

jadores independientes. Sin embargo, hemos visto que hay cierta permeabilidad entre las distintas categorías ocupacionales (asalariados informales/formales, trabajadores independientes, desempleados e inactivos), e interesa estudiar cómo esta dinámica puede haber cambiado en el tiempo. Para todas las categorías definidas, la tasa de permanencia cae en el tiempo, indicando, que ha aumentado la movilidad entre estados ocupacionales, lo que puede ser una buena noticia para un trabajador informal que pasa a ser formal, pero no lo es para un trabajador que pierde su empleo en el sector formal. Al mismo tiempo, aumenta la permeabilidad entre

el sector asalariado formal y el sector informal, indicando, que en el agregado aumenta la vulnerabilidad del empleo. Nótese que si bien aumenta el porcentaje de trabajadores informales que transitan hacia la formalidad, aumenta también la proporción de trabajadores formales que transitan hacia la informalidad (ver Cuadro 6). Luego también cae la movilidad entre formalidad y trabajo a cuenta propia pero aumenta hacia la categoría empleador, categoría que incluye a los microempresarios. Anteriormente ya habíamos notado la alta proporción de asalariados formales e informales que transitaban hacia la inactividad, en particular en el caso de las mujeres. Un

Cuadro 6. Dinámica temporal de las tasas de permanencia en las distintas categorías ocupacionales y transición de los asalariados formales e informales

| | Tasa permanencia | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|---------------|----------|
| | Asal. formal | Asal. informal | Patrón | Cuenta propia | |
| 1980-89 | 96.0% | 89.2% | 98.4% | 93.0% | |
| 1990-99 | 95.4% | 87.4% | 98.6% | 91.9% | |
| 2000-2005 | 92.9% | 78.1% | 93.2% | 88.8% | |
| Distribución % de los trabajadores que salen de la formalidad según destino | | | | | |
| | Asal. Informal | Patrón | Cuenta Propia | Desempleado | Inactivo |
| 1980-89 | 11.6% | 2.5% | 15.0% | 31.5% | 39.4% |
| 1990-99 | 14.1% | 2.4% | 14.3% | 28.3% | 41.0% |
| 2000-2005 | 17.2% | 5.4% | 12.6% | 38.0% | 26.9% |
| Distribución % de los trabajadores que salen de la informalidad según destino | | | | | |
| | Asal. formal | Patrón | Cuenta Propia | Desempleado | Inactivo |
| 1980-89 | 42.2% | 0.6% | 8.9% | 16.7% | 31.6% |
| 1990-99 | 45.4% | 0.6% | 6.2% | 16.9% | 30.9% |
| 2000-2005 | 37.4% | 2.3% | 11.7% | 25.2% | 23.5% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Protección Social 2002-2004-2006.

hallazgo notable, es cómo se reduce el tránsito desde el empleo hacia la inactividad, liderado por el notable aumento en la tasa de participación femenina que ha vivido Chile en los últimos 20 años.

3. Nudos críticos. Aspectos que determinan el tamaño del sector informal en Chile

Chile es usualmente catalogado como un país modelo en lo que respecta a crecimiento y el desarrollo y estabilidad de sus instituciones (Loayza, Servén y Sugawara, 2009). Como ya se enfatizara, Chile tiene una tasa de informalidad muy inferior al resto de los países latinoamericanos. Pero con todo, al año 2006 hay casi 2.4 millones de trabajadores informales, casi cinco veces el número de desemplea-

dos de la economía a esta misma fecha. En este sentido interesa: (i) evaluar por qué tiene Chile en términos relativos menores niveles de informalidad que otros países similares; (ii) si existen de todas maneras algunas instituciones o políticas que pudieran estar generando mayor o menor informalidad.

Loayza, Servén y Sugawara (2009) sostienen que parte importante del diferencial en informalidad se debe a leyes y marcos regulatorios más relajados. Esto es, a igual capacidad de fiscalización y más protección, habrá más informalidad, ya sea por que algunos sectores no tienen la capacidad de cumplir con las normas, como por que el premio de la desviación (el cumplir) es más atractivo. Hay un *trade-off* entre la protección al empleo y la protección a los trabajadores.

Heckman y Pagés (2003) argumentan que los mayores niveles de cumplimiento con las nor-

mas de protección social se dan entre trabajo calificado, empresas grandes, y los sectores de manufacturas y servicios financieros. En estos grupos las tasas de cumplimiento son mayores cuando la carga regulatoria es baja. De esta forma un mayor nivel de regulación haría aumentar la informalidad en estos sectores, debido al desincentivo de cumplir con normas más rígidas. En este sentido, Saavedra y Torero (2000) utilizando series de tiempo para Perú entre 1986 y 1997 señalan que una primera forma de ajuste a las regulaciones es la informalidad, sobre todo en empresas pequeñas que son más vulnerables a los efectos de la regulación, pues su productividad es muy pequeña como para pagar beneficios o compensaciones extra salariales a sus trabajadores.

Según estimaciones de Djankov et al. (2004)¹⁴, Chile es un país que tiene un código del trabajo relativamente protectorio de los derechos del trabajador y condiciones de trabajo, pero a la vez es flexible en lo que respecta a uso de contratos atípicos, tiene costos de despido relativamente bajos (la indemnización es un mes por año de servicio con un tope indemnizatorio de 11 meses) y tiene una legislación relativamente flexible para usar horas extras. Chile es también un país con un bajo índice de conflicto social (paros generales, por ejemplo) y bajos índices de negociación colectiva. Al mismo tiempo, Chile tiene buenos indicadores de protección y derechos sociales. Una ventaja con respecto a otros países, es el hecho de que los costos laborales para el empleador están acotados, habiendo seguros para enfermedades laborales, licencias por enfermedad a cargo de los prestadores de salud y subsidios del estado para licencias maternales y enfermedades de niños pequeños. La única

fuerza de riesgo está en los costos de despido y litigios laborales.

¿Por qué ha caído la informalidad pero ha aumentado, al mismo tiempo, la movilidad entre empleo formal/informal y el resto de las categorías ocupacionales?

Si la informalidad va parcialmente de la mano de políticas laborales más protectorias, no es posible explicar por qué en Chile la informalidad ha caído en los últimos años. Muchas de las políticas instrumentadas desde la vuelta de la democracia originaron más protección y más derechos para los trabajadores. Ciertamente esta caída puede haber sido fruto también de la introducción de esquemas alternativos de contratación, como por ejemplo subcontratación y uso de servicios temporarios, a la par que estas actividades también se regularon para garantizar a los trabajadores protección y seguridad.

Chong et al. (2004) sostienen que independientemente de las regulaciones en el mercado laboral, es la inequidad en la distribución del ingreso y de los recursos, los niveles de pobreza y la calidad de las instituciones lo que determinan el nivel de informalidad y la cultura de informalidad que existan en el país. Las regulaciones laborales podrán relajarse pero los indicadores de informalidad no se reducirán a menos que se combatan estos flagelos. Chile justamente ha avanzado en forma muy importante en el combate de la pobreza mediante aumentos en la dotación de capital humano y en la consolidación de sus instituciones.

Sin embargo, la informalidad también está compuesta por trabajadores que no enfrentan situaciones de vulnerabilidad, y que en cierta medida escogen ser informales, antes o mientras

¹⁴ Los datos desagregados se reportan en el documento de trabajo que antecede a esta publicación, DJANKOV, S. et al. *The Regulation of Labour*. Cambridge: National Bureau of Economics Research, 2003.

participan en el mercado laboral. Esto podría explicar porque los niveles de informalidad entre los trabajadores independientes se mantienen altos aún cuando el crecimiento económico y la regulación laboral deberían favorecer a una mayor formalidad. Respecto a esto Perry et al. (2007) y Maloney (2003), entre otros, sostienen con evidencia para América Latina, que la informalidad responde también a decisiones individuales y a preferencias de los individuos cuando deciden participar en el mercado del trabajo.

En este sentido, si es que los beneficios percibidos de trabajar en el sector formal (pensiones, salud, etc.) son menores que el costo percibido por la baja en salarios (dados estos beneficios) entonces el sector informal se vuelve más atractivo (SAAVEDRA y TORERO, 2000). Esto es más notorio en países donde las instituciones de pensiones y salud no funcionan y/o donde existen rigideces en el trabajo formal que impiden la movilidad dentro de una misma empresa (MALONEY, 2003, PERRY et al., 2007).

Algunos nudos críticos que subsisten son:

- *Micro y pequeñas empresas.*

El ser una empresa informal o tener parte de la planta de trabajadores en la informalidad puede ser forzada en actividades cuya tasa de rentabilidad no es suficiente para cubrir el costo de la regulación. En el caso particular de Chile, un estudio de la OIT (2007) encuentra que: (a) Los programas de ayuda a los microempresarios están dispersos, son en general de poca envergadura y no consisten en un acompañamiento largo y permanente. Se han aplicado más con la visión de

planes sociales que como fomento productivo; (b) Si bien el costo de abrir una empresa formal en Chile es relativamente bajo con respecto a otros países latinoamericanos¹⁵, según encuestas realizadas a microempresarios los trámites representan un alto costo en tiempo, y existe mucha heterogeneidad geográfica, siendo más difícil en comunas más pobres y con menores recursos que en comunas más ricas; (c) Algunas políticas favorecen de manera particular a grandes empresas, como por ejemplo esquemas de bonificación por capacitación, cuya devolución se hace una sola vez al año; (d) Otras restricciones son poco acceso a crédito, escasas capacidades empresariales, falta de peso político a la hora de promover leyes y políticas para el sector. Tal como lo reporta Tokman (2001), hay razones para pensar que en el caso de la micro y pequeña empresa en Chile, las empresas son formales pero incumplen mayoritariamente normativas legales, mientras que contribuyen al pago del impuesto a la renta y al valor agregado¹⁶.

- *Regímenes especiales, servicio doméstico.*

El servicio doméstico está regido por disposiciones especiales, en lo que respecta a jornada, indemnización, entre otros aspectos. Si bien se ha avanzado en el grado de cumplimiento de las normas laborales, se ha legislado para equiparar salario mínimo (al año 2010) y aumentar los feriados obligatorios. En el sector de servicio doméstico la tasa de informalidad duplica la tasa de informalidad global, llegando a 62% en el año 2006 y mostrando nula variación con respecto a la vigente en el año 1998. Al mismo tiempo, he-

mos encontrado una sobrerrepresentación de empleados domésticos en el grupo de trabajadores que “permanecen” como informales. En este aspecto urge instrumentar medidas para lograr mayores niveles de formalización en este sector, en particular por que es un sector que absorbe muchos trabajadores extranjeros, los que inclusive al no tener un estatus inmigratorio en regla son más susceptibles de abusos.

- *Trabajadores subcontractados y servicios transitorios versus empleo por tiempo indefinido.*

La subcontractación y el suministro de trabajadores temporales es un fenómeno que asume más importancia en los últimos 15 años. El Ministerio del Trabajo estima que el 35% de los ocupados no están contratados directamente por las empresas en las que diariamente trabajan¹⁷. Según la Encuesta Laboral, la proporción del empleo subcontractado en la minería aumenta de un 45% en el año 1999 a un 61% en el 2004. Las empresas acuden a subcontractar servicios o contratar servicios transitorios con el ánimo de reducir la carga de administración de su negocio y concentrarse en aquellas actividades propias de su rubro. Así es común utilizar estas estrategias para proveer servicios de limpieza, vigilancia, alimento, entre otros.

En Chile en Enero del 2007 se sancionó la ley N° 20.123 que regula la subcontractación, empresas de servicios temporales y el contrato de servicios temporales. La ley de subcontractación se sanciona con el objetivo de reglar una actividad que hasta el momento se desarrollaba sin ningún tipo de control. La regulación se justificaba, según las autoridades del trabajo, algunos sindicatos y legisladores, ya que las condiciones de trabajo y seguridad en muchas empresas contra-

tistas y de servicios transitorios eran muy malas. Entre sus puntos principales, la ley obliga a las empresas a registrarse y depositar garantías, prohíbe que se provean trabajadores temporarios para actividades habituales o permanentes y obliga a las empresas que hacen uso de trabajadores temporales o contratistas a ser responsable por el cumplimiento de las normas laborales y provisionales. Además, la ley también establece que no puede haber subordinación directa de los empleados contratistas a la empresa mandante.

La Ley fue la reacción natural a: (i) el hecho de la Dirección del Trabajo no tenía ni los recursos ni las facultades para actuar de oficio, y sólo reaccionaba ante denuncias; (ii) en los últimos años han proliferado los contratos por faena (o a plazo) y el empleo transitorio. Claramente la ley busca, haciendo responsables a las empresas contratantes, usar a éstas últimas como fiscalizadores del cumplimiento laboral de la norma y aumentar los costos de usar empleados transitorios o subcontractados. Al encarecer las modalidades de contratación temporal, no necesariamente las empresas contratarán trabajadores en forma indefinida, sino que, probablemente, opten por sustituir trabajo por capital o reducir costos vía contratación en el sector informal. Mejor hubiera sido dar facultad a la Dirección del Trabajo a fiscalizar directamente (más atribuciones y más recursos) o derechamente reducir el premio relativo al uso de estos servicios vía reducción en el costo del empleo indefinido, alterando el régimen de indemnizaciones. Pagés y Montenegro (2007) sostienen que los costos de despido son responsables de sesgar el empleo asalariado hacia trabajadores más viejos, en detrimento de los jóvenes. El principal problema está en el link en-

¹⁵ Según un estudio del Banco Mundial (2005) en Chile se requieren nueve pasos para abrir una empresa, el trámite total demora 27 días y tiene un costo aproximado del 10% del ingreso per cápita. En América Latina, en promedio se deben realizar 11 trámites, el proceso demora por sobre 70 días, mientras que el costo asciende al 60.4% del ingreso per cápita.

¹⁶ Tokman (2001) reporta que “...en Chile cerca del 70 por ciento de las microempresas de dos a cinco trabajadores y 96 por ciento de aquellas de seis a diez trabajadores cumplían con el pago del impuesto a la renta, así como el impuesto al valor agregado.” (pag. 104).

¹⁷ Datos de la Encuesta Laboral, realizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (ver estadísticas en <http://www.trabajo.gob.cl/Subcontratacion/externalizacion.htm>).

tre costo de despido y antigüedad en el empleo (estrechamente correlacionada con edad).

• *La cultura de la informalidad.*

Parte de la informalidad en el mercado laboral responde a factores culturales de los mismos empresarios o sus trabajadores. Algunos prefieren no ser formales para en el corto plazo no pagar cotizaciones, o bien acceder a subsidios del estado por su condición de informalidad. En este sentido, los trabajadores tienen una alta tasa de descuento a los ingresos futuros en forma de pensiones o bien no perciben los beneficios de mediano y largo plazo de la formalidad. Revisando evidencia cualitativa de entrevistas focales a microempresarios beneficiarios de un programa de fomento en Chile¹⁸, algunos aspectos interesantes aparecen como razones para la informalidad. Si bien es una muestra sesgada de microempresarios informales vulnerables, que califican para beneficios estatales, algunas hipótesis anteriores se sostienen con la evidencia cualitativa encontrada.

Un ejemplo se da en el caso de un micro empresario que declara no pagar la previsión de sus trabajadores, aún cuando reconoce su ilegalidad, ya que estos prefieren que se les pague el sueldo bruto total, pagando un 10% de impuestos, que recuperan en abril de cada año. Con esto no se les descuenta del sueldo el porcentaje obligatorio de cotización para previsión y salud.

(...) me di cuenta de que es muy peligroso también lo que yo hago, (...) pero (los trabajadores) no quieren que les haga descuento de AFP, porque prefieren llevarse todo el veinte por ciento.

18 Estas entrevistas fueron realizadas en el marco de los proyectos “Encuesta de Microemprendimiento” y “Encuesta a beneficiarios FOSIS”, realizadas por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado en Chile.

19 “Pega” significa trabajo.

20 Se refiere a que le pagarán un salario muy bajo.

Otro caso interesante resalta el hecho del problema de la regulación para poder contratar por faena. Un microempresario declara que no puede tener trabajadores estables por la dinámica de su negocio:

(...) la gente que trabaja conmigo no puede tener contrato, porque no sé lo que pasará mañana (...) a lo mejor la pega¹⁹ dura dos meses o tres.

Esto último es relevante sobre todo en negocios que dependen de la estacionalidad del año, que son operativos sólo por temporadas. Ahora bien en cuanto a las preferencias por trabajo independiente o asalariado se identifica en el relato de los participantes del grupo focal que el emprendimiento tiene virtudes que la actividad formal no logra proveer. Si bien se reconocen las ventajas de trabajar bajo un contrato, en cuánto a los beneficios en salud y previsión social, se resalta el hecho de que la actividad como independiente les permite acomodar mejor el tiempo trabajado a su ritmo de vida y no depender de una persona o institución.

(...) trabajar independiente da más libertad de horario (...).

La desventaja de trabajar sin contrato y no apatronados es que cuando nos jubilemos, nos van a pagar con chirlitos²⁰ porque no tenemos ni uno ahorrado.

Yo encuentro que se trabaja más tranquilo. (...) se comparte más con la familia, yo tengo mi taller en la casa.

En otras dimensiones, los grupos focales revelan la importancia de las barreras institucionales para poder formalizar sus actividades, junto con las dificultades de encontrar un trabajo asalariado que les provea la misma satisfacción, no sólo en términos de ingresos, que su ocupación informal actual. La evidencia cualitativa sostiene la hipótesis de que la persistencia de la informalidad se debe tanto a opción como exclusión de los trabajadores insertos en este sistema.

4. Recomendaciones y propuestas de políticas públicas

Mucha de la informalidad en Chile está concentrada en micro y pequeñas empresas, entre las mujeres, trabajadores jóvenes o muy cercanos a la edad de jubilación, individuos de baja calificación y trabajadores independientes. Qué estrategias son más efectivas para reducir los niveles de informalidad dependen de cuál es la génesis del fenómeno. Lo cierto es que a la hora de diseñar políticas no solo se debe mirar la demanda de trabajo, sino también generar los incentivos correctos o remover las barreras para reducir la oferta laboral en el sector informal²¹. La alta informalidad entre los independientes y entre las micro y pequeñas empresas puede deberse a los altos costos de formalización versus escasas posibilidades de financiación y beneficios inciertos. Pero también hay razones para pensar que parte del empleo informal es “opción”, cuando

21 Ver Galliani y Weinschelbaum (2009).

22 Estas microempresas, según el artículo 26 del D.L. 3063, se definen como empresas que operan en la residencia del dueño del negocio, con 5 o menos trabajadores y con activos no superiores a 1000 UF (\$40,000 USD), entre otros requisitos (para una mejor descripción de los requisitos ver Valenzuela et. al., 2006).

23 La autorización es para toda actividad económica que cumpla con el requisito de ser MF “...con la sola limitación que no podrá producir ruidos, gases, humos u olores molestos o contaminar en cualquier forma” (D.L. 3063).

24 Extraído de Valenzuela et al. (2006).

ciertos grupos, por ejemplo jóvenes y mujeres, quieren compatibilizar el trabajo con estudio o familia. A continuación se detallan algunas de las propuestas de política.

1. Mejorar la Ley de Microempresas Familiares

La Ley de Microempresas Familiares²² busca facilitar la formalización y normalización de actividades a empresas de menor tamaño, reduciendo los costos de tramitación²³. Los principales aspectos a resaltar de la ley²⁴ refieren a las exenciones de límites de zonificación comercial o industrial que las municipalidades deben exigir para otorgar patentes de acuerdo al plan regulador urbano, ya que las Microempresas Familiares operan en el lugar de residencia del microempresario. Se proponen los siguientes aspectos a modificar o mejorar:

(a) Problemas burocráticos para acogerse a esta ley. Un problema importante tiene que ver con la acreditación de la residencia por parte de los potenciales beneficiarios (OIT, 2007). Esto último debido al gran porcentaje de trabajadores por cuenta propia, pertenecientes a los deciles más bajos de ingresos, que actualmente habitan como allegados sin una residencia propia definitiva. Una opción relativamente fácil de implementar sería el permitir acreditar residencia de la microempresa en viviendas que pertenecieran a parientes sanguíneos directos (padres, abuelos, hermanos).

- (b) Homologación de criterios entre las municipalidades para la aplicación de la ley. Pocos fueron los municipios que concretaron exitosamente la implementación de la ley en su totalidad. Por ejemplo no todos los municipios cuentan con una “ventanilla única” para trámites, ni tampoco se ha uniformado el costo de los mismos. Se propone especificar de manera clara los protocolos para acceder a los distintos permisos y el costo asociado a estas habilitaciones.
- (c) Tokman (2001) sostiene que en Chile existe la percepción que el cumplimiento de la regulación es extenuante y no es compatible con el desarrollo de la actividad. Sin embargo, es necesario distinguir entre costos inmediatos y beneficios en el mediano y largo plazo. Algunos esquemas alternativos que pudieran evaluarse para esto son: (i) establecimiento de un piso mínimo de beneficios por un tiempo determinado, como por ejemplo exención de pago de impuesto a ganancias, contribuciones, etc.; (ii) subsidios a las cotizaciones a cargo del empleador (accidentes laborales, seguro de desempleo); (iii) planes de capacitación para los microempresarios, condicional en que se inserten en un plan de formalización.

2. Más jornadas laborales parciales e incentivos al trabajo a tiempo parcial para mujeres y jóvenes.

Una política a favor de la inserción laboral formal de trabajadores secundarios, como mujeres y jóvenes, es la combinación de esquemas flexibles de trabajo (semanas comprimidas, teletrabajo, bancos de horas) con empleos de calidad

(formales, salarios acordes a la capacitación, empleos no temporales). Lo flexible no tiene por qué ir de la mano de lo “precario” o inestable según las prácticas de los países europeos²⁵. Tal como se evaluara en el diagnóstico, con la actual legislación no es factible acomodar estos esquemas de trabajo, sin que medie el pago de horas extraordinarias o se obtengan permisos especiales de la Dirección el Trabajo.

Adicionalmente se pudieran dar incentivos para la contratación a tiempo parcial. Una propuesta originalmente realizada por Salvador Valdés (2009)²⁶ y recientemente rescatada por Claudia Sanhueza (2009)²⁷, propone subsidiar en forma directa el trabajo a tiempo parcial. Este subsidio va en dos direcciones. Por un lado, en la actual crisis puede potenciar la retención de mano de obra en contratos parciales. Por el otro, si el subsidio es permanente, puede incentivar el uso de jornadas parciales. Esto potencialmente beneficiaría a mujeres y jóvenes estudiantes, ya que esperaríamos que sean estos grupos los con mayor interés en tomar este tipo de trabajos.

3. Concientizar sobre los beneficios de contribuir al sistema de seguridad social.

En general existe reticencia en los trabajadores de menor calificación con respecto a las contribuciones a la seguridad social y/o a trabajar con contrato. Primero, por que las contribuciones a la seguridad social se toman como una imposición y no como un ahorro o una inversión en bienes sociales (acceso a la salud, acceso a una jubilación). Segundo, por que muchos subsidios y beneficios sociales se perciben siempre y cuan-

do el hogar tenga un puntaje en la Ficha de Protección Social que no supere cierta cota; ocultar situaciones de empleo ayuda a que el hogar califique a estos subsidios. El tener un trabajo formal facilita el acceso a servicios de salud, créditos, licencias por enfermedad, seguro de accidentes laborales, entre otros.

El informar y concientizar a la población sobre los beneficios de cotizar en el sistema previsional y la manera en que ellos pueden verificar que su empleador les está efectivamente cotizando puede tener importantes beneficios al romper algunos “mitos” sobre el escaso valor del sistema previsional. Por ejemplo, Fajnzylber et al. (2009) en un estudio acotado a los afiliados al sistema de pensiones, encuentran que la entrega de información clara y más detallada mejora las decisiones de ahorro y retiro que estos realizan²⁸. En Chile es necesario llevar a cabo una campaña masiva de concientización de cuáles son los costos asociados a la informalidad, tanto para trabajadores asalariados como para los independientes.

4. Cambiar el régimen de contratos indefinidos.

En la práctica ciertos esquemas de “protección” terminan generando esquemas perversos. Por ejemplo, es más barato despedir a un trabajador con pocos años en la empresa que a un trabajador con mucha antigüedad. Y a la larga es más conveniente tener un sistema de protección social universal, que sistemas de protección fragmentados. La propuesta de política es la de transitar hacia un régimen que reduzca el costo de los contratos a tiempo indefinido. En los últimos años la política gubernamental ha puesto obstáculos al uso de subcontratación y de em-

presas de servicios temporarios, aumentando de esta manera el costo de usar estas modalidades. El objetivo detrás de estas medidas es favorecer la inserción laboral en empleos “más estables”. Tal vez la respuesta debe ir en la dirección opuesta: hacer más rentable para las empresas la contratación a tiempo indefinido. El régimen de indemnizaciones por años de servicio no “protege” a los trabajadores de ser despedidos, termina beneficiando sólo a los trabajadores de mayor antigüedad e inhibe la asignación eficiente del empleo. La “protección” contra el desempleo puede más fácilmente darse a través de un esquema de indemnización contra todo evento y/o a través de la mejora continua en la cobertura y/o tasa de reemplazo del seguro de desempleo. La sola implementación del sistema a partir del año 2002 y la correspondiente reforma en la modificación de los requisitos de elegibilidad y ampliación de cobertura han sido muy buenas medidas. Pero hay que avanzar aún más hacia un sistema que garantice tasas de reemplazo adecuadas para trabajadores de ingresos medios. Una manera de implementarlo es cambiar la ley de contratos para contratos nuevos y transitar entre sistemas en el tiempo.

Conclusiones

En relación a otros países latinoamericanos, Chile ha tenido un comportamiento ejemplar en las últimas décadas, manteniendo tasas de informalidad relativamente moderadas (en torno al 35%) y mostrando gran dinamismo en la creación de empleo. Con todo, al año 2006 hay casi 2.4 millones de trabajadores informales, casi cinco veces el número de desempleados de la economía a esta misma fecha.

25 Ver Rubery et. al (2008).

26 Investigador, Centro de Estudios Públicos.

27 Ex miembro del Consejo de Trabajo y Equidad y actualmente Académica de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.

28 Los autores usan técnicas experimentales para evaluar cómo la falta de información oportuna y clara puede ayudar a los trabajadores a tomar mejores decisiones.

En Chile es relevante distinguir entre informales asalariados e informales independientes. La tasa de informalidad entre los trabajadores asalariados es de 25,7%. Estos trabajadores son en general de muy baja calificación y con salarios muy bajos con respecto a los trabajadores formales. Las mayores tasas de informalidad se registran entre trabajadores domésticos (por sobre el 60%), trabajadores no calificados y agrícolas (ambos grupos con tasas del 30%) en actividades de servicios o agrícolas. La tasa de informalidad entre los trabajadores independientes es sustancialmente mayor, 71%, y responde fundamentalmente al hecho que la ley no obliga a estos trabajadores a cotizar. Es importante resaltar que los trabajadores independientes informales tienen un nivel de ingreso similar al de los trabajadores formales y mucho mayor (casi el doble) a los asalariados informales.

En este trabajo también se estudian las transiciones entre trabajos formales, informales e independientes. Se nota que los trabajadores que se perpetúan como informales son mayoritariamente personal no calificado o trabajadores en servicio doméstico, mientras que los trabajadores que se mantienen como asalariados formales tienen una mayor proporción de profesionales, técnicos y administrativos. El tránsito entre formalidad, informalidad y otros empleos independientes es bajo, pero ha tendido a aumentar en el tiempo, lo que puede ser reflejo de una mayor rotación entre empleos y mayor vulnerabilidad. El 95% de los individuos que es formal en un momento del tiempo, sigue siendo formal en una ventana de 12 meses. La tasa de permanencia a 12 meses en el sector informal, es también alta, pero menor a esta cifra, ubicándose en torno al 85%. El tránsito más común desde el sector informal es hacia el sector formal más que hacia el empleo independiente. Efectivamente, el 42% de los

trabajadores que salen de la informalidad transitan hacia empleos formales, siendo esta tasa más alta entre los jóvenes, hombres e individuos de alto nivel educativo. El tránsito desde la informalidad hacia el empleo independiente es más común entre individuos con 40-60 años y con bajo nivel educativo.

El artículo busca ahondar en las potenciales causas de la informalidad en Chile. Si la informalidad es en parte una reacción a políticas laborales más protectivas, no es posible explicar por qué en Chile la informalidad ha caído en los últimos años, ya que muchas de las reformas laborales han ido a más protección desde el retorno a la democracia. Pero también es cierto, que la introducción de los contratos atípicos en Chile (contratos por faena o servicio, subcontratación, servicios temporarios, contratos de honorarios) facilitaron vías relativamente formales para expandir el empleo, a la par que se fueron desarrollando regulaciones específicas a estas actividades. Con todo, la mayor deuda pendiente parece ser el esquema de indemnizaciones por años de servicio, habiendo indicios de que parte de la caída en el empleo asalariado de jóvenes está ligado a esta institución.

Se proponen en total cuatro políticas concretas para crear incentivos a la formalidad, que tienen que ver con: (i) facilitar la inserción laboral de trabajadores secundarios (jóvenes y mujeres) en el sector formal mediante la desregulación de algunos aspectos de la jornada laboral y el subsidio del trabajo a tiempo parcial; (ii) mejorar el régimen legal para la microempresa familiar; (iii) generar conciencia de que hay beneficios importantes de optar por la formalización (acceso a subsidios por enfermedad, jubilación, protección contra accidentes laborales, entre otros); (iv) transitar hacia un esquema de protección contra el desempleo derogando el régimen actual de indemnizaciones por años de servicios.

MARCELA PERTICARA

Ph.D. en economía de Texas A&M University (2002) y Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (1995). Desde el año 2002 es Profesor Adjunto de la Universidad Alberto Hurtado, Chile; y Professorial Lecturer in Economics de Georgetown University, USA. Desde el año 2008 también se desempeña como Directora de Investigaciones y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado. Ha trabajado como consultora en proyectos para diversos organismos del Gobierno de Chile y organismos internacionales (CEPAL y Banco Interamericano de Desarrollo). Sus temas de interés son economía laboral, educación, y políticas sociales.

PABLO CELHAY

M.A. in Public Policy de University of Chicago (2007) e Ingeniero Comercial, mención economía, de la Universidad de Chile (2008). Desde el año 2007 es investigador asociado al Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado. Ha trabajado desde el 2008 en el Banco Mundial como consultor temporal en evaluación de impacto para países en desarrollo. Sus temas de interés son evaluación de impacto, políticas sociales y economía urbana.

Referencias Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Doing business in 2005: Removing obstacles to growth*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.
- CHONG, A.; GRADSTEIN, M; Ben-Gurion. "Inequality, institutions, and informality," *Research Department Working Papers* N° 516. Washington D.C.: IADB, 2004, 29 p.
- DJANKOV, S. et al. The regulation of labor, *The Quarterly Journal of Economics*. 119(4), p. 1339-82, 2004.
- FAJNZYLBER, E. et al. *Better informed workers and retirement savings decisions: Impact evaluation of a personalized pension projection in Chile*. E.-S. d. Pensiones, Santiago, 2009.
- GALLIANI, S; WEINSCHELBAUM, F. *Modeling informality formally: Households and firms*. 2009. (Working paper, 36p.).
- HECKMAN, J; PAGÉS, C. *Law and employment: Lessons from latin america and the caribbean*. National Bureau of Economic Research, Inc., 2003.
- LOAYZA, N.; SERVÉN, L; SUGAWARA, N. *Informality in latin america and the caribbean*. Washington D.C.: World Bank, 2009. (Policy Research Working Paper 4888).
- MALONEY, W. *Informality revisited*. The World Bank, 2003.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN). *Encuesta de Caracterización Socio-económica*. Chile: MIDEPLAN, 1996-2006.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *Encuesta Laboral*. Chile: Gobierno de Chile, 2004.
- OIT. *De la casa a la formalidad. Experiencias de la ley de microempresas familiares en Chile*. Santiago, Chile: OIT, 2007.
- PAGÉS, C; MONTENEGRO, C. Job security and the age-composition of employment. Evidence from Chile, *Estudios de Economía*, 34(2), p. 109-39, 2007.
- PERRY, G. et al. *La informalidad: Escape y exclusión*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2007.
- RUBERY, J; BOSCH, G; LEHNDORFF, S. *The influence of the European Union on the evolution of national employment models*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 2008.
- SAAVEDRA, J; TORERO, M. *Labor market reforms and their impact on formal labor demand and job market turnover: The case of Peru*. Documento de Trabajo N° 394. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- SANHUEZA, C. *Desempleo: Las medidas que necesitamos*. Observatorio Económico, 2009.
- SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL. *Encuesta de Protección Social*. Chile, 2002-2004-2006.
- TOKMAN, V. *De la informalidad a la modernidad*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2001.
- VALDÉS, S. *Subsidio a la conservación del empleo*. Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), 2009.



Colombia

CARLOS OSPINO HERNÁNDEZ | PAOLA ROLDÁN VÁSQUEZ



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

Las altas tasas de empleo informal preocupan a los gobiernos debido a que en la mayoría de los casos son empleos de baja calidad, baja remuneración y contribuyen muy poco en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la relación de causalidad que hay entre el empleo informal y los principales fenómenos sociales, como la pobreza y la desigualdad parece no estar claramente identificada en la literatura económica.

Estudios del Banco Mundial como Perry y otros (2007) no necesariamente asocian la informalidad con la pobreza, sino que encuentran trabajadores del sector formal que se trasladan al informal por voluntad propia. Uno de los moti-

vos que explica este fenómeno, el cual hace parte importante de este estudio, es el de no querer cumplir con la regulación vigente, - en el caso colombiano los aportes al sistema de salud -, por considerar que sólo es un requisito legal, una carga impositiva, más que un efectivo aporte para su beneficio, y entran a la informalidad para evitar tales deducciones salariales¹. Otras razones pueden basarse en el estilo de vida del individuo, como la búsqueda por una mayor flexibilidad de horario, la tradición familiar, la edad, entre otras.

Colombia es un país con una tasa de informalidad relativamente alta. Usando la definición por salud² se encontró que ésta pasó de 61% en el 2001 a 55% en el 2008. Se encontró además que los trabajadores informales colom-

- 1 Los trabajadores que asumen la totalidad del pago de sus aportes a salud son considerados informales, debido a que esto supone una relación informal de trabajo con la firma para la cual lo hacen.
- 2 Consideramos trabajadores informales a quienes no están afiliados a seguridad social en salud, quienes estando ocupados pertenecen al régimen subsidiado en salud, paga la totalidad de su afiliación o son beneficiarios de familiares cotizantes.

bianos son mayoritariamente hombres, con algún vínculo conyugal, bajos niveles educativos -primaria completa- y pertenecientes al rango de edad entre 35 y 44 años de edad. En cuanto a las firmas, con base en los trabajos realizados por Cárdenas y Mejía (2007), Santa María y Rozo (2008), y Cárdenas y Rozo (2009), se encontró que la informalidad empresarial en Colombia se concentra principalmente en las firmas jóvenes y pequeñas.

Este documento tiene como propósito principal identificar instrumentos y/o políticas que permitan reducir la informalidad laboral en Colombia. Para ello se hace inicialmente una descripción del grado de informalidad existente en el país - utilizando la definición de informalidad oficial³ - y su relación tanto con el desempeño económico como con las instituciones del mercado laboral colombiano. Posteriormente se realiza una descripción de los trabajadores informales - utilizando la definición de informalidad por salud - de acuerdo con sus características socioeconómicas y se señalan los principales avances que mostró el país en el informe *Doing Business* (2009). Posteriormente se identifican las potenciales causas del problema, a partir de las cuales se formulan las recomendaciones de política que desde nuestro punto de vista podrían reducir los altos niveles de informalidad actualmente existentes en el mercado laboral colombiano. La última sección contiene las conclusiones y consideraciones finales.

3 La definición Oficial es la utilizada por el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia), la cual considera empleados informales a los asalariados o patronos vinculados a empresas de hasta diez empleados, a quienes trabajan como ayudantes familiares sin remuneración, a los trabajadores del servicio doméstico y a los trabajadores por cuenta propia diferentes de profesionales y técnicos independientes.

1. Caracterización de la Informalidad

1.1 CONTEXTO ECONÓMICO Y EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD: DEFINICIÓN OFICIAL

El mercado laboral colombiano se ha caracterizado, durante los últimos años por una marcada disminución en la tasa de desocupación, en medio de la fase expansiva del ciclo económico. Entre 2001 y 2008, el crecimiento del PIB se situó (excepto en 2004 y 2008) por encima del promedio de América Latina, de acuerdo con cifras del FMI, World Economic Outlook (Octubre 2009). A pesar del buen comportamiento, la tasa de desempleo en Colombia no ha dejado de situarse entre las más altas del subcontinente. Aún cuando la tasa de crecimiento se situó por encima del promedio suramericano, la tasa de desempleo a partir de 2006 fue superior a la de países como Ecuador, Venezuela, Chile y Uruguay (ROLDÁN y OSPINO, 2010). Lo que sugiere que el buen desempeño económico no se ha reflejado en la misma medida en los indicadores del mercado laboral.

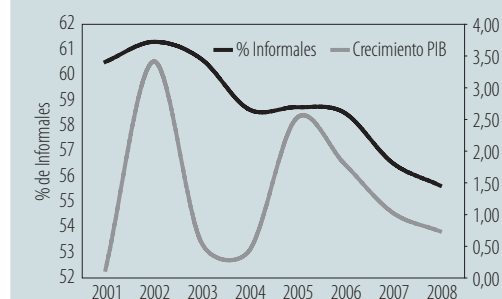
Un número importante de autores - Santa María, García y Mujica (2009), Peña, Mondragón y Wills (2009) y Bernal (2009) - argumenta que la baja respuesta del desempleo al crecimiento económico se encuentra en las rigideces del mercado de trabajo colombiano y los costos de contratación que enfrentan las firmas en Colombia. En particular estos autores sugieren que los costos laborales no salariales (CLNS) se han convertido en un freno a la generación de empleo formal.

La tasa de informalidad en Colombia es relativamente alta; entre 2001 y 2008 ésta fluctuó entre 61% y 55% de la población ocupada. El Gráfico 1 muestra el comportamiento de la tasa de informalidad en Colombia y el crecimiento del PIB para el segundo trimestre de cada año. La información sugiere un comportamiento procíclico de la tasa de informalidad, consistente con la hipótesis que una parte importante de la generación de empleo en Colombia se produce en el sector informal.

La comparación del índice de apertura económica con la tasa de informalidad en Colombia, sugiere que una mayor participación del sector externo en la economía está relacionada con la reducción de la informalidad, lo cual es a su vez preocupante, puesto que durante la reciente crisis económica mundial el comercio exterior en Colombia se ha visto fuertemente afectado con lo que se espera que la crisis tenga un impacto negativo en la tasa de informalidad.

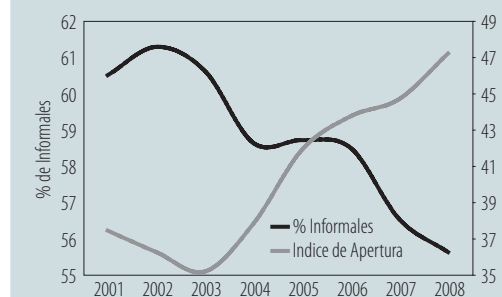
De otro lado, la informalidad se ha asociado tradicionalmente al fenómeno del subempleo. Éste último se mide en Colombia como la población ocupada que considera que su formación, su ingreso o el número de horas trabajadas no son las adecuadas. En Colombia podemos encontrar evidencia en este sentido, si bien la proporción de subempleo entre los informales, tanto para hombres como para mujeres es significativamente más alta que entre los formales, la proporción disminuyó de manera importante entre el tercer trimestre de 2006 y el cuarto trimestre de 2008, de acuerdo con los indicadores del mercado laboral del DANE, 2009; los informales pasaron de 40% de ocupados subempleados a 33% durante este período. Por su parte los formales disminuyeron de 26% en situación de subempleo a 23%. Los hombres formales son quienes mostraron las menores proporciones de subempleo en este período, pa-

Gráfico 1. Crecimiento y Tasa de informalidad. 2001-2008



Fuente: DANE. ECH.*GEIH. Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año.

Gráfico 2. Apertura económica y Tasa de informalidad

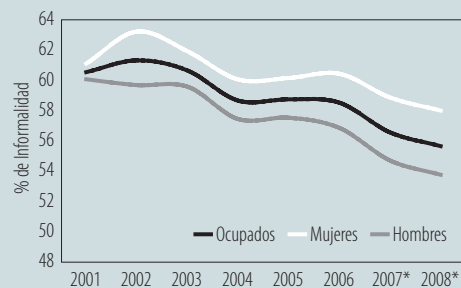


Fuente: DANE. ECH.*GEIH. Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año.

sando de 27% a 20%. Estos datos muestran que si bien el subempleo está mayoritariamente asociado a la informalidad, en Colombia esta relación se ha hecho más débil en los últimos años. No obstante el subempleo es un fenómeno que afecta especialmente a las mujeres, y en particular a las mujeres informales, 31% y 35% respectivamente en el cuarto trimestre de 2008.

El empleo informal encierra además una dimensión de género; las estadísticas oficiales en Colombia muestran que la proporción de mujeres que son informales es mayor que la proporción de hombres que lo son. Sin embargo, entre los informales, para el período 2006-2008 la participación de los hombres oscila entre 53% y 54%, mostrando que entre los informales la mayoría son hombres. En términos generales, el período 2001-2006 mostró una ligera reducción de la tasa de informalidad explicada en gran parte por lo ocurrido con los hombres, mientras que las mujeres mantuvieron su tasa prácticamente inalterada. Por su parte el período 2006-2008 mostró estabilidad en las tasas para ambos grupos de población, hasta antes del inicio de la desaceleración económica, si bien, al final se puede apreciar un incremento importante de las tasas de informalidad.

Gráfico 3. Informalidad por sexo.
2001-2008



Fuente: DANE. ECH. *GEIH. Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año.

En cuanto a la relación entre informalidad y educación, se encontró con datos de los segundos trimestres de los años 2001 a 2008 que los informales cuentan con menores niveles educativos que los formales, como era de esperarse.

La proporción de formales con educación superior es tres veces mayor que la proporción de informales con este nivel educativo; de otra parte la proporción de informales con nivel educativo de primaria es tres veces más alta que la proporción de formales con este nivel educativo. Esta menor acumulación de capital humano puede ser una explicación para el ingreso al sector informal, y podría a su vez explicar por qué los informales obtienen menores ingresos que los formales como lo muestran Roldán y Ospino (2010).

De otra parte, en Colombia pueden encontrarse importantes diferencias entre formales e informales dependiendo de su posición ocupacional. De acuerdo con las cifras oficiales para el período 2001-2008, el cuentapropismo puede considerarse casi exclusivamente un fenómeno de la informalidad; la proporción de ocupados formales en esta categoría si bien se incrementó entre 2001 y 2008, de 9.1% a 15.9%, no alcanza los niveles que se observan en el sector informal, que pasó de 50.8% a 56.4% en el mismo período de tiempo. Mientras que los ocupados formales son en su mayoría empleados particulares, 75% en 2007, el año de más alto crecimiento de la historia reciente del país; esta participación fue de apenas 31% en ese mismo año para los informales.

Teniendo en cuenta el enfoque de este capítulo, la relación entre seguridad social e informalidad resulta particularmente importante; se observa en el gráfico 4 que los incrementos en la proporción de población afiliada a los servicios de salud en Colombia entre 2001 y 2006 son explicados por la importante participación que ganaron los informales -cerca de 20 puntos porcentuales. No obstante, los incrementos en la cobertura se distribuyeron de una forma poco deseable, en el sentido que el porcentaje de afiliados informales que pertenece al régimen con-

tributivo⁴ se redujo de 73% a 46% y por supuesto la diferencia corresponde a la participación del régimen subsidiado. Este resultado implica mayor presión sobre los recursos del sistema de salud, que como lo manifiesta Santa María, García y Mujica (2009) contribuye a exacerbar el círculo vicioso de la informalidad. Estos autores lo plantean de la siguiente manera: la necesidad de mayores recursos para atender la población del régimen subsidiado, obliga a incrementar las cotizaciones a la nómina, lo que a su vez reduce la base gravable pues las empresas y los individuos son expulsados de la formalidad, y esto a su vez implica menores recursos para atender la población.

Un elemento adicional de la seguridad social lo constituyen las afiliaciones al sistema pensional; se encuentra que los informales muestran una muy baja participación. El porcentaje de in-

formales, de acuerdo con la definición oficial, afiliados a pensiones se incrementó de 10.6% en 2001 a 15.5% en 2008.

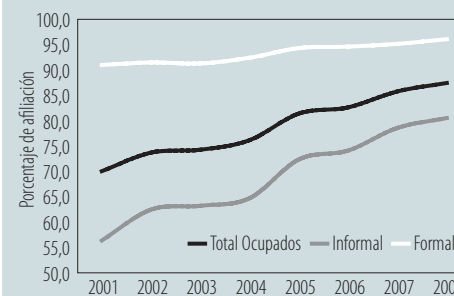
La evolución del fenómeno de la informalidad hasta el momento ha utilizado las estadísticas oficiales y así mismo la definición oficial para determinar quien es considerado un trabajador informal. No obstante, esta definición tiene limitaciones, especialmente al catalogar como informales personas que laboran en empresas de tamaño pequeño, aunque su vinculación laboral se ajuste a la legislación laboral vigente, especialmente porque una parte importante del aparato productivo en Colombia está compuesto por pequeñas y medianas empresas. Por este motivo, usaremos la definición informalidad por salud para describir a los trabajadores informales en Colombia.

1.2 DESCRIPCIÓN DE LA INFORMALIDAD SEGÚN LA DEFINICIÓN DE SALUD

De acuerdo con nuestras estimaciones bajo la definición de salud, la informalidad ascendía a 60.5% en 2001 y disminuyó a 58.5% en 2005 y 57.4% en 2008. En cuanto al género se encontró que el 55.4% de los informales eran hombres, sin embargo, la tasa de informalidad entre las mujeres es ligeramente mayor; entre ellas, 59% son informales, mientras que entre los hombres lo es el 57%. Entre 2001 y 2008, hubo una reducción en la tasa de informalidad, menos marcada en las mujeres que en los hombres, estos mostraban una tasa del 62% en ese entonces, mientras que la de las mujeres era de 59%.

Los informales en su mayoría cuentan con algún tipo de unión conyugal; en 2008, 29% con vive en una unión estable participación que se

Gráfico 4. Afiliación a Salud por tipo de trabajador.
2001:2-2006:2 y 2006:4-2008:3



Fuente: DANE. ECH. GEIH. Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año (2001-2006) y trimestrales (2006:4-2008:3).

4 En la sección de potenciales causas de la informalidad se describe el sistema de seguridad social en salud colombiano.

Tabla 1. Características de los informales

| Costos Laborales No Salariales Seguridad Social | |
|-------------------------------------------------|---------------|
| Pensión | 16% |
| Empleador | 12% |
| Trabajador | 4% |
| Salud | 12,50% |
| Empleador | 8,50% |
| Trabajador | 4% |
| Cesantías (1 salario + Intereses 1% mensual) | 8,33% |
| Vacaciones remuneradas (15 días al año) | 4,20% |
| Prima de servicios (1/2 Salario por semestre) | 4,20% |
| Contribuciones Parafiscales | 9% |
| SENA | 2% |
| ICBF | 3% |
| Cajas de Compensación | 4% |
| Riesgos Profesionales | 0.348% - 8.7% |

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos de los autores.

incrementó desde 25% en 2001; por su parte 27% está casado, y este estado mostró una disminución desde 31.4% en 2001. No obstante, la tasa de informalidad es mayor entre aquellos que se encuentran en unión libre que aquellos que están casados, la diferencia es de 9 puntos porcentuales. Por su parte, en 2008 el 27% de los informales es soltero, siendo éste el estado conyugal con mayor frecuencia entre los mismos, reduciéndose ligeramente desde 28% en 2001. Los solteros no obstante son el segundo grupo con más alta tasa de informalidad por estado civil con 64.7%.

En cuanto al nivel educativo, entre los informales, 27.7% sólo había alcanzado el nivel de básica primaria en 2008, es decir 5 años de educación formal, participación que se redujo desde

32% en 2001. Por su parte, 22% de los informales ha alcanzado el nivel de educación superior, que si bien parece una cifra alta, al contrastar con el 47% de participación con la cuentan los ocupados formales, permite corroborar que un mayor logro educativo está asociado a un mayor grado de formalidad laboral. Esta conclusión se refuerza con el hecho que la informalidad asciende al 90% entre los no educados, y se reduce consistentemente con mayores niveles educativos para alcanzar el 39% entre los ocupados con educación post-secundaria.

El grupo de edad con mayor participación entre los informales lo constituyen quienes tienen entre 35 y 44 años con 25%; seguidos en importancia por quienes tienen entre 25 y 34 años con 23% de participación. Estos dos grupos conservaron su participación respecto al año 2005, sin embargo el grupo de 45 a 55 años, ganó 5 puntos porcentuales respecto a 2001 para situarse en 21.6%, mientras que el grupo de 65 años y más se mantuvo estable y el grupo de 15 a 24 redujo en dos y medio puntos porcentuales su participación. Estos movimientos parecen positivos en el sentido que grupos en los extremos de la distribución de edades entre los informales han perdido participación en la misma, y son precisamente estos grupos los más vulnerables y con las tasas más altas de informalidad.

El comercio, es el sector con mayor participación entre los ocupados informales, y es a su vez aquel que presenta, después del sector agrícola, las más altas tasas de informalidad. Los sectores con menores tasas de informalidad son electricidad, gas y agua, y los establecimientos financieros. Para destacar se aprecian importantes reducciones de la tasa de informalidad en los sectores de la construcción y los establecimientos financieros entre 2001 y 2008.

En términos generales, las estimaciones bajo la definición de informal por salud de la ta-

Tabla 2. Informalidad por Sector Económico

| Categoría | | Formales | | | Informales | | | Tasas de Informalidad | | |
|-----------------|---------------------|----------|-------|-------|------------|-------|-------|-----------------------|-------|--------|
| | | 2001 | 2005 | 2008 | 2001 | 2005 | 2008 | 2001 | 2005 | 2008 |
| Sexo | Hombres | 52,1% | 52,8% | 56,2% | 56,2% | 54,5% | 55,4% | 61,9% | 58,9% | 56,9% |
| | Mujeres | 47,9% | 47,2% | 43,8% | 43,8% | 45,5% | 44,6% | 59,0% | 58,1% | 58,2% |
| Estado civil | Unión Libre | 19,6% | 21,1% | 24,6% | 24,9% | 26,6% | 29,3% | 67,0% | 65,2% | 62,7% |
| | Casado | 34,1% | 32,4% | 30,6% | 31,4% | 28,5% | 27,0% | 57,5% | 53,6% | 53,3% |
| | Viudo | 1,8% | 1,7% | 1,3% | 3,3% | 3,5% | 3,1% | 63,2% | 64,5% | 64,8% |
| | Divorciado | 10,6% | 10,0% | 9,8% | 12,2% | 12,6% | 13,7% | 64,2% | 64,0% | 53,1% |
| | Soltero | 33,9% | 34,8% | 33,7% | 28,1% | 28,8% | 27,0% | 57,4% | 55,4% | 64,7% |
| Grupos de Edad | Menores de 15 | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 1,3% | 0,8% | 0,8% | 98,9% | 99,3% | 100,0% |
| | Entre 15 y 24 | 17,0% | 15,3% | 15,9% | 17,9% | 17,3% | 15,4% | 63,2% | 63,6% | 58,5% |
| | Entre 25 y 34 | 35,7% | 34,4% | 34,3% | 25,2% | 22,5% | 22,7% | 53,5% | 50,3% | 49,1% |
| | Entre 35 y 44 | 28,3% | 28,9% | 27,1% | 26,2% | 25,7% | 24,7% | 59,9% | 57,5% | 56,7% |
| | Entre 45 y 54 | 14,6% | 16,7% | 18,0% | 16,8% | 19,3% | 21,6% | 63,0% | 61,6% | 62,1% |
| | Entre 55 y 64 | 3,7% | 4,3% | 4,2% | 8,4% | 9,5% | 10,6% | 70,5% | 66,1% | 66,8% |
| | 65 años en adelante | 0,6% | 0,5% | 0,4% | 4,4% | 4,8% | 4,3% | 74,3% | 69,7% | 73,9% |
| Nivel educativo | Sin educación | 0,6% | 0,6% | 0,4% | 3,2% | 2,4% | 2,7% | 88,4% | 85,8% | 90,0% |
| | Primaria | 13,7% | 11,3% | 11,0% | 31,9% | 28,6% | 27,7% | 78,2% | 78,1% | 77,2% |
| | Secundaria | 50,2% | 45,5% | 41,5% | 49,3% | 50,9% | 47,7% | 60,1% | 61,2% | 60,8% |
| | Post-secundaria | 35,5% | 42,6% | 47,0% | 15,6% | 18,1% | 22,0% | 40,3% | 37,4% | 38,7% |

Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos de los autores.

bla 1 nos muestran que los trabajadores informales en Colombia son principalmente hombres, solteros o con algún tipo de unión conyugal, con bajos niveles educativos (básica primaria) y con edades entre 35 y 44 años.

1.3 DESCRIPCIÓN DE LA INFORMALIDAD DE LAS FIRMAS

De otra parte, la informalidad no sólo es un fenómeno de la oferta de empleo, sino también de las firmas que contratan empleo informal. En esta línea de trabajo Cárdenas y Mejía (2007),

Santa María y Rozo (2008), Cárdenas y Rozo (2009) han encontrado que la informalidad empresarial en Colombia se encuentra concentrada en firmas jóvenes y pequeñas, muchas de las cuales encuentran rentable estar por fuera de la formalidad debido a la alta tasa impositiva que enfrentan y a los costos de la contratación. Cárdenas y Mejía (2007) afirman que 41.1% de las microempresas en el país son informales. Como propuestas para reducir la informalidad empresarial los anteriores trabajos sugieren incrementos de la relación costo-beneficio de la formalidad a través de una mayor flexibilización de

la carga impositiva para las firmas jóvenes y pequeñas y el acceso a mayores beneficios en los servicios como consecuencia del registro mercantil; éste último se constituye como la variable relevante para definir si una firma es informal o no puesto que hace parte de los requerimientos legales para operar en el país. Otras propuestas van encaminadas hacia el acompañamiento, por parte de las cámaras de comercio, a las firmas que se formalicen puesto que los primeros años en la formalidad resultan los más difíciles para su supervivencia. También se propone la implementación de regímenes simplificados con tarifas únicas para permitir que el pago de impuestos sea sencillo para las empresas y de esa forma hacer más atractiva la llegada a la formalidad.

En este sentido y teniendo en cuenta que un entorno de negocios que dificulte la creación de empresas está asociado a tasas de informalidad empresarial más altas, es importante resaltar los avances que en esta materia se realizaron en el país. De acuerdo con el informe “Doing Business 2010”, Colombia ocupa el puesto 37 (puesto 49 en 2009) entre 183 economías del mundo, implementando reformas en ocho de diez categorías⁵ que mide este informe; este hecho lo ubica entre los 10 países que más implementaron reformas tendientes a facilitar la realización de negocios en el mundo. Colombia se muestra entre las economías que implementaron reformas para recortar o simplificar procedimientos una vez las empresas se han registrado formalmente, como el registro para el pago de impuestos y la seguridad social. Adicionalmente simplificó

los procesos para el pago del impuesto al valor agregado y al impuesto para las firmas, permitiendo que su pago y declaración se haga en línea a través de la página de la autoridad de impuestos nacionales (Sistema MUISCA). Este tipo de reformas puede tener un impacto significativo en la creación de empresas formales, e inclusive en la formalización de aquellas empresas que ven en la dificultad del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social un incentivo más para no hacerlo.

En general se observan medidas concretas para la creación de empresas y cierre de las mismas, entre otras. No obstante el país no realizó avances en la regulación que facilita la contratación de personal ni en las que tienen que ver con el cumplimiento de los contratos. En estas categorías, Colombia ocupa los puestos 62 y 152, respectivamente. Estas dos categorías, a nuestro juicio, se encuentran entre las más importantes para la reducción de la informalidad debido a que en el primer caso genera incentivos no solamente para la demanda de empleo sino también para la oferta; en el segundo caso, hace más proclive que las firmas utilicen mecanismos informales para llevar a cabo su operación, situación que contribuiría a exacerbar la informalidad empresarial.

2. Potenciales causas de la informalidad laboral en Colombia

La literatura empírica sobre el empleo informal en Colombia⁶ muestra que el actual esquema de aseguramiento de pro-

tección social está generando incentivos para que la fuerza laboral se vincule al empleo informal. En este sentido las diferencias existentes entre los regímenes de afiliación y los elevados costos laborales no salariales han sido identificados como las principales causas del aumento en la informalidad en Colombia a partir de la reforma a la seguridad social (Ley 100, 1993). A continuación se describen brevemente los aportes que sobre el valor del salario deben realizar los patronos y empleados y se reseñan los trabajos que relacionan dichos aportes con la informalidad laboral colombiana.

2.1 ELEMENTOS INSTITUCIONALES

El código sustantivo del trabajo (C.S.T.) en Colombia regula las relaciones laborales entre patronos y empleados. Determina entre otros, los tipos de contrato, la duración de la jornada de trabajo ordinaria, y los aportes que sobre el valor del salario deben realizar patronos y empleados.

En lo concerniente a los costos adicionales al salario se encuentran los aportes a la seguridad social, las contribuciones parafiscales, los riesgos profesionales, entre otros que se detallan en la Tabla 3. A partir del año 2007, estos pagos deben realizarse a través de un sistema conocido como Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la seguridad social (PILA). Con la entrada en vigencia de este sistema todas las personas que cuenten con ingresos superiores a un salario mínimo deberán realizar los aportes a la seguridad social, sean éstos empleados o independientes. El sistema obliga a que se liquiden simultáneamente los aportes de salud y pensiones, de acuerdo con la misma base gravable, aunque exceptúa a los trabajadores independientes de la obligatoriedad del pago de parafiscales y riesgos profesionales.

Cárdenas y Bernal (2003) y Santa María, Prada y Mujica (2009) han mostrado que los CLNS se han incrementado en más de 14 puntos porcentuales desde la vigencia de la ley 100 de 1993.

Tabla 3. Costos Laborales No Salariales (CLNS)

| Categoría | Formales | | | Informales | | | Tasas de Informalidad | | |
|---------------------------------|----------|-------|-------|------------|-------|-------|-----------------------|-------|-------|
| | 2001 | 2005 | 2008 | 2001 | 2005 | 2008 | 2001 | 2005 | 2008 |
| Sector Económico | | | | | | | | | |
| Agricultura | 1,4% | 1,2% | 1,3% | 1,7% | 1,7% | 2,7% | 62,8% | 65,0% | 73,3% |
| Minería | 0,3% | 0,5% | 0,5% | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 36,9% | 30,6% | 35,7% |
| Industria | 24,8% | 23,8% | 22,2% | 16,0% | 16,1% | 15,5% | 50,5% | 49,8% | 48,5% |
| Electricidad, gas y agua | 1,2% | 1,5% | 1,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 11,3% | 8,3% | 10,6% |
| Construcción | 1,8% | 2,5% | 4,2% | 6,0% | 6,9% | 6,6% | 83,9% | 80,2% | 67,9% |
| Comercio, restaurantes, hoteles | 17,9% | 18,4% | 19,5% | 33,0% | 35,0% | 34,5% | 73,5% | 72,3% | 70,5% |
| Transporte, comunicaciones | 6,8% | 7,1% | 8,8% | 7,7% | 9,4% | 10,6% | 62,3% | 64,4% | 61,9% |
| Establecimientos financieros | 10,6% | 4,6% | 4,4% | 5,2% | 0,6% | 0,6% | 42,5% | 13,8% | 15,2% |
| Otros | 35,1% | 40,4% | 26,9% | 30,2% | 30,0% | 19,9% | | | |

Fuente: (Cárdenas M., 2009)

5 Las categorías en las cuales se implementó reformas fueron: Apertura de una empresa, Obtención de permisos de construcción, Registro de propiedades, Obtención de crédito, Protección de inversionistas, Pago de impuestos, Comercio transfronterizo y el cierre de una empresa. Las categorías en las cuales no se hicieron reformas fueron, el empleo de trabajadores y el cumplimiento de los contratos.

6 Cárdenas y Bernal (2003); Santa María, Prada, y Mujica (2009); Peña, Mondragón y Wills (2009); Santa María, García y Mujica (2009); Camacho, Conover y Hoyos (2009); Santa María y Roza (2008).

Estos autores además muestran que la correlación entre el incremento de estos costos y la tasa de desempleo, y la relación entre trabajadores informales a formales es alta, sugiriendo un efecto de causalidad entre los CLNS y la informalidad. En particular Santa María, Prada y Mujica (2009) muestran cómo las contribuciones de solidaridad tanto para pensiones como para la salud se han incrementado, lo que se constituiría en un impuesto puro, pues recae únicamente sobre el trabajador. De otro lado, estudios como el de Peña, Mondragón y Wills (2009) y Santa María, García y Mujica (2009) analizan el efecto de las rigideces del mercado laboral colombiano - CLNS y el salario mínimo - sobre el mercado laboral informal. Peña encuentra que el incremento en el tamaño del sector informal está altamente correlacionado con el aumento en los CLNS y el salario mínimo. Mientras que Santa María muestra que el efecto de los costos no salariales se ve profundizado por la existencia del salario mínimo pues éste impide la transmisión de los costos del empleador al empleado vía reducción de los salarios por lo cual el ajuste a los ciclos económicos se realiza vía cantidades.

En cuanto a las contribuciones a la salud, Camacho, Conover y Hoyos (2009) encuentran que la manera como se ha implementado el sistema

de salud en Colombia ha generado incentivos perversos para la formalización laboral. Para entender los argumentos que sustentan dicha hipótesis, es importante tener una idea general acerca del funcionamiento del actual sistema de salud colombiano. Desde su creación han existido dos regímenes de afiliación: el contributivo y el subsidiado⁷. En el libro titulado “Eficiencia del gasto Público en América Latina” se hace una descripción más detallada acerca del funcionamiento institucional del sistema de salud colombiano (Konrad Adenauer Stiftung, 2008, p. 194). Actualmente existen diferencias sustanciales entre los dos regímenes en cuanto al tipo y calidad de los servicios, medicamentos y número de beneficiarios⁸. En este sentido, quienes hacen parte del régimen contributivo pueden acceder al paquete de servicios y medicamentos incluido en el denominado Plan Obligatorio de Salud (POS). En cuanto a los beneficiarios, sólo pueden serlo quienes hacen parte del grupo familiar básico del cotizante⁹. Por otro lado, quienes pertenecen al régimen subsidiado pueden acceder al Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), el cual actualmente tiene menos servicios y medicamentos que el contributivo. Sin embargo permite afiliarse a cualquier miembro permanente del hogar independiente de su relación con el jefe del hogar.

- 7 Al primero pertenecen los trabajadores, los cuales si son empleados están obligados a pagar una cuarta parte del costo de la afiliación - las restantes tres cuartas partes corresponden al empleador -, mientras que si son independientes deben pagar la totalidad de la misma. Al segundo pertenece la población pobre y desempleada, por lo que los recursos para financiarlo provienen de la solidaridad del régimen contributivo y de fondos del gobierno.
- 8 Dado el fallo de la Corte Constitucional sobre unificación del POS (T-760/08). El ministerio de la protección social espera que en enero del 2011 el plan obligatorio de salud sea unificado para que quienes hacen parte del régimen subsidiado reciban los mismos servicios que se prestan en el contributivo. Sin embargo a partir del fallo los niños tienen derecho a los mismos servicios independientemente del tipo de afiliación que tengan.
- 9 i) cónyuge e hijos del afiliado; ii) si es soltero y no tiene hijos se le permite afiliarse a los padres si éstos no son pensionados y dependen económicamente del afiliado. La afiliación de una persona adicional tiene un costo cuyo monto es fijado por el gobierno y se denomina Unidad de Pago por Capitación (UPC) que depende de la edad del beneficiario.

Es precisamente esta facilidad de incluir como beneficiarios a cualquier integrante del hogar, más allá de su grupo familiar básico lo que puede incentivar a las personas a elegir este régimen de afiliación y por tanto hacer parte de la fuerza laboral informal. Al respecto Camacho, Conover y Hoyos (2009) señalan que es posible que los menores costos y restricciones del régimen subsidiado puedan alentar a las familias extendidas y con integrantes jóvenes y saludables a buscar este tipo de cobertura en salud. Mientras que las familias que cuentan con miembros vulnerables a problemas de salud, prefieren intentar vincularse al régimen contributivo a través del empleo formal. No obstante la unificación de los POS, eliminaría este incentivo a buscar empleo formal entre las familias más vulnerables pues los servicios con los que contarían a partir de esa fecha serían iguales aún perteneciendo al régimen subsidiado.

Santa María y Rozo (2008) reportan que cerca de la mitad de la población no está dispuesta a abandonar el régimen subsidiado por un trabajo asalariado. Específicamente el 49% de las personas encuestadas manifestó no estar dispuesto a trabajar de manera formal si pierde los beneficios del SISBEN. El SISBEN es un sistema de información para identificar a las personas que podrían ser sujetas de políticas sociales por encontrarse en condición de pobreza. Su implementación se dio a partir de la Ley 100, y se convirtió en la herramienta de focalización de la política social en Colombia.

En términos generales los estudios señalan que el mercado laboral colombiano se caracteriza por los altos CLNS, diferencias en los regímenes de aseguramiento a salud y la rigidez im-

puesta por el salario mínimo. Estas características han desincentivado tanto la generación de empleos formales por parte de las empresas como a los trabajadores a asumir unos costos que al parecer perciben mayores que los beneficios que reciben por ellos. Lo anterior se ve reflejado en un aumento de la informalidad especialmente por parte de la población más pobre.

3. Recomendaciones de Política

En este documento hemos sugerido dos posibles causas de la informalidad laboral en Colombia. La primera son los CLNS que principalmente afectan los incentivos de las empresas, pero que también afectan a los trabajadores y profesionales independientes. La segunda tiene que ver con los incentivos que el diseño del sistema de salud en Colombia genera sobre la oferta de trabajo informal; ambos elementos están relacionados debido a que una parte de los CLNS se utiliza para financiar el sistema de salud. A partir de la información analizada nos aventuramos a proponer algunas recomendaciones, las cuales desde nuestro punto de vista podrían reducir los actuales niveles de informalidad laboral en Colombia.

3.1 HACER MENOS COSTOSA LA CONTRATACIÓN DE EMPLEO FORMAL

Esta recomendación busca generar los incentivos adecuados a la generación de empleo formal al hacer menos costosa de lo que en la actualidad es la contratación de individuos que ya son beneficiarios del sistema de salud¹⁰. El país debería pensar en la forma de reducir para este

- 10 En Colombia si el jefe de un hogar tiene empleo formal, su núcleo familiar está protegido; por consiguiente, la contribución al sistema de los miembros ya cubiertos, se constituye en una carga impositiva para el hogar, pero sobretudo para el empleador. Esta situación genera incentivos para no buscar empleo formal en el caso de los primeros, pero también hace más costosa la contratación de personal por parte de las firmas.

grupo de personas los CLNS que pagan las empresas; en particular los que tienen que ver con la financiación de los servicios de salud y los llamados impuestos parafiscales. La discusión acerca de la financiación del sistema de protección social a través de un mecanismo distinto a la nómina, es un tema de gran sensibilidad en el país, especialmente en estos momentos cuando el gobierno nacional declaró la emergencia social con el fin de contar con mecanismos especiales para la expedición de decretos que permitieran hacer frente a los problemas de financiación del sistema¹¹. Mientras se logra el consenso político para reformar la financiación del sistema de salud, proponemos disminuir la contribución tanto de patronos como de empleados en los casos de personas que ya sean beneficiarios de un cotizante formal.

En este sentido debería explorarse la posibilidad que los miembros del hogar beneficiarios del sistema de salud a través de las cotizaciones de un trabajador formal pudieran obtener una deducción de entre el 25% y 50% en sus cotizaciones al sistema de salud durante el primer año de contrato, con el fin de hacer más atractivo el enganche inicial. El esquema podría funcionar a manera de devolución al final de cada año, por ejemplo, junto con la prima de diciembre o al momento de la liquidación del contrato de trabajo, considerando que el valor de la devolución ascendería a un valor entre 1% y 2% del salario mensual del trabajador.

Para que las empresas, especialmente las de menor tamaño y/o duración en el mercado se

vean incentivadas a contratar empleo formal, es necesario sustituir gradualmente la financiación de los programas del SENA y el ICBF por contribuciones generales como el Impuesto al valor agregado combinado con la eliminación de exenciones en el impuesto de renta, tal como lo señalan Santa María y Rozo (2008).

En el caso de las contribuciones a las cajas de compensación familiar, debería evitarse las contribuciones múltiples, es decir para más de un miembro del hogar con empleo formal, por parte de las empresas¹². Esto podría implementarse a través de la devolución de estos aportes a las empresas una vez se haya cotejado la información sobre beneficiarios y contribuyentes, o permitiendo que los montos contribuidos puedan ser deducibles de los impuestos nacionales. Medidas como las propuestas buscan balancear el atractivo a la inversión en capital que actualmente existe en el país, haciendo más atractiva la contratación de mano de obra.

Para entender que tan efectivas pueden ser estas medidas es bueno utilizar como parámetro las estimaciones de algunos autores. Se estima (LORA, 2001) que la reducción de los CLNS en 7% mejoraría los indicadores del mercado laboral, ya que aumentaría en aproximadamente 9% el empleo formal, reduciría en 2.6% el empleo informal y reduciría en 1% la tasa de desempleo. Alm y López (2002) mostraron que reducirlos en 9 puntos porcentuales disminuiría en 1% el empleo informal mientras que aumentaría en 3% el empleo de la mano de obra menos calificada. Cárdenas (2009) muestra que un au-

mento de 1% en los costos no salariales aumenta la relación formal/informal en 1.4%. Por otro lado, Santa María et al. (2008) encuentran que el aumento de 14 puntos porcentuales en los costos no salariales que se hizo a partir de la ley 100 de 1993 generó una gran segmentación del mercado laboral colombiano, lo cual aumentó la informalidad y el cuentapropismo. Nuestra propuesta busca reducir los CLNS en aproximadamente diez puntos porcentuales (6 puntos de salud y 4 puntos de Cajas de compensación) para un segmento de población ya cubierto con estos servicios; en ese sentido podría reducir la informalidad en un proporción no despreciable. Claramente las reducciones que se presenten en el recaudo de estos recursos se verían contrarrestadas con la mayor contratación y actividad económica; así mismo dado que la mayoría de estos individuos son informales, pues no cotizan a la salud y tan solo son beneficiarios, su vinculación a un empleo formal puede generar ingresos adicionales para el financiamiento del sector de la salud.

3.2 HACER MÁS ATRACTIVO EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO

Teniendo en cuenta que uno de los principales incentivos para permanecer en la informalidad en el mercado laboral colombiano obedece a la diferencia en los criterios para la selección de los beneficiarios en cada uno de los regímenes de salud, proponemos la unificación de este criterio - este hecho al parecer no se está teniendo en cuenta en la actual reforma al sistema de salud en Colombia. En la medida en que se permita que los cotizantes puedan incluir como beneficiarios a los integrantes de su hogar en las mismas condiciones que se hace en el régimen subsidiado, desaparecería el incentivo para quedarse en dicho régimen y no perder tal bene-

ficio, una vez se le ha ofrecido empleo formal. Sin embargo, dado que la unificación de los POS será un hecho próximamente, las dos medidas en conjunto podrían hacer aún más atractivo el régimen subsidiado y por lo tanto la informalidad laboral. Por esto proponemos además contrarrestar el atractivo relativo del régimen subsidiado con mayores controles en los criterios de elegibilidad de las personas que pertenecen a ese régimen. Una forma de hacerlo puede ser verificar a través de las distintas bases de datos existentes en el país (del sistema financiero por ejemplo) si quienes pertenecen a este régimen efectivamente son personas pobres o que no cuentan con los ingresos suficientes para cotizar.

Por otro lado, consideramos que mientras exista el sistema dual, contributivo y subsidiado, debe flexibilizarse la entrada y la salida del régimen subsidiado ante la pérdida del empleo, puesto que en la actualidad las personas no estarían dispuestas a abandonar el régimen subsidiado, especialmente cuando el empleo es temporal. En este sentido proponemos que se permita la reincorporación al régimen subsidiado cuando el contrato de trabajo tenga una duración inferior a un año.

3.3 OTRAS RECOMENDACIONES

Si bien el Ingreso Base de Cotización para la seguridad social cuenta con un tope máximo de 25 salarios mínimos mensuales (alrededor de US\$ 6000) podría considerarse la posibilidad de reducir ese tope a un valor cercano al promedio latinoamericano (En Chile es alrededor de US\$ 2600).

Como mostraron Roldán y Ospino (2010), la duración del desempleo afecta de manera negativa la probabilidad de encontrar empleo formal, por lo que políticas tendientes a mejorar la

11 En particular los decretos incrementaron el impuesto a la cerveza y los juegos de azar, con el fin de conseguir los recursos necesarios que evitaran el colapso financiero del mismo, entre otras reformas no menos polémicas.

12 En la actualidad, cada empleador contribuye 4% del valor de su nómina para que los empleados puedan utilizar los servicios de las cajas de compensación familiar, no obstante en los hogares donde más de un miembro cuenta con empleo formal, los empleadores están contribuyendo por cada uno de ellos, cuando con la contribución de sólo uno los demás miembros podrían acceder a los mismos servicios.

efectividad de la búsqueda de empleo, programas de formación para el trabajo, y otros que mejoren la empleabilidad de las personas pueden contribuir a la reducción de la informalidad. En este sentido el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) debe jugar un papel fundamental con su programa de intermediación laboral, como lo proponen Santa María y Rozo (2008), especialmente con su programa de formación para el trabajo.

Finalmente, debido a que los jóvenes y los adultos mayores cuentan con una mayor probabilidad de ser informales (ROLDÁN y OSPINO, 2010), podría considerarse un esquema en el cuál este grupo de población se vincule de manera automática al régimen subsidiado y queden exentos del pago de los servicios de salud siempre que se vinculen a un empleo formal. El diseño de esta política debe tener en cuenta los posibles incentivos perversos y los problemas de riesgo moral. Por este motivo, sus beneficios deben tener límites en el tiempo; para los jóvenes se debe establecer límites en la edad para acceder al beneficio y los adultos mayores deben perder el beneficio una vez cumplan los requisitos para una pensión mínima.

Conclusiones

Colombia es un país con una tasa de informalidad relativamente alta. Durante el período estudiado (2001-2008) fluctuó entre 58% y 61% de acuerdo con la definición oficial. Adicionalmente se observó un comportamiento procíclico de la tasa de informalidad, lo cual es consistente con la hipótesis que el sector informal genera gran parte del empleo en Colombia. Al usar la definición de informal por salud se encontró que en Colombia los emplea-

dos informales son principalmente hombres, solteros o con algún tipo de unión conyugal, con bajos niveles educativos (cinco años de educación formal) y con edades que oscilan entre 35 y 44 años de edad. Esto último implica que los informales jóvenes y mayores, quienes tradicionalmente han tenido las tasas más altas de informalidad han perdido participación dentro de la distribución de la informalidad por edades. Por otro lado, las firmas informales en Colombia son en su mayoría jóvenes y pequeñas, para quienes puede ser más rentable permanecer en el sector informal debido a los altos costos de la formalización.

Con base en la revisión de los trabajos sobre informalidad en el mercado laboral colombiano de Cárdenas y Bernal (2003); Santa María, Prada y Mujica (2009); Peña, Mondragón y Wills (2009); Santa María, García y Mujica (2009); Camacho, Conover y Hoyos (2009); María y Rozo (2008), se sugiere que la regulación laboral genera incentivos para que la población haga parte del sector informal. En este sentido, la diferenciación entre los beneficiarios del cotizante y los elevados costos laborales no salariales han sido identificados como dos de las principales causas del empleo informal en el país.

Teniendo en cuenta las potenciales causas se identificaron en términos generales recomendaciones tendientes a disminuir los costos laborales no salariales y hacer más atractivo el régimen contributivo de salud para los hogares de menores ingresos. En el primer caso, se propone reducir los costos de contratación para de esta forma hacer más atractivo el empleo formal. En el segundo caso, se propone alinear los incentivos de los trabajadores para que éstos opten por abandonar el régimen subsidiado al obtener un empleo formal.

CARLOS G. OSPINO

Magister en Economía de la Universidad de los Andes (2005) y economista de la Universidad Tecnológica de Bolívar (2002). Desde el año 2009 es Docente de tiempo completo en la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Desde 2010, es coordinador del grupo de investigaciones del Instituto de Estudios Económicos del Caribe, GRANECO. Ha trabajado como investigador en la Fundación para el Desarrollo del Caribe, donde fue Director Ejecutivo (E) entre enero de 2008 y junio de 2009. Ha trabajado en proyectos de investigación para entidades como el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, el Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University. Sus áreas de interés son Economía laboral, Desigualdad y pobreza y evaluación de políticas públicas.

PAOLA MARCELA ROLDÁN

Magister en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Universidad de los Andes y University of Maryland (2005) y economista de la Universidad del Valle (2002). Desde el año 2007 es Profesora Auxiliar en la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Ha trabajado como docente de cátedra de la Universidad de los Andes (2006). Sus áreas de interés son Economía laboral, Microeconomía y Economía Ambiental.

Referencias Bibliográficas

- ALM, J.; LÓPEZ, H. *Payroll taxes in Colombia*. Working Papers Series 3316. Fedesarrollo, 2002.
- BERNAL, R. The informal labor market in Colombia: Identification and characterization, *Revista Desarrollo y Sociedad*. Universidad de los Andes, 2009.
- CÁRDENAS, M. *Introducción a la economía Colombiana*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A., 2009.
- CÁRDENAS, M; BERNAL, R. Determinants of Labor Demand in Colombia. In: J. Heckman; Pagés, C. (Org.) *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.
- CÁRDENAS, M; MEJÍA, C. *Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia*. Bogotá: Fedesarrollo, 2007. (Working Paper Series 35, p. 1-43).
- CÁRDENAS, M; ROZO, S. Informalidad Empresarial en Colombia: Problemas y Soluciones, *Revista Desarrollo y Sociedad*. Bogotá: Universidad de los Andes, No. 63, p. 211-243, 2009.
- CAMACHO, A; CONOVER, E; HOYOS, A. *Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2009. (Documento CEDE 6003).
- CONGRESSO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 100. 1993.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG. (Org: SAAVEDRA, E; FONTOURA, J.) *Eficiencia del Gasto Público en América latina*. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- LORA, E. *Por qué tanto desempleo? Qué se puede hacer?* 2001.
- PEÑA, X; MONDRAGÓN, C.; WILLS, D. *Labor Market rigidities and informality in Colombia*. Documentos CEDE 6717. Universidad de los Andes, 2009.
- PERRY, G. et al. *Informality. Exit and Exclusion*. Washington D.C.: The World Bank Group, 2007.
- ROLDAN, P. M; OSPINO, C.G. *Labor Informality: The Colombian Case*. Working Paper Series, 2010. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1557987>.
- SANTA MARÍA, M; ROZO, S. *Informalidad Empresarial en Colombia: Alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos*. Bogotá: Fedesarrollo, 2008. (Working Paper 40, p. 1-73).
- SANTA MARÍA, M; GARCÍA, F; MUJICA, A. V. *Los Costos no Salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. 2009.
- Santa María, M; Prada, C. F; Mujica, A. V. *Oportunidades, desafíos y barreras de la movilidad laboral en Colombia: Reflexiones para la población en pobreza extrema y moderada*. Bogotá: Fedesarrollo, 2009. (Working Paper 42, p. 1-63).
- The World Bank. *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times*. Washington D.C., 2009.

Costa Rica

JUAN E. MUÑOZ GIRÓ



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

La definición y la aplicación de políticas públicas orientadas a reducir la informalidad del trabajo deben plantearse con base en la identificación de las diferentes facetas de la informalidad, sus orígenes y su persistencia como característica del mercado laboral. La eficacia de las políticas públicas diseñadas en tal dirección parte de la definición del trabajo informal, el cual se entenderá como el esfuerzo físico o mental o de ambos tipos que una persona aplica a cambio de obtener una remuneración monetaria o en especie, ya sea con trabajo independiente o como empleado de un patrón, pero que no se reporta para propósitos de cotización para la seguridad social, tanto en atención médica como en el sistema de pensiones. Esta definición se ha utilizado en este documento por cuanto la información estadística disponible en Costa Rica recopila datos sobre la condición de aseguramiento de los trabajadores y no de otros tipos de informalidad laboral que pueden ser identificados.

Es importante, asimismo, dejar claro, con propósitos de análisis, que la informalidad laboral tiene como principal efecto precisamente la ausencia o invisibilidad del trabajador en el sistema de seguridad social y no tanto en la contribución de este en el pago de impuestos, lo cual podría responder más a una actitud de evasión fiscal.

La definición de políticas de desarrollo, como las llama la Organización Internacional del Trabajo, demanda que la política pública se entienda como aquel conjunto de planes y acciones diseñados y aplicados por el Estado y sus instituciones para alcanzar un objetivo socialmente deseable. En este caso, favorecer la inclusión de los trabajadores informales dentro de esquemas formales de trabajo en los que ellos puedan construir un perfil de asalariado con derechos de seguro social, crédito y contribución tributaria.

La informalidad laboral y sus posibles soluciones se pueden analizar una vez que se tenga claro cuándo existe y cuándo se confunde con temas de evasión tributaria, pobreza o incapaci-

dad para conseguir un trabajo formal. En función de esta identificación la puesta en práctica de políticas públicas será más específica y orientada hacia la incorporación de los trabajadores informales dentro del sistema de cotización social y la posibilidad de una inclusión dentro de los mercados organizados de una economía.

La existencia de trabajadores informales plantea varios problemas para la sociedad y para la buena marcha de la función pública orientada a consolidar los beneficios de la atención médica social y los fondos de retiro. Destacan entre estos problemas los siguientes:

- La presión que la demanda de los trabajadores informales ejerce sobre la seguridad social sin la correspondiente contribución, por mínima que fuera, para su financiamiento;
- La presión que también se ejerce sobre el sistema de pensiones no contributivas;
- La imposibilidad de detectar específicamente las causas que llevan a las personas a laborar informalmente y, por ende, a definir claramente las políticas públicas y a quiénes van dirigidas;
- La dificultad para diseñar los planes necesarios para formalizar el trabajo informal, especialmente en el tema de reeducación de trabajadores que no se actualizan en conocimientos y técnicas;
- La confusión entre trabajo informal, trabajo de subsistencia y evasión fiscal;
- Las condiciones de trabajo y los salarios no son los óptimos, no hay garantía del número máximo o mínimo de horas laboradas, pago de días feriados, reconocimiento de vacaciones, explotación, cumplimiento de medidas de salud pública, entre otros.

A lo largo de este ensayo se pretende, por consiguiente, delinear las formas de trabajo informal, separándolas de lo que podría constituir trabajo de subsistencia y evasión fiscal, con el propósito de proponer políticas públicas para incluir dentro de la fuerza laboral formal a aquellos trabajadores que se hallan al margen. El ensayo inicia con una descripción estadística del trabajo informal en Costa Rica, para luego dar paso al delimitamiento de las formas de trabajo informal y las posibles políticas para subsanarlo. Para este trabajo fueron entrevistados 52 trabajadores ubicados en diferentes partes de la ciudad capital y a lo largo de algunas avenidas y calles aledañas. Ello con el propósito de averiguar el motivo por el cual realizan las labores que llevan a cabo y su capacidad de cotización al seguro social.

El documento inicia el análisis con la presentación de las estadísticas disponibles en materia de trabajo informal recopiladas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) desde el año 2001. Continúa con la enumeración de hipótesis sobre la informalidad laboral de acuerdo con los resultados de las entrevistas realizadas y de la documentación que existe para el caso de Costa Rica. Finaliza con las propuestas de políticas públicas y conclusiones.

1. El empleo informal en Costa Rica

1.1 LA ESTADÍSTICA DEL TRABAJO INFORMAL EN COSTA RICA

No fue sino hasta el año 2001 que el INEC incorporó un módulo de trabajo informal en su Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples¹. Es

importante aclarar, sin embargo, que el módulo recopila información de pequeñas empresas y de aquellos individuos entrevistados que se declaran como trabajadores independientes². Los principales resultados que se obtuvieron de las encuestas desde el 2001 hasta el 2008 indican que entre el 31 y el 37% de los entrevistados se declaran como patronos y trabajadores sin seguro social³. Asimismo, para esos años los trabajadores que se declaran independientes y que no cotizan al seguro social han representado entre el 38 y el 43%. Por su parte, los patronos que se declaran sin cotización al seguro social han representado alrededor del 10% de los patronos entrevistados.

Los datos de las encuestas indican también que de los patronos y trabajadores informales, entre el 75 y el 78% son hombres y entre el 22 y el 25% son mujeres. Según su nivel de educación, entre el 56 y el 62% de los trabajadores y patronos informales tienen educación primaria completa o incompleta. A lo largo de los ocho años de recopilación de información, se observa que entre el 4,3 y el 6,8% son personas menores de 18 años; entre el 45,0 y el 47,9 % tienen edades de 19 años a 35 años; entre el 34,2 y el 38,0% de 36 años a 55 años; y entre el 7,3 y el 16,5% son personas con más de 55 años.

De los datos de la encuesta del año 2008 se observa que los patronos y trabajadores clasificados como informales, el 79,4% declaró en la encuesta generar un ingreso mensual equivalente a US\$500 por mes, el 10,1% declaró un ingreso mensual entre US\$500 y US\$1000; el 1,4%

declaró un ingreso entre US\$1000 y US\$1500 por mes y, finalmente, el 9,1% declaró un ingreso superior a US\$1.500 por mes⁴.

2. Las causas del empleo informal

2.1 EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Con referencia a la macroeconomía, Avigan et al. (2005) señalan cuatro posibles causas asociadas con la presencia de mercados informales en la economía:

- La ausencia de crecimiento económico que facilite y promueva el auge del mercado laboral formal;
- El *jobless growth theory*, concepto que propone que el aumento de la fuerza laboral formal requiere no solamente del crecimiento económico sino un crecimiento en exceso a la tasa subyacente de crecimiento de la productividad;
- La posibilidad de que las pequeñas y medianas empresas puedan crecer y establecerse más rápidamente al margen de las regulaciones;
- El ajuste de las demandas por trabajo entre los diferentes sectores de actividad económica puede llevar a algunos trabajadores a quedar cesantes y resolver su problema transitorio de desempleo mediante la informalidad.

En el caso de Costa Rica, no obstante la escasa información que se ha acumulado sobre las tasas de participación del trabajo informal, es

¹ La encuesta se recopila en el mes de julio de cada año para obtener información sobre ingresos, desempleo y pobreza. Es una encuesta de cobertura nacional que tarda dos semanas en recopilar información. El módulo de trabajo informal se ha incorporado desde el 2001.

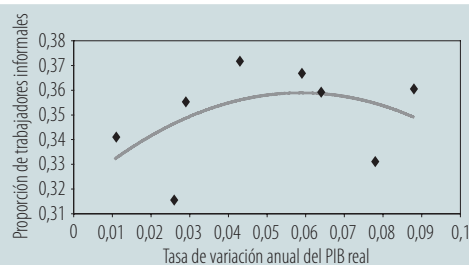
² Para propósitos de la encuesta, la pequeña empresa se identifica por contar con cinco o menos trabajadores.

³ El margen de error de muestreo de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples es del 3 por ciento por lo que la diferencia entre el valor máximo y el valor mínimo de la proporción de empleo informal es estadísticamente significativo.

⁴ Para los años previos al 2008, las definiciones de ingreso por ocupación principal no son consistentes de una encuesta a otra; por tanto, se presentan solo los datos de la encuesta del 2008.

interesante el comportamiento que se podría estar perfilando entre estas tasas y la tasa de crecimiento real de la economía. En el gráfico 1 se observa la asociación entre las tasas de participación del trabajo informal y la tasa de variación anual del producto interno bruto a precios constantes para las observaciones comprendidas entre el 2001 y el 2008⁵.

Gráfico 1. Asociación entre la tasa de variación anual del PIB real y la proporción de trabajadores informales según la EHPM



Fuente: Banco Central de Costa Rica, *Indicadores Económicos*, www.bccr.fi.cr. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples, 2001-2008*, www.inec.go.cr.

Llama la atención la posibilidad de que para tasas de variación del PIB real relativamente bajas, del 1 al 4 por ciento, por ejemplo, la tasa de participación del trabajo informal tiende a aumentar, en tanto que para tasas altas, iguales o superiores al 5 por ciento, las tasas de participación del trabajo informal tienden a bajar.

Si bien Costa Rica mostró tasas de crecimiento elevadas desde el 2005 hasta el 2007, el impacto de la crisis financiera internacional llevó a la economía a crecer en términos reales al 2,8 por ciento en el 2008 y a una proyección de

5 En el gráfico 1, la línea continua corresponde al ajuste polinomial de orden 2 que mejores resultados estadísticos brindó.

decrecimiento real entre el 1 y el 2 por ciento para el 2009. Las altas tasas de crecimiento históricamente se han asociado con condiciones externas favorables, en las que destacan recientemente el fuerte ingreso de inversión extranjera directa (IED) y la afluencia de turistas extranjeros. Estos dos factores de empuje para el crecimiento económico han venido a representar un cambio sustancial en el mercado laboral costarricense y, por ello, a representar tanto fuentes de nuevos tipos de empleo como riesgos de desempleo para trabajadores que no están preparados ante el cambio tecnológico en las formas de producción.

2.2 REGULACIONES Y TRÁMITES

No obstante las elevadas tasas de crecimiento real de la economía costarricense en años recientes, los informes de competitividad global que publican el Banco Mundial y el Foro de Davos dan cuenta de dos debilidades muy marcadas de Costa Rica para impulsar todo su potencial de crecimiento: una de ellas está relacionada con la cantidad de trámites y el tiempo que se tarda para inscribir, establecer y poner a funcionar empresas (problema que se ha dado en identificar como un síndrome de *tramitomanía*). La segunda debilidad es la infraestructura de transportes y tecnología. En el caso particular de Costa Rica, la extensión del empleo informal puede también estar explicada por la reglamentación que hace muy costosas a los pequeños, medianos y microempresarios las actividades económicas formalmente establecidas.

En el informe de competitividad global 2009-2010, publicado por el Foro Económico Mundial, Costa Rica ocupa el puesto 55 de todos los países

del mundo⁶. De acuerdo con el reporte *Doing Business* del año 2009 del Banco Mundial algunos indicadores de la competitividad de Costa Rica en materia empresarial son los siguientes⁷:

1. Promedio de días para abrir una empresa: 60; desde el 2004, el tiempo para crear una empresa bajó de 80 a 60 días, pero se ampliaron los pasos de 11 a 12. Costa Rica ocupa el puesto 123 entre 181 países, diez lugares abajo del 2008. Comparado con el promedio de Europa (6 procedimientos, 13,4 días) queda mucho por hacer;
2. Los tiempos para lograr el cumplimiento de un contrato cuando hay una disputa se duplican: de los 21 procedimientos y 370 días en el 2004, se pasó a 40 procedimientos y 877 días;
3. El plazo para declarar el cierre de una empresa aumentó de los 2,5 años en el 2004 a 3,5 años en el 2009. Logró bajar del puesto 104 al el 98, pero todavía está lejos del promedio europeo, 1,7 años;
4. Días requeridos para lograr permisos de construcción: 191; obtener un permiso de construcción requiere de 23 procedimientos y 191 días. Costa Rica aparece en el puesto 123 de 181 en esta nueva medición, lejos de los 15 pasos del promedio europeo, con sus 161 días;
5. Exportar lleva tiempo: la autorización para exportar demanda siete documentos y un tiempo estimado de 18 días. Casi el doble de Europa: 4,5 documentos en promedio, con 10,7 días;
6. Los pasos para inscribir propiedades son 6, con un tiempo de 21 días. Costa Rica está mejor que los promedios europeos, 4,7 pasos

con 30 días de plazo. Sin embargo, es el mismo dato desde el 2005, y se cayó del puesto 41 en el 2008 al 45 el 2009;

7. Diez años se requirieron para concretar concesión de carretera a Puerto Caldera en la costa del Pacífico;
8. Concesiones sin ritmo: las concesiones apenas están tomando ritmo en el país, pero tienen un problema de tiempo estructural. Los pasos para licitar, adjudicar y firmar contrato suelen requerir un año, lo que dificulta su manejo presupuestario;
9. Nuevos obstáculos: las inquietudes ambientales y comunales se convierten en retos crecientes; los 77 trámites registrados del Ministerio de Ambiente están en tercer lugar, detrás de los 126 del Ministerio de Hacienda y 140 del Ministerio de Trabajo.

En efecto, en Costa Rica se ha venido presentando desde hace tres décadas una tendencia muy marcada a crear excesivas regulaciones para el establecimiento de empresas. Cuando se pretende abrir una empresa, el cumplimiento de trámites y la solicitud de permisos se tienen que realizar en Ministerios, en Municipalidades, en Colegios Profesionales, ante la autoridad ambiental y en no pocas ocasiones enfrentar la oposición de grupos sociales organizados.⁸ Por consiguiente, el lento trámite y la oposición por parte de grupos sociales constituyen riesgos tanto para empresas nacionales como extranjeras y con ello la posibilidad de no llevar a cabo actividades en el país o bien de llevarlas a cabo al margen de la formalidad laboral.

6 WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. 2009.

7 BANCO MUNDIAL. *Doing Business Report*. 2009.

8 El ejemplo más reciente es el de la explotación minera en el sector Las Crucitas, al norte de Costa Rica, y el cual se ha visto paralizado por oposición de grupos ambientales. Las Crucitas es un distrito de los más pobres del país y con la llegada de la empresa minera se aumentaron los salarios, se capacitaban a los trabajadores con el Instituto Nacional de Aprendizaje y se cotizó a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Adicionalmente, informes recientes de las autoridades costarricenses dan cuenta de un atraso de cuarenta años en la infraestructura vial del país, en la modernización de los puertos del Pacífico y del Caribe y en la ampliación de los aeropuertos internacionales. Este factor de reza go se traduce en atrasos de transporte y en aumento de costos, con la consiguiente disminución de actividad económica de las empresas⁹. A este problema de infraestructura se le une el atraso tecnológico en las telecomunicaciones. No fue sino hasta el año 2007 que se eliminó el monopolio estatal de las telecomunicaciones y aun a lo largo del 2009 no se estableció ninguna empresa que compita directamente con la empresa estatal. El efecto de este monopolio ha sido principalmente el atraso en la modernización de las telecomunicaciones y, durante varios años, en el elevado costo del servicio.

Dadas estas limitaciones, debe considerarse una política pública orientada a la facilitación del establecimiento y formalización de empresas, tanto de capital nacional como de capital extranjero.

Se mencionó anteriormente la fuerte presencia del síntoma de *tramitomanía* en el proceso de inscripción y establecimiento de empresas en Costa Rica. Este síndrome deriva de la presencia de múltiples instancias públicas creadas por leyes para regular no solo el mercado laboral sino también las áreas de salud pública, ambientales, construcción y servicios públicos. No existe, por así llamarlo, una ventanilla única en la que el empresario pueda realizar todos los trámites y solicitar todos los permisos de una sola vez. Al contrario, la persona interesada en establecer

un negocio debe movilizarse entre diferentes instituciones, con diferentes o incluso los mismos requisitos y en algunas ocasiones pagar comisiones y timbres para certificar documentos.

2.3 EL CAMBIO TECNOLÓGICO, LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO INFORMAL

Como se mencionó anteriormente, la inversión extranjera directa se ha constituido en una pieza fundamental del crecimiento económico de Costa Rica. La IED se ha concentrado principalmente en la manufactura de alta tecnología (Intel, HP), en el establecimiento de centros de llamadas internacionales (*call centers*) y en el sector de la construcción de hoteles. Las razones por las que estas empresas se han instalado en el país están asociadas con las facilidades de trámites que enfrentan al establecerse en las denominadas zonas francas, la exención tributaria que implican las zonas francas, con el nivel de educación relativamente elevado que tiene la población costarricense y el énfasis reciente en el aprendizaje de otros idiomas.

La apertura costarricense al capital extranjero ha llevado consigo transformaciones profundas en la tecnología de producción y en el mercado laboral. Hasta hace treinta años Costa Rica se caracterizaba por la producción y exportación de pocos productos agrícolas y ganaderos (café, bananos, azúcar, carne) cuya producción demandaba mano de obra poco capacitada y con salarios relativamente bajos. La informalidad laboral que podría haber existido en los años previos a la década de 1980 se habría caracterizado por la existencia de trabajadores que emigraban entre dife-

rentes zonas de producción en procura de conseguir trabajos estacionales. Sin embargo, no hay estadísticas que permitieran valorar la magnitud y la concentración del trabajo informal.

Después de la crisis económica que sufriera el país en los primeros años de la década de 1980, una de las orientaciones de la política económica fue la de diversificar la producción agrícola para disminuir la fuerte dependencia del país en dos o tres productos de exportación. Se inició un proceso de transformación del agro costarricense que llevó al establecimiento de empresas agroindustriales, a la mecanización de muchas de las actividades agrícolas y a la necesidad de orientar la educación técnica hacia nuevas tecnologías de producción. Asimismo, el país también se convirtió en un importante centro de operaciones de manufacturas de segundo nivel, *maquilas*, es decir, en empresas de confección de piezas textiles previamente diseñadas. El establecimiento de estas empresas, las agroindustriales y las *maquilas*, principalmente en las áreas rurales, tuvo como consecuencia un importante traslado de trabajadores de producción agrícola tradicional hacia las nuevas fuentes de empleo. Tuvieron que enfrentar el adiestramiento y la capacitación, por mínimas que fueran, para operar tecnología diferente a la de la pala y el machete.

Aún más importante en este profundo cambio fue la incorporación de las mujeres en los nuevos procesos de producción. La industria de textiles atrajo a aquellas mujeres que se dedicaban al servicio doméstico, principalmente, y a otras que requerían constituirse en una fuente adicional de ingreso familiar. Como consecuencia de la creciente actividad de exportación y la falta de mano de obra agraria, así como de la escasez de servidoras domésticas, se presentó un fuerte influjo de trabajadores de Nicaragua, atraídos por la disponibilidad de fuentes de empleo

en Costa Rica y en respuesta a la difícil situación política y económica de su país. Es razonable entonces proponer que el trabajo informal en Costa Rica podría haberse visto caracterizado a lo largo de los años de 1980 y buena parte de 1990 por la presencia de inmigrantes nicaragüenses.

En los años de la década del 2000 la presencia de la IED ha venido otra vez a cambiar dramáticamente la estructura del mercado laboral. La demanda por trabajadores se caracteriza por requerir conocimientos tecnológicos, idiomas y flexibilidad de horarios. Por consiguiente, si la educación costarricense fallara en preparar a los estudiantes para trabajar bajo otras modalidades que no cumplen con los requisitos de los nuevos segmentos del mercado laboral, se estaría en presencia de nuevos sectores de informalidad laboral.

De conformidad con los datos del cuadro 1, del empleo que se define como informal según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, una muy importante proporción de trabajadores cuenta solo con educación primaria completa o

Cuadro 1. Proporción de trabajadores informales según nivel de educación

| | Primaria | Secundaria | Parauniversitaria | Universitaria | Total |
|------|----------|------------|-------------------|---------------|---------|
| 2001 | 62,10% | 1,70% | 0,20% | 36,00% | 100,00% |
| 2002 | 62,60% | 1,60% | 0,20% | 35,60% | 100,00% |
| 2003 | 59,30% | 2,50% | 0,10% | 38,10% | 100,00% |
| 2004 | 58,50% | 1,90% | 0,10% | 39,50% | 100,00% |
| 2005 | 56,80% | 2,00% | 0,30% | 40,90% | 100,00% |
| 2006 | 56,20% | 1,60% | 0,40% | 41,80% | 100,00% |
| 2007 | 56,10% | 1,60% | 0,60% | 41,70% | 100,00% |
| 2008 | 54,70% | 1,50% | 0,60% | 43,20% | 100,00% |

Fuente: INEC. Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples.

9 Otro ejemplo se manifiesta en el Distrito El Coyol del Cantón Central de la Provincia de Alajuela, el cual, por su cercanía con el aeropuerto internacional se perfila como una zona de atracción importante para las empresas de exportación. Sin embargo, la carretera entre El Coyol y el aeropuerto tiene un único puente de más de cien años con un solo carril, por lo que el atraso en la movilización atenta seriamente contra el establecimiento de las empresas en esa zona.

incompleta, en tanto que es menor la proporción con educación técnica y parauniversitaria. Precisamente la educación necesaria para las nuevas demandas laborales.

Aun cuando la proporción de trabajadores informales con educación primaria completa o incompleta ha tendido a disminuir, la proporción en comparación con el total de trabajadores y patronos declarados como informales permanece elevada. Se podría plantear, por tanto, que trabajadores con educación elemental, como se podría considerar a la educación primaria, tienen propensión a permanecer en el segmento informal del mercado. Especialmente en presencia de una rápida transferencia de tecnología novedosa por medio de la inversión extranjera directa.

Llama la atención, sin embargo, la creciente participación de trabajadores con formación universitaria dentro del empleo informal, los cuales pasaron de representar el 35% en el año 2002 al 43% en el 2008.

Ante tal posibilidad, la política pública debería orientarse hacia la identificación de los trabajadores con bajo adiestramiento y escasas habilidades con el objetivo de definir y aplicar planes de acción para capacitarlos con miras a insertarlos en el mercado laboral formal. En este caso, el Estado costarricense cuenta con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) el cual es una institución que está a cargo de la formación técnica de trabajadores de empresas privadas y de trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, el Instituto Nacional de Aprendizaje ha sido criticado en diferentes foros empresariales por no responder oportunamente a los requerimientos técnicos que los nuevos métodos de producción demandan en las empresas que los adoptan, aun cuando de manera intensiva ha venido en años recientes desarrollando programas para capacitar trabajadores en el manejo de computadores y en el aprendizaje del inglés.

Ahora bien, la calidad de la educación en Costa Rica muestra dos aspectos adicionales que ponen en riesgo la posibilidad de avanzar en el tema del trabajo informal y de los niveles de remuneración salarial. Uno de ellos está relacionado con el enfoque denominado *pedagogismo* que impera desde hace años en la educación pública y privada del país. El *pedagogismo* responde a una tendencia de enseñanza orientada a memorizar y aplicar mecánicamente los conceptos científicos y matemáticos que se enseñan en las aulas del país. Es un enfoque de *facilismo* que hace desperdiciar el desarrollo analítico y creativo de los estudiantes, aparte de impedir la erradicación del temor a la matemática y a las ciencias, tan necesarias en un mundo de alta tecnología. Y con ello se disminuyen sustancialmente las posibilidades de incorporarse a una fuerza laboral bien remunerada.

De la mano con este enfoque educativo se ha incrementado en el país la graduación de profesionales en las diferentes áreas de ciencias sociales. La proliferación de centros privados de enseñanza de educación superior no escapa tampoco a la tendencia que se observa en tres de las cuatro universidades del Estado de fuertes concentraciones de estudiantes en Ciencias Sociales, Administración y Derecho. Como proporciones, las carreras universitarias de corte científico concentran muchos menos estudiantes que el resto de las profesiones. Así las cosas, la educación costarricense muestra *cuellos de botella* en la formación de técnicos y científicos tan necesarios para insertarse en la alta tecnología.

2.4 LA INFORMALIDAD INDUCIDA POR LA LEGISLACIÓN

El marco jurisprudencial de Costa Rica se caracteriza por una gran cantidad de leyes vigentes las cuales, junto con sus respectivos regla-

mentos, reflejan el tradicional sentido de pesos y contrapesos que los costarricenses han incorporado en su relación con el Estado y entre las mismas instituciones de éste. La vigencia de algunas de estas leyes, o bien, la ausencia de otras, responden, asimismo, a la presión de grupos sociales que buscan protegerse de la competencia empresarial y laboral.

El caso más importante que podría explicar la expulsión de trabajadores del mercado formal al informal está relacionado con la regulación del salario mínimo y la inflexibilidad laboral, especialmente en un contexto de recesión económica. De acuerdo con Quispeccopa (2008), “se estima que existe una relación negativa entre el empleo formal y la RMV¹⁰. La elasticidad empleo-RMV es aproximadamente -0,13. Esta evidencia se complementa al estimar que la probabilidad de mantenerse ocupado, en un contexto en el cual se produjo un incremento legal de la RMV, es menor entre aquellos individuos que perciben ingresos cercanos a la RMV y entre jóvenes. La evidencia sustenta que la RMV es un referente en la determinación de remuneraciones en el sector formal. Asimismo, se encuentra evidencia sobre los efectos distributivos de un incremento de la RMV a favor de los trabajadores de bajos ingresos¹¹”.

La imposibilidad legal de reducir salarios para ajustarlos a un mercado de pocas ventas y escasos ingresos repercute directamente en desempleo y, con ello, en la aparición del empleo informal. Se rompen los perfiles formales del trabajo, no se cotiza al seguro social, no hay más contribuciones tributarias y se suspende el historial de crédito. Unido con esto está la inflexibilidad del horario laboral. En frecuentes ocasiones, desde el año 2008 y a luz de las previsiones

económicas, los empresarios han solicitado la flexibilización del horario con el fin de disminuir costos sin recurrir al desempleo. Es decir, buena cantidad de empresarios han solicitado semanas laborales de cuatro días en vez de cinco días y horarios flexibles durante la jornada laboral diaria. Sin embargo, no ha habido cambios de ninguna naturaleza en la legislación laboral de Costa Rica y es de esperar que el desempleo del año 2009 se aproxime al 8,0% (en comparación con tasas del 5,0% en años anteriores).

2.5 LA INFORMALIDAD LABORAL Y LA EVASIÓN TRIBUTARIA Y DE COTIZACIONES

Parte de la explicación del trabajo informal radica en el incentivo de evadir el pago de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social. El cuadro 2 muestra las proporciones que

Cuadro 2. Proporción de patronos y asalariados que no cotizan a la seguridad social

| | Patronos | Independientes | Asalariados |
|------|----------|----------------|-------------|
| 2001 | 10,4% | 41,6% | 48,0% |
| 2002 | 9,7% | 41,2% | 49,0% |
| 2003 | 10,3% | 38,9% | 50,8% |
| 2004 | 10,5% | 43,5% | 46,0% |
| 2005 | 9,3% | 38,0% | 52,7% |
| 2006 | 8,8% | 42,4% | 48,7% |
| 2007 | 9,5% | 39,4% | 51,1% |
| 2008 | 9,2% | 40,2% | 50,7% |

Fuente: INEC. Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples

¹⁰ RMV: remuneración mínima del trabajo.

¹¹ QUISPECOPPA, Karin Mabel. *Mercado de Trabajo*. 2008. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos59/mercado-trabajo/mercado-trabajo2.shtml>.

representan la cantidad de trabajadores que no cotizan a la seguridad social clasificados según sean patronos y trabajadores independientes que no cotizan al seguro social, por un lado, y trabajadores contratados que devengan salario pero que no cotizan a la seguridad social.

La evasión del pago de las cuotas sociales podría ser explicada por una decisión meditada del patrono y del trabajador independiente, o bien, dadas las remuneraciones bajas, el pago del seguro social es una carga que no la soporta el ingreso del trabajador. De hecho, dentro del grupo de trabajadores asalariados se encuentran los servidores domésticos sin seguro social, lo cual, a todas luces, es una evidente evasión. Además, existe también la posibilidad de que el patrono y el trabajador lleguen a un acuerdo para que sea el trabajador el que pague su seguro social, relevando al patrono de la obligación. Esta posibilidad, aun cuando se presenta en las relaciones laborales, está al margen de la ley.

La política pública para resolver el problema de la informalidad laboral inducida por razones de evasión tributaria y de seguridad social podría responder a dos enfoques claros y diferentes. Uno de ellos es la auditoría de los hechos para verificar si efectivamente la evasión se presenta por decisión mutua de trabajadores y patronos, en cuyo caso caben las sanciones de ley. Con otro enfoque habría que valorar si la evasión se presenta por razones de remuneración baja, en cuyo caso se podría valorar la posibilidad de que los patronos y trabajadores coticen con un mínimo de monto. Cualquiera de los dos enfoques requerirá el concurso de los funcionarios de la seguridad social y de tributación para valorar la conveniencia y la factibilidad de que los patronos y los asalariados puedan cotizar.

3. La pobreza, la informalidad laboral y casos especiales

Se encuentran también casos especiales de trabajo que pueden considerarse informal, o de casos de pobreza o de trabajo ocasional. Ninguno de estos trabajadores, de acuerdo con las respuestas a la entrevista, cotiza para el seguro social. Ejemplos de estos casos son los siguientes:

- Vendedores ambulantes (*street vendors*) que consiguen mercancías al por mayor en almacenes y fábricas y se instalan en las aceras de las ciudades. Hace unos años, varios ayuntamientos del país procedieron a ayudar a muchos de ellos en la formalización de su trabajo al asignarles espacios públicos y acondicionarlos con infraestructura física y medidor de energía. Algunos de ellos cotizan al seguro social, otros no. Pero recientemente, tal vez como resultado del mayor desempleo causado por la recesión económica, las ciudades se han vuelto a ver otra vez inundadas de vendedores de la calle con productos de manufacturas. Por la experiencia que se ha vivido en ocasiones previas, es probable que sea infructuoso situar a estos vendedores en un mercado o en un sitio fijo. Varios de ellos dan como respuesta para justificar su actividad comercial el hecho de que no consiguen trabajo formal.
- Parecida a la categoría anterior, es también posible encontrar en las esquinas de las calles y avenidas vendedores de vegetales, frutas, aditamentos para teléfonos móviles, anteojos y juguetes. Algunos de ellos ofrecen la limpieza de los vidrios de los automóviles. La mayoría de ellos son adultos y también hay niños. Se podría considerar que estos trabajadores son un reflejo de pobreza más que un problema de trabajo informal.

- A ellos se les une una categoría muy interesante y poco visible de trabajadores informales. A lo largo de las vías de tránsito para camiones de carga pesada se apostan grupos de hombres que cargan equipaje personal a la espera de que los conductores de esos camiones los contraten para el transporte y carga y descarga de las mercancías que movilizan. Son trabajos que no tardan más de cuatro o cinco días en realizarse y se consideran, por parte de estos trabajadores, un ingreso por ocupación principal. En otras palabras, no tienen otras fuentes de empleo.
- Y están los juglares de la calle. Jóvenes con muy bajo nivel educativo, algunos extranjeros que no tienen dinero, que realizan malabares y toda clase de suertes a cambio de alguna remuneración que parece más una limosna. Algunos de ellos dicen sentirse cómodos con su trabajo, otros dicen que no tienen otra alternativa.

La pregunta que cabe plantearse ante estos casos especiales es la definición de una política pública apropiada para estos trabajadores informales. Su problema es una mezcla de desempleo, pobreza, bajo nivel educativo y pocos conocimientos para desempeñarse en labores técnicas, o bien incrementar sus ingresos un poco más. Cómo proceder en estos casos requiere de una atención individual para cada uno de los trabajadores. No hay que amedrentarlos bajo la amenaza de represión policial, sino más bien indagar en sus características personales, en sus capacidades laborales, en las causas que los llevaron a trabajar de esa forma y proceder luego a definir un plan de acción más ajustado

a su realidad. Hay casos que son complejos y que de no llegarse a solucionar podrían caer en extrema pobreza.

4. Políticas públicas

En una investigación publicada en el año 2009, la Organización Mundial del Comercio y la Organización Internacional del Trabajo señalan que “el análisis empírico realizado en el estudio muestra que las economías más abiertas suelen tener una incidencia más baja de empleo informal. Los efectos a corto plazo de la apertura del comercio pueden estar asociados en primera instancia con un aumento del empleo informal. Sin embargo, los efectos a más largo plazo apuntan a un fortalecimiento del sector de empleo formal, siempre que las reformas del comercio sean más favorables al empleo y que haya políticas internas correctas”¹².

Costa Rica es una economía que, bajo los estándares que miden su inserción a la economía mundial, es abierta y ampliamente integrada en los flujos financieros y comerciales del mundo. La presencia de empresas extranjeras en zonas francas, la fuerte inversión extranjera que anualmente recibe y la expansión de la oferta de mercancías y servicios de exportación, se han constituido en fuentes importantes de generación de empleo formal. Y aún así, en el país se calcula que funciona una amplia gama de empresas micro, pequeñas y medianas que podrían llegar a representar hasta el 90 por ciento del parque empresarial costarricense. Así las cosas, se plantean a continuación dos tipos de políticas públicas tendentes a incrementar la formalidad laboral.

¹² OMC. *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. 2009. Disponible en: www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/Newreleases/lang-en/docName-WCMS_115087/index.htm.

4.1 SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES DE INSCRIPCIÓN, ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE MICROEMPRESAS Y PEQUEÑAS EMPRESAS

La primera de ellas consistiría en poner en práctica un conjunto de reformas y de acciones que faciliten el registro, la creación y el funcionamiento formal de las microempresas y pequeñas empresas. La propuesta específica en esta línea contempla las siguientes acciones:

1. Apertura de una ventanilla única para la inscripción de empresas. En otras palabras, centralizar en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) la inscripción de la empresa y extenderle el permiso de operación inmediata. Una vez domiciliada la empresa, la entidad estatal a cargo de la ventanilla única activará la comunicación a las restantes entidades para que en el transcurso de un período prudencial que no debería superar los 30 días laborales se analicen los requisitos y se comuniquen los incumplimientos que el empresario debe subsanar. La comunicación de la inscripción debe llegar a las siguientes entidades públicas encargadas de emitir las autorizaciones de operación:
 - Gobiernos locales, para fines de domicilio tributario y pago de servicios municipales.
 - Ministerio de Salud, para verificaciones de control sanitario y salud laboral.
 - Secretaría Técnica Nacional Ambiental, para cumplimiento de regulaciones ambientales.
 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para efectos de cumplimiento de leyes laborales.
 - Caja Costarricense de Seguro Social, institución que se encargará de auditar el cumplimiento de las leyes de seguridad social.

2. En el proceso de registro de la empresa en la ventanilla única, se activará también el registro del empresario como contribuyente a la seguridad social. La incorporación de la empresa al régimen de seguridad social tendrá como base inicial las rentas presuntivas que el empresario declare para él y para los trabajadores. Hecha la inscripción, la Caja Costarricense de Seguro Social deberá verificar el registro del empresario y de sus trabajadores con el propósito de validar la exactitud de la información brindada en el momento de la inscripción.

Para trabajadores informales que laboran por cuenta propia, se deberá aplicar una estrategia de convencimiento para que coticen a la seguridad social. Como base para ello se puede tomar como modelo los planes que se aplicaron en Costa Rica para fomentar los fondos voluntarios de pensiones desde el año 1998. Estos planes se sustentaron sobre una campaña publicitaria masiva que informó sobre los beneficios y los procedimientos para inscribirse en planes de pensiones. De manera similar, la Caja Costarricense de Seguro Social facilitaría la suscripción de trabajadores por cuenta propia con una contribución mínima que se calcularía sobre la base de la renta presuntiva que declarara el contribuyente.

4.2 COBERTURA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La segunda política pública está relacionada con la calidad y la cobertura de la educación. Como se menciona en líneas anteriores, una alta proporción de los trabajadores que se declaran informales cuentan con el nivel primario de educación, razón por la cual su inserción en esquemas de trabajo con uso intensivo de tecnología se les hace difícil. De ahí que la Organización In-

ternacional del Trabajo declara que los países “miembros deberían definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica; las políticas y programas deberían formularse con el fin de crear empleos decentes y ofrecer oportunidades de educación y de formación, así como la validación de los conocimientos y las competencias adquiridos anteriormente, a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a integrarse en la economía formal. En este sentido, la educación básica y la formación continua comienzan a considerarse esenciales para capacitar a las personas que se desempeñan en actividades informales e imprescindibles para las estrategias de reducir la pobreza e implantar un desarrollo socioeconómico sostenible”¹³.

Es indispensable, por consiguiente, diseñar programas educativos para el corto plazo y para el largo plazo. La estrategia de corto plazo estará dirigida a promover la formalidad de aquellos trabajadores que actualmente se encuentren en una situación de rezago educativo en comparación con las necesidades del mercado laboral costarricense. En el largo plazo, la política pública deberá estar dirigida al fomento en estudiantes de educación primaria y secundaria de habilidades técnicas y de conocimientos científicos.

Estrategias de corto plazo

1. Identificar en las encuestas de hogares, o bien, en el próximo censo del año 2011, a aquellos trabajadores con solo educación primaria. Ello con el propósito de valorar las necesidades de conocimiento y entrena-

miento laboral para que aumenten sus competencias laborales. La propuesta educativa estará dirigida a brindarles conocimientos en el uso de computadoras y de tecnologías para herramientas y maquinaria;

2. Asignar al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) el diseño de un programa de educación técnica para los trabajadores con educación primaria con base en sus habilidades y competencias. El programa de educación deberá responder también a los requerimientos laborales de las empresas, máxime que el INA diseña sus programas de formación en consulta con las cámaras empresariales.

Estrategias de largo plazo

1. Diseñar un currículo educativo que fomente desde la educación primaria el conocimiento técnico y científico de los estudiantes. El programa educativo deberá promover el desarrollo de las competencias lógicas y analíticas de los estudiantes, de manera tal que su formación académica y técnica les brinde flexibilidad en la búsqueda de empleo;
2. El currículo educativo de la primaria y la secundaria deberá estar orientado a crear la capacidad de la persona para desempeñarse en áreas técnicas que no necesariamente requieran de grados universitarios para encontrar trabajo formal.

Las universidades del Estado deberán adecuar sus planes de estudio para facilitar la graduación de profesionales en plazos más cortos y con un mayor énfasis en la formación de técnicos y científicos. En otras palabras, la educación universitaria deberá ser más eficaz, eficiente y efectiva. Eficaz en el sentido de fomentar la ma-

¹³ Cinterfor (2009). Disponible en: www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/informal/.

trícula de estudiantes en áreas que se consideren de alto valor para la sociedad; eficiente en el sentido de que se gradúen profesionales en plazos más cortos que los actuales; y efectiva en el sentido de que el aprendizaje permita a los profesionales desempeñarse con competencias lógicas y analíticas.

Conclusiones

Si bien el crecimiento económico es una condición indispensable, aunque no suficiente para enfrentar las elevadas tasas de desocupación, informalidad y precariedad laboral que afrontan muchas de nuestras sociedades, constituye la principal causa para la reducción de los niveles de empleo informal. No obstante, hay que reconocer que el empleo informal es un problema de múltiples dimensiones que requiere de análisis y políticas específicas para superarlo. Es necesario reconocer la heterogeneidad del sector y las vías a través de las cuales se lograría su inserción a los esquemas laborales formales.

La adecuada inserción de las actividades informales dentro del sector formal debería contemplar las características que en Costa Rica las identifican:

- Se concentran en pequeñas empresas y microempresas que usualmente son organizaciones familiares precarias, pobres, que laboran en sus hogares.
- La legislación y la reglamentación para operar como empresas generalmente están diseñadas para organizaciones medianas y grandes y cuya adaptación para darle cabida a las pequeñas y microempresas requiere de una vasta simplificación de trámites.
- Al enfrentarse con trámites inadecuados para sus tamaños, los pequeños empresarios y los microempresarios enfrentan costos despro-

porcionados para sus actividades, por lo cual se mantienen al margen de la formalidad.

- El tratamiento tributario debería estar diseñado para permitir a las pequeñas empresas y a las microempresas un registro que los identifique como contribuyentes tributarios, aun cuando se les pueda exonerar del pago de tributos por su baja renta presuntiva.
- Algunos de los pequeños empresarios y microempresarios se mantienen en la informalidad por desconocimiento de los trámites y procedimientos de registro y cotización.

En términos generales, las políticas públicas orientadas a resolver el tema del trabajo informal y de sus problemas deben considerar lo que se puede denominar como restricciones estructurales de la oferta y la demanda de trabajo.

Por el lado de la oferta de trabajo, la política pública debería enmarcarse dentro de un enfoque que, en su primera etapa, identifique las causas de la informalidad. Es decir, la informalidad puede resultar de una obsolescencia del conocimiento y de las habilidades de los trabajadores; de una educación incompleta; de una educación desfasada con los requerimientos de la economía; de una actitud personal en contra de la movilidad laboral entre sectores económicos y entre zonas geográficas; de una decisión personal de evadir la cotización a la seguridad social; de un problema de pobreza que hace al individuo trabajar en lo que pueda y por el tiempo que pueda.

Una vez identificadas las causas de la oferta de trabajadores informales, la política pública debe responder a las soluciones requeridas. Es evidente que el mayor problema de la oferta informal de trabajo es la expulsión que enfrentan los trabajadores por no avanzar en el conocimiento y las destrezas requeridas en economías que avanzan hacia industrias de servicios y de

tecnología. Pero también se hace necesaria una cultura de trabajo formal por parte de los trabajadores. Una cultura que les permita planear su horizonte económico más allá de un día o de una semana o de un año. Esa cultura de trabajo se construye desde las aulas de las escuelas y los colegios, para lo cual se refuerza la necesidad de abandonar el enfoque de *pedagogismo* que caracteriza a la educación costarricense.

Los colegios de formación técnica y el Instituto Nacional de Aprendizaje deben reorientar sus currículos hacia el uso de métodos aplicados de técnica y ciencia, en combinación con el aprendizaje del inglés y el uso de máquinas que operan con computadores incorporados. En el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje cabe cuestionarse la utilidad y el valor agregado de sus cursos de formación en manualidades, especialmente dirigidos a mujeres, ya que, en algunas ocasio-

nes, pareciera que el Instituto está más preocupado por el cumplimiento de una meta de personas adiestradas, en lo que sea, que en la formación requerida y necesaria para la inserción de sus estudiantes en el mercado laboral.

En relación con la demanda de trabajo, a aquellos empresarios que contratan trabajadores y no les reconocen sus derechos laborales establecidos por ley es necesario aplicarles sanciones por evasión. El seguro social en Costa Rica es un deber consagrado en la Constitución Política y en el Código de Trabajo. Y aun cuando haya empresarios que argumenten el aumento de los costos de producción por la presencia del seguro social, lo cierto es que también es deber de los patronos cuidar la salud de sus empleados. Y ello implica no solamente permitirles el uso de servicios médicos sino también brindar la salud laboral apropiada para el entorno del trabajo.

JUAN E. MUÑOZ

Ph. D. en Economía de Ohio State University (1993) y graduado en Estadística de la Universidad de Costa Rica (1983). Desde el año 1993 es Profesor de la Escuela de Economía y del Programa de Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica. Fue investigador económico del Banco Central de Costa Rica (1980-1997), Director Corporativo de Riesgos del Banco Nacional de Costa Rica (1997-2002) e Intendente General de Entidades Financieras (2002-2006). Actualmente es miembro de la Academia de Centroamérica y entre sus actividades destacan la participación en seminarios económicos en Costa Rica y otros países. Sus áreas de interés son el análisis de la economía nacional e internacional y la gestión de riesgos empresariales.

Cuadro 1A. Número de trabajadores según condición de aseguramiento por categoría de ocupación

| Patronos y trabajadores con seguro social | | | | | | |
|-------------------------------------------|------------------------|------------------------------|----------------|--------------------|-------|-------|
| | Patrono o socio activo | Trabajador por cuenta propia | Sector privado | Servicio doméstico | Otros | TOTAL |
| 2001 | 669 | 2405 | 1629 | 693 | 439 | 5835 |
| 2002 | 689 | 2722 | 1806 | 736 | 348 | 6301 |
| 2003 | 801 | 2335 | 1753 | 802 | 411 | 6102 |
| 2004 | 719 | 2412 | 1574 | 743 | 324 | 5772 |
| 2005 | 732 | 2343 | 1797 | 910 | 384 | 6166 |
| 2006 | 826 | 2479 | 1668 | 900 | 361 | 6234 |
| 2007 | 776 | 2533 | 1854 | 1013 | 412 | 6588 |
| 2008 | 836 | 2625 | 1760 | 901 | 328 | 6450 |

| Patronos y trabajadores sin seguro social | | | | | | |
|-------------------------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|--------------------|-------|-------|
| | Informales | | Informales con evasión de cargas sociales | | | TOTAL |
| | Patrono o socio activo | Trabajador por cuenta propia | Sector privado | Servicio doméstico | Otros | |
| 2001 | 313 | 1257 | 970 | 295 | 185 | 3020 |
| 2002 | 338 | 1432 | 1165 | 320 | 217 | 3472 |
| 2003 | 353 | 1330 | 1171 | 400 | 167 | 3421 |
| 2004 | 360 | 1484 | 1097 | 340 | 134 | 3415 |
| 2005 | 331 | 1358 | 1269 | 461 | 154 | 3573 |
| 2006 | 311 | 1491 | 1140 | 416 | 157 | 3515 |
| 2007 | 311 | 1285 | 1144 | 404 | 118 | 3262 |
| 2008 | 273 | 1194 | 1080 | 332 | 94 | 2973 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples. Costa Rica.

Cuadro 2A. Número de trabajadores según sexo por condición de aseguramiento

| | Patronos y trabajadores sin seguro | | | Patronos y trabajadores informales con seguro social | | | Trabajadores informales con evasión de cargas sociales | | |
|------|------------------------------------|---------|-------|------------------------------------------------------|---------|-------|--------------------------------------------------------|---------|-------|
| | Hombres | Mujeres | TOTAL | Hombres | Mujeres | TOTAL | Hombres | Mujeres | TOTAL |
| 2001 | 3317 | 2518 | 5835 | 1230 | 340 | 1570 | 927 | 523 | 1450 |
| 2002 | 3673 | 2628 | 6301 | 1386 | 384 | 1770 | 1083 | 619 | 1702 |
| 2003 | 3395 | 2707 | 6102 | 1295 | 388 | 1683 | 1085 | 653 | 1738 |
| 2004 | 3294 | 2478 | 5772 | 1432 | 412 | 1844 | 979 | 592 | 1571 |
| 2005 | 3323 | 2843 | 6166 | 1302 | 387 | 1689 | 1129 | 755 | 1884 |
| 2006 | 3413 | 2821 | 6234 | 1366 | 436 | 1802 | 1012 | 701 | 1713 |
| 2007 | 3520 | 3068 | 6588 | 1210 | 386 | 1596 | 1014 | 652 | 1666 |
| 2008 | 3524 | 2926 | 6450 | 1126 | 341 | 1467 | 882 | 624 | 1506 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples. Costa Rica.

Cuadro 3A. Número de patronos y trabajadores según condición de aseguramiento por nivel de educación

| Patronos y trabajadores con seguro social según nivel de educación | | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------|----------|----------|------------|---------|-------------------|---------------|----------|-------|
| | Sin escolaridad | Especial | Primaria | Secundaria | Técnica | Parauniversitaria | Universitaria | Ignorada | TOTAL |
| 2001 | 321 | 14 | 3532 | 1327 | 154 | 34 | 410 | 45 | 5837 |
| 2002 | 334 | 25 | 3684 | 1568 | 142 | 36 | 463 | 49 | 6301 |
| 2003 | 307 | 7 | 3530 | 1570 | 130 | 28 | 484 | 42 | 6098 |
| 2004 | 304 | 8 | 3332 | 1488 | 132 | 19 | 448 | 39 | 5770 |
| 2005 | 293 | 5 | 3497 | 1303 | 121 | 36 | 496 | 19 | 5770 |
| 2006 | 260 | 2 | 3650 | 1671 | 36 | 32 | 443 | 36 | 6130 |
| 2007 | 250 | 5 | 3691 | 1955 | 120 | 35 | 504 | 8 | 6568 |
| 2008 | 245 | 8 | 3518 | 1915 | 141 | 47 | 541 | 13 | 6428 |

| Patronos y trabajadores sin seguro social según nivel de educación | | | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------|----------|----------|------------|---------|-------------------|---------------|----------|-------|
| | Sin escolaridad | Especial | Primaria | Secundaria | Técnica | Parauniversitaria | Universitaria | Ignorada | TOTAL |
| 2001 | 140 | 9 | 1873 | 780 | 52 | 5 | 136 | 23 | 3018 |
| 2002 | 226 | 10 | 2175 | 808 | 55 | 8 | 166 | 24 | 3472 |
| 2003 | 186 | 1 | 2028 | 882 | 84 | 5 | 204 | 31 | 3421 |
| 2004 | 224 | 6 | 1997 | 911 | 66 | 2 | 187 | 22 | 3415 |
| 2005 | 165 | 3 | 2035 | 1026 | 72 | 12 | 244 | 28 | 3585 |
| 2006 | 189 | 7 | 1985 | 1054 | 55 | 14 | 199 | 30 | 3533 |
| 2007 | 134 | 6 | 1842 | 1033 | 52 | 19 | 190 | 6 | 3282 |
| 2008 | 155 | 2 | 1638 | 941 | 45 | 18 | 185 | 11 | 2995 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples. Costa Rica.



capa
sumário
créditos
sair

Referencias Bibliográficas

- AVIRGAN, T; GAMMAGE, S; BIVENS; J. *Good Jobs, Bad Jobs, No Jobs: Labor Markets and Informal Work in Egypt, El Salvador, India, Russia*. Washington D.C.: Economic Policy Institute, 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business Report*. BM, 2009.
- DONOVAN, M.G. Informal Cities and the Contestation of Public Space: The Case of Bogotá's Street Vendors, 1998 - 2003, *Urban Studies*. Sage Journals Online, v. 45, n. 1., 2008.
- MEDINA, C. *El Empleo Informal en el Perú*. 2009. Disponible en: www.monografias.com/trabajos52/empleo-informal/empleo-informal.shtml
- GUHA-KRASNOBIS, B; KANBUR, R. (Eds.) *Informal Labor Markets and Development*. London: Palgrave Macmillan, 2006.
- LÁSCARIS, C. *El Costarricense*. EDUCA, 1975.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Formación y Economía Informal*. OIT, 2009.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. OMC, 2009.
- QUISPECOPPA, K.M. *Mercado de Trabajo*. 2008. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos59/mercado-trabajo/mercado-trabajo2.shtml>
- SOMESHWAR, S. *Labor: After the Market now Unions to Rescue Informal Sector*. Geneva: TWN, 1999.
- VOGEL, R. D. Harder Times: Undocumented Workers and the US Informal Economy, *Monthly Review*, Vol. 58, No. 3. Monthly Review Foundation, 2006.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2009-2010*.



capa
sumário
créditos
sair

Ecuador

SEBASTIÁN OLEAS | MIGUEL RICAURTE



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

Este documento presenta un análisis de la informalidad en el Ecuador en la primera década del siglo XXI. A pesar de importantes cambios en la legislación laboral y tributaria, la informalidad en el Ecuador se ha mantenido alta y notablemente estable en todo el período. La solución a la informalidad, al menos en el caso de Ecuador, no parece estar en el marco regulatorio, sino en la implementación y el cumplimiento de las leyes.

El Ecuador ha sufrido varias modificaciones importantes en su legislación entre 2000 y 2009. La normativa laboral se modificó entre 2000 y 2001 hacia una mayor liberalización, luego, en 2008, muchos de esos cambios fueron revertidos. Por su parte, la legislación tributaria ha tenido durante todo el período analizado una evolución constante hacia concederle a la autoridad tributaria, el Servicio de Rentas Internas (SRI), un mayor poder para el cumplimiento de su labor.

Frente estos cambios regulatorios podía esperarse variaciones significativas en la informalidad. Por ejemplo, se podía esperar que las reformas que liberalizaron el mercado laboral, facilitando la contratación y despido de empleados (2000-2001) hubieran reducido el peso de la informalidad en la economía ecuatoriana y que la des-liberalización posterior (2008) lo hubiera aumentado. Por otro lado, el fortalecimiento de la autoridad tributaria podría haber reducido el espacio para la informalidad.

La amplia evidencia empírica que presenta este trabajo, basada en las Encuestas Anuales de Empleo Subempleo y Desempleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), muestra una notable estabilidad de la informalidad en el Ecuador, una estabilidad que responde poco a los cambios legales, tanto en lo laboral como en lo tributario. Adicionalmente, es importante notar que esta estabilidad ocurre en un contexto en que la economía ecuatoriana experimentó uno de los períodos más prósperos de su historia republicana re-

ciente, creciendo a una tasa promedio de 4,5% entre 2000 y 2009¹.

Luego de analizar que importantes cambios en la legislación no lograron afectar los niveles de informalidad, la conclusión principal de este trabajo es que no es sólo el marco regulatorio el que afecta a la informalidad, sino también la forma de aplicar esas normas. Por lo tanto, la principal recomendación del estudio es que para reducir la informalidad, las autoridades deben implementar con mayor rigidez las normas laborales y tributarias existentes.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la segunda parte, se cuantifica la informalidad en el país y se concluye que ha sido estable en el período analizado. En la tercera parte se resume las múltiples reformas legales hechas en el Ecuador en los temas laborales y tributarios entre 2000 y 2009, a pesar de lo cual la informalidad se ha mantenido estable. Finalmente, la cuarta parte presenta las conclusiones y recomendaciones de política.

1. Características de la informalidad en Ecuador: evidencia empírica

En esta sección se caracteriza la evolución de la informalidad a través de distintas métricas (definiciones) en Ecuador en la década de 2000 a 2009, cuando los datos así lo permiten. Esta discusión se separa de aquella acerca de políticas públicas por una razón fundamental: como se argumenta más adelante, la informalidad en Ecuador muestra gran estabilidad durante una década que vivió tasas sostenidas de crecimiento y cambios drásticos en los modelos económicos aplicados

por los gobiernos de turno. Por ello, la sección discute algunas consideraciones empíricas de la fuente primordial de información: las Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo; muestra la informalidad a través de distintas definiciones de la misma, y finaliza caracterizando la informalidad en varias dimensiones. Se destaca importantes diferencias en cuanto a género, edad y ubicación geográfica de la informalidad en Ecuador.

El análisis de la informalidad en Ecuador se basa en la información proveniente de las Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo (de ahora en adelante, Encuestas de Empleo) levantadas por el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC). La encuesta es de frecuencia trimestral, sin embargo en esta sección se analiza solamente la encuesta correspondiente al cuarto trimestre de cada año, por ser más comprensiva en cobertura e información solicitada a los encuestados.

Las definiciones de términos así como los universos de las preguntas (es decir, el grupo de personas a quién se realiza una pregunta en particular) han cambiado entre distintas encuestas. Por esta razón, se utiliza preguntas que son en general comparables a través del tiempo. Cuando este no fue el caso, se buscó homogenizar las preguntas de modo que la comparación fuese válida. Así, por ejemplo, se definió la edad límite para la población económicamente activa en 10 años, la más baja entre las encuestas analizadas. De igual manera, fue necesario agrupar categorías de algunas preguntas cuando ciertos años mostraron menor desagregación que otros. Sin embargo, la agrupación más importante tiene que ver con la agregación de las personas que fueron clasificadas como informales y aquellas consideradas subempleadas de distintos tipos en la pregunta condición de actividad.

La gran variabilidad que presentaron ambas categorías apunta a un cambio importante en las definiciones empleadas por el INEC para estas dos categorías, de modo que se optó por agregarlas. Con el fin de validar el análisis a partir de dicha definición (es decir, subempleo e informalidad), se emplearon medidas adicionales de informalidad consistentes con las definiciones productiva, legal y de la OIT de informalidad, las que mostraron tendencias y magnitudes comparables a las de la variable seleccionada. Por los argumentos aquí expuestos, estos y otros estadísticos se discuten en detalle en esta sección, mientras que se deja el análisis de políticas para la siguiente.

1.1 MIDIENDO LA INFORMALIDAD

Como primera medida de informalidad, se toma los datos provenientes de la pregunta de condición de actividad de las Encuestas de Empleo. Como se dijo antes, esta pregunta adolece del problema de cambio en la definición de categorías de subempleados e informales, por lo que se las agregó para obtener la fracción de trabajadores informales. Más adelante, se compara los resultados obtenidos de esta pregunta con otras, consistentes con definiciones de informalidad, para validar los resultados obtenidos.

La Tabla 1, última columna, muestra tres episodios claramente diferenciados en los últimos diez años. Después de la crisis de finales de la década de los años 90, la informalidad se estabilizó alrededor de 55% de la PEA entre 2001 y 2004. Los dos años siguientes vieron un aumento de esta cifra hasta casi 65% de la PEA, mientras que los últimos tres años de la muestra han visto esta

Tabla 1. PEA y componentes selectos según condición de actividad % PEA

| Año | Subempleo | Informales | Desocupados | Subempleo + Informales |
|------|-----------|------------|-------------|------------------------|
| 2000 | 27.8 | 33.0 | 7.3 | 60.8 |
| 2001 | 22.8 | 32.0 | 8.4 | 54.8 |
| 2002 | 14.2 | 39.6 | 9.2 | 53.8 |
| 2003 | 24.7 | 31.6 | 9.3 | 56.4 |
| 2004 | 21.1 | 32.8 | 6.6 | 53.9 |
| 2005 | 30.9 | 32.6 | 6.7 | 63.5 |
| 2006 | 31.2 | 33.4 | 6.3 | 64.5 |
| 2007 | 12.0 | 47.8 | 5.0 | 59.8 |
| 2008 | 10.1 | 48.0 | 5.9 | 58.1 |
| 2009 | 11.2 | 48.9 | 6.5 | 60.1 |

Universo: Personas mayores de 10 años.

Fuente: Elaboración propia; Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC.

fracción estabilizarse cerca del 60% de la población. Esta información, junto con las fracciones de la población económicamente activa y los informales (PEA) que forman parte de los grupos de subempleados, informales, desocupados también aparece en la Tabla 1.² Esta permite ilustrar el hecho que los distintos períodos mencionados corresponden con cambios en las Encuestas de Empleo, como se evidencia en las variaciones dramáticas de los grupos de subempleados e informales por separado.

De modo de evaluar la validez de las cifras antes descritas, se las compara con información relacionada a la definición productiva de informalidad, es decir, aquellos individuos que trabajan independiente o no son calificados,

1 Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, #1895, enero 2010.

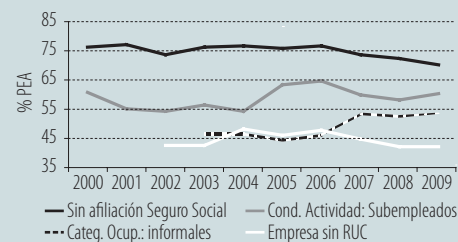
2 El grupo de trabajadores informales no era considerado como parte del PEA hasta el año 2006, y sólo en 2007 y 2008 se lo incluyó en este grupo. Es por ello que se denomina a la categoría como PEA más informales.

asalariados en una firma privada pequeña, o trabajan sin remuneración. En particular, al mirar la pregunta de categoría ocupacional del trabajador, se puede identificar directamente el tipo de trabajo que el encuestado posee. Esta pregunta permite construir una serie de empleados por cuenta propia y trabajadores informales (que incluye cuenta propia, jornaleros o peones, y trabajadores no remunerados), ésta última mostrada en la Figura 1 junto con la definición de la Encuesta de Empleo según condición de actividad.³ Esta figura distingue dos períodos: el primero entre 2000 y 2006 en que se aplicaron políticas de mercado; y el segundo, de 2007 en adelante, donde se ha aplicado políticas de corte socialista.

Para la definición productiva, se evidencia dos períodos distintos en los datos. Primero, entre los años 2003 y 2006, los trabajadores informales representaban cerca del 45% de la PEA. Después, de 2007 en adelante, los trabajadores informales rondan 52% de la PEA. Estos dos períodos son consistentes con cambios en la Encuesta de Empleo (lo que podría explicar el salto en las cifras entre 2006 y 2007), aún cuando los datos apuntan a una cierta estabilidad (dentro de cada período) de la informalidad. Más aún, el grupo de informales según esta medida de productividad muestra magnitudes similares a las obtenidas de la pregunta de categoría ocupacional.

Una segunda medida que se discute está relacionada a la definición legal de informalidad. En particular, tiene que ver con que si los trabajadores están afiliados al sistema público de salud, el Instituto de Seguridad Social (IESS), organismo estatal que provee servicios de

Figura 1. Informalidad: distintas definiciones



Fuente: INEC, Elaboración propia.

previsión de salud y jubilación. Esta información también se muestra en la Figura 1. En los siete años entre 2000 y 2006, la fracción de personas no afiliadas al IESS se mantuvo relativamente estable, alrededor de 75% de la PEA (salvo para el año 2002 que muestra una caída sin explicación). Después de dicha fecha, esta fracción ha disminuido hasta situarse en torno a 70% en 2009. Nótese que estos casi tres cuartos de trabajadores sin previsión de salud y jubilación exceden la fracción que se encuentra subempleada o informalmente empleada (alrededor del 55%). De todas maneras, la cifra obtenida de esta medida muestra que la informalidad abarca a una parte importante de la PEA, aún cuando se ha evidencia una ligera mejora en los últimos años de la muestra.⁴

La tercera medida de informalidad calza en la definición de la OIT, pues cuantifica a los trabajadores que trabajan en una empresa que no cuenta con un Registro Único de Contribuyente (RUC), número de identificación requerido por el

Servicio de Rentas Internas para tributar. La Figura 1 también muestra, del total de respuestas válidas, el porcentaje de la PEA que reportó trabajar en una empresa sin registro tributario para el período 2002 - 2009, cuando la pregunta es comparable. Después de alcanzar máximos sobre 45%, esta fracción de trabajadores se encuentra apenas sobre 40%. Si bien esta medida de informalidad se encuentra un poco por debajo de aquella obtenida directamente de pregunta de condición de actividad de las Encuestas de Empleo, es consistente en cuanto a tendencia y comportamiento en el período estudiado.

La información discutida arriba para cada definición de informalidad se resume en la Tabla 2. Del análisis de las distintas definiciones de informalidad se desprende dos conclusiones. Primeramente, las distintas medidas muestran

consistencia con los niveles, en algunos casos, y con la tendencia, en otros, de la categoría de informales y subempleados obtenidas de la pregunta de condición de actividad de las Encuestas de Empleo. Por ello, el análisis que sigue se basa en esta medida de informalidad. Segundo, se observa a través de las distintas definiciones una ligera mejoría (disminución) en los niveles de informalidad en Ecuador al final del período estudiado, pero sin grandes cambios a pesar de los eventos de la última década. Este punto se retoma en la sección de discusión de las políticas contra la informalidad aplicadas en el Ecuador. A continuación se caracteriza la informalidad en el período de estudio.

1.2 COMPOSICIÓN DE LA INFORMALIDAD

En esta subsección se discute la evolución y composición de la informalidad en Ecuador, previamente definida como el grupo de subempleados y trabajadores informales de distintas clases. El análisis desagrega la informalidad según género, edad, nivel de educación y ubicación geográfica.

Se comienza con la composición por género de la informalidad, mostrado en la Figura 2. Durante el período de análisis, la importancia relativa de los hombres en la informalidad pasa de un 39% a un 32%, mientras que el de las mujeres aumentó. Sin embargo, los hombres constituyen la mayor parte de los subempleados e informales durante todo el período, como se puede apreciar. Para efectos de comparación, se debe notar que la contribución de las mujeres a la tasa de desocupación es mayor que la de los hombres durante el período. En otras palabras, los hombres son más susceptibles a trabajar en el sector informal de la economía, son las mujeres las más propensas a sufrir desempleo. En

Tabla 2. Informalidad: distintas definiciones (% PEA)

| Año | Definición: Encuesta: | Productiva: | Legal: | OIT: |
|------|------------------------|-------------|---------------------------------|-----------------------------|
| | Subempleo + Informales | Informales | Sin afiliación al seguro social | Empresa sin reg. tributario |
| 2000 | 60.8 | | 76.7 | |
| 2001 | 54.8 | | 77.6 | |
| 2002 | 53.8 | | 74.1 | 41.8 |
| 2003 | 56.4 | 46.1 | 76.7 | 41.7 |
| 2004 | 53.9 | 46.1 | 77.2 | 47.7 |
| 2005 | 63.5 | 44.0 | 76.2 | 45.6 |
| 2006 | 64.5 | 45.7 | 77.1 | 47.4 |
| 2007 | 59.8 | 53.3 | 74.3 | 43.9 |
| 2008 | 58.1 | 52.5 | 72.9 | 41.6 |
| 2009 | 60.1 | 53.6 | 70.5 | 41.6 |

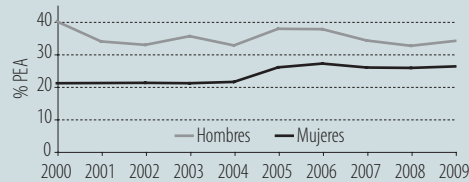
Universo: Personas mayores de 10 años.

Fuente: Elaboración propia; Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, INEC.

³ Se analiza los datos a partir de 2003 por no existir respuestas claramente comparables para los años 2000 a 2002.

⁴ Cuando se considera afiliación a cualquier sistema previsional y de pensiones, público o privado, el comportamiento de las cifras es consistente con lo reportado aquí, aunque la fracción de la PEA que no cotiza en ningún sistema es aproximadamente 2pp menor a los no afiliados al IESS.

Figura 2. Composición informalidad según género

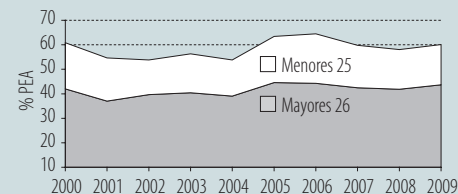


Fuente: INEC, Elaboración propia.

este sentido se puede añadir que “... el trabajo de la mujer perteneciente al sector informal se encuentra subdimensionado y subvalorado porque en muchos casos, las actividades productivas que éstas desarrollan se toman como parte de sus obligaciones domésticas y familiares, todo lo cual se traduce en una significativa concentración de las mujeres en los niveles más bajos de ingresos que se registran dentro del sector informal” (González, 2006).

A continuación se analiza la informalidad de acuerdo a la edad de los individuos. Por un lado, se caracteriza la composición de la informalidad por grupo de edad y, por otro, la fracción de la población de distintos cohortes que se encuentra en la informalidad. Respecto del primer punto, la Figura 3 muestra el porcentaje de la PEA en la informalidad en cada año. Como muestra el área gris del gráfico, la mayor parte de la informalidad constituye personas mayores de 26 años de edad, cuya importancia pasó de un mínimo de 67% de los informales (37% de la PEA) en 2001 a un máximo de 73% (44% de la PEA) hacia 2009. Por otra parte, el grupo de menores de 25 años de edad ha constituido 17 puntos porcentuales de PEA en promedio para el período. Estas cifras parecen implicar que la informalidad está igualmente distribuida entre los distintos grupos de edad.

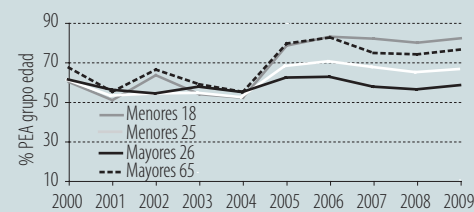
Figura 3. Composición informalidad según edad



Fuente: INEC, Elaboración propia.

Sin embargo, la hipótesis anterior se ve refutada con la información mostrada en la Figura 4, donde se muestra la fracción de la población de grupos selectos de edad que se encuentra en la informalidad. Se destaca que mientras hasta el año 2004, la informalidad para distintos grupos de edad era similar, a partir del año siguiente, hay claras diferencias. Mientras que la fracción de la población en el grupo de personas de 26 años de edad o más se ha mantenido relativamente estable, la informalidad ha aumentado para los grupos de menores de 25 años, los menores de 18 años y los mayores de 65. Esto habla de mayores dificultades para encontrar empleos formales para jóvenes y para adultos maduros que se encuentran activos.

Figura 4. Informalidad, distintos grupos de edad



Fuente: INEC, Elaboración propia.

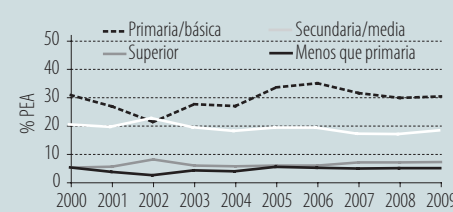
En cuanto a la composición de la informalidad según grupo educacional, la Figura 5 desglosa a los trabajadores según el nivel más alto de educación alcanzado. El detalle de los grupos de nivel de educación se discute en las notas metodológicas del apéndice. La mayor parte de los informales en Ecuador (aproximadamente 50%) son personas con educación que no excede primaria o básica, mientras que otro tercio está constituido por personas con educación secundaria o superior. Es importante notar que hubo un repunte en la contribución de las personas con educación secundaria y superior durante el año 2002, lo que es consistente con el impacto que la crisis económica de finales de los años noventa tuvo en el mercado laboral. En un estudio de la ESPOL (Pérez y otros, 1999) un análisis econométrico multinomial sobre los determinantes de la informalidad urbana en el Ecuador, se concluyó que la educación es una variable importante ya que un año adicional de educación medida por años de estudio disminuye la inactividad en 2,7% y aumenta la probabilidad de participación en el sector formal en 2,6%.

Por último se analiza la informalidad desde el punto de vista regional. En Ecuador, las provincias se organizan en cuatro regiones: Costa, Sierra (los Andes), Amazonía y la región Insular de Galápagos, pero las Encuestas de

Empleo se levantan solamente en las primeras tres. Las regiones de la Sierra y Costa contribuyen a la mayoría de la informalidad (entre 25 y 32 puntos porcentuales de la PEA cada una), lo que es consistente con el hecho que en ellas vive la mayor parte de la PEA. Sin embargo, la importancia relativa de las regiones ha cambiado a lo largo del tiempo. La informalidad creció más en la Sierra que en la Costa, haciendo que hoy en día se la región más relevante en cuanto a la informalidad se refiere. La contribución de la zona amazónica a la informalidad también aumentó en la década de análisis, desde bajo de 4 hasta casi 6 puntos porcentuales de la PEA.

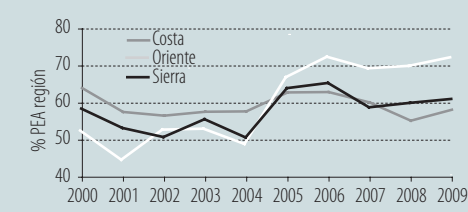
Alternativamente, la Figura 6 muestra la fracción de la PEA de cada región que se encuentra en situación de informalidad. Se evidencia que mientras que la fracción de la PEA en la Costa que está en la informalidad se mantuvo estable en torno al 60%, en la Sierra y Oriente se vio un aumento marcado de casi 10 puntos porcentuales en el primer caso y 20 puntos porcentuales en el segundo, entre 2004 y 2005. Es evidente que ha habido una evolución desigual de la informalidad entre distintas regiones del país. En particular, la Sierra y la Amazonía han visto un empeoramiento en la situación de formalidad del trabajo.

Figura 5. Composición educacional de la informalidad



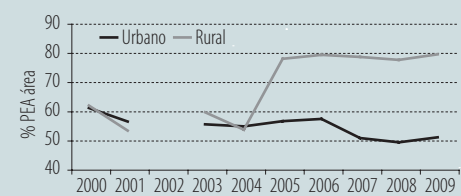
Fuente: INEC, Elaboración propia.

Figura 6. Informalidad por región



Fuente: INEC, Elaboración propia.

Figura 7. Informalidad urbana y rural



Fuente: INEC, Elaboración propia.

Para finalizar la caracterización de la desocupación, la Figura 7 muestra la informalidad según áreas urbana y rural (no es posible distinguir entre éstas en 2002). Si bien las cifras eran similares antes de 2005, a partir de este año se ve una gran diferencia dónde el sector rural muestra tasas de informalidad cercanas al 80% de la PEA, esto es, 20 puntos porcentuales por encima del equivalente en la zona urbana. Esta observación es consistente con la mostrada en las tasas de informalidad por región, dónde la región de la Amazonía (mayoritariamente rural) tiene tasas de informalidad más altas que otras regiones.

2. Modificaciones en el marco regulatorio

2.1. LA LEGISLACIÓN LABORAL

Luego de la traumática experiencia de una devastadora crisis financiera en 1999 en la que quebró el 70% del sector financiero, el Ecuador se dolarizó en enero de 2000. En los siguientes 18 meses el Congreso Ecuatoriano aprobó una serie de reformas estructurales que, en ese momento, se vieron como indispensables para la sobrevivencia de la dolarización.

Aparte de reformas financieras, monetarias, de régimen de privatizaciones, de régimen hi-

drocarburiífero, entre otras, también se modificó el código laboral y algunos temas tributarios. Dentro del código laboral, la modificación más relevante para este estudio fue la creación de la contratación por horas. Desde hace varias décadas, el Ecuador se ha caracterizado por un régimen laboral muy poco flexible (Naciones Unidas, 1952) y la creación del trabajo por horas en el código laboral representó una modificación muy significativa. Adicionalmente las reformas hechas entre 2000 y 2001 clarificaron el marco regulatorio de la tercerización y la intermediación laboral.

Por otro lado, hasta la reforma del año 2000, cada trabajador que ganaba el sueldo mínimo recibía, además de 16 salarios anuales, 3 bonos adicionales, lo que complicaba significativamente el pago de sueldos en el país. Por ejemplo, un trabajador con el sueldo mínimo recibió en 1999, además de los 16 sueldos, una bonificación por el “alto costo de vida”, otra “bonificación complementaria” y una “bonificación por transporte”. Para ver el peso de estas bonificaciones, considérese que en noviembre de 1999, el Salario Mínimo Vital (SMV) era de S./ 100.000 (sucres); en ese mismo mes, un empleado debió recibir un total de S./ 1'196.667, es decir, el SMV era menos del 9% del total recibido por el empleado.

Las reformas de 2000 y 2001 buscaron simplificar el pago de salarios al desaparecer todas las “bonificaciones” y dejar, paulatinamente, sólo 13 remuneraciones anuales. Reformas como éstas, que facilitan y simplifican la contratación laboral, deberían contribuir a reducir el tamaño de la informalidad en un país.

Luego de estas reformas liberalizadoras, vinieron otras que deshicieron las primeras y que, incluso, llevaron al mercado laboral a niveles de menor flexibilidad de la que existía antes de la dolarización. Una reforma menor, ocurrida en el año 2004, frenó el proceso de unificación de

las remuneraciones mensuales y éstas quedaron en 14.

Posteriormente, la Asamblea Nacional Constituyente, en 2008, prohibió todo tipo de contratación laboral “precaria”, definiendo como tal, a la tercerización, la intermediación y la contratación por horas. Adicionalmente, en una clara violación del principio del respeto a los contratos firmados entre particulares, se obligó a las empresas que tenían empleados tercerizados o intermediados, a contratarlos directamente por, al menos, un año. Reformas como las últimas, que complican la contratación laboral, deberían aumentar la informalidad.

2.2 REFORMAS TRIBUTARIAS

En 1997, una reforma legal creó el Servicio Interno de Rentas, SRI, que recibió amplias facultades para su labor. Hasta ese año, el Ecuador tenía una carga tributaria equivalente al 6% del PIB, una de las menores de América Latina. El buen manejo del SRI permitió que el peso de los impuestos en el Ecuador aumente para 2009 al 13% que, si bien sigue siendo bajo en una comparación internacional, es más del doble de lo que fue antes de la reforma. Durante el período analizado hubo cinco reformas legales (2001, 2002, 2003, 2005 y 2008) que le dieron más poder a SRI. Se ha ampliado tanto el poder del SRI que, por ejemplo, en la reforma de 2002, se le dio a su Director la presidencia del organismo que controla las aduanas del país.

Las tasas impositivas también han tenido significativas variaciones en esta década. El impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 10% al 12% en 1999, para volver a subir por unos meses en 2002 luego de una reforma legal que fue anulada por el Tribunal Constitucional. Las exenciones al IVA se han reducido en, al menos, dos reformas.

Las tasas del impuesto a la renta también han cambiado en el período, especialmente en la reforma de diciembre de 2008, en la que la tasa máxima subió de 25% a 35% y se modificaron los tramos del ingreso. Las exenciones a este impuesto también cambiaron, ampliándose en 2002 y reduciéndose en 2008.

Como se puede ver ha habido cambios en el poder de la autoridad tributaria, al igual que reducciones en las exenciones a los principales impuestos. Esto debería reflejarse en un menor nivel de informalidad, algo que no se encontró en la sección anterior. Ciertas críticas que se han hecho al SRI es que ha aplicado ese mayor poder en los contribuyentes formales y es poco lo que ha hecho con los informales. De esta manera, las mayores tasas impositivas (y las menores exenciones) han recaído en un número relativamente reducido de contribuyentes. Si bien estas críticas son anecdóticas, podrían aportar a entender la razón por la que a pesar de un marco normativo favorable a la reducción de la informalidad, es poco lo que se ha avanzado en ese aspecto.

En 2008, en una reforma diseñada para combatir la informalidad tributaria, se creó el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) para ofrecer un sistema de pago de impuestos más sencillo a los comerciantes informales. El SRI reporta haber tenido un éxito moderado con la introducción de este sistema, pero las cifras presentadas en la sección 2 no lo corroboran.

3. Recomendaciones de política

Como se vio en la sección que se refiere a las características y magnitud de la informalidad, a pesar de las modificaciones que ha sufrido la legislación laboral y la estabilidad relativa de la economía durante es-

tos 10 últimos años luego de la profunda crisis de 1999, la informalidad (de acuerdo a cualquiera de las definiciones ensayadas) es prácticamente invariable.

Los esfuerzos particulares del Servicio de Rentas Internas (SRI) creado en 1998 para reducir la evasión y aumentar la recaudación no han causado efecto alguno sobre la informalidad. En este sentido, lo más probable es que este objetivo no haya estado y aún no esté dentro de la agenda del SRI. Las razones pueden ser múltiples sin embargo entre las más importantes debe estar un tema de costos. Es decir, el costo de obtener recursos tributarios de parte de los informales debe ser relativamente elevado si es que se lo compara con los costos de obtener recursos adicionales de los contribuyentes ya establecidos o formales. Este mismo argumento se puede utilizar para describir el porqué de la baja y estable afiliación y contribución a la seguridad social⁵. Es esta dirección que apunta la primera recomendación de política.

3.1 MEJOR IMPLEMENTACIÓN Y EXIGIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS LABORALES, TRIBUTARIAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTES.

Si bien las políticas y regulaciones laborales están establecidas y vigentes, el nivel de exigibilidad de las mismas no parece ser el óptimo ni el deseado, en particular en lo que se refiere a la población informal. Aunque el control por incumplimiento de estas normas se puede observar en las calles y a través de reportes y publicidad de las autoridades laborales, tributarias y de aseguramiento social, no se observa que este control

llegue hacia los informales ni que exista una decisión explícita de alcanzarlos con estas medidas de política. Para lograr una mayor inclusión de la informalidad en las esferas formales, las autoridades deben forzar los controles y sanciones, incluyéndolos directamente en sus agendas operativas y políticas, hacia los informales. Aunque en un primer momento, posiblemente, los créditos de este tipo de políticas no sean palpables e inclusive se puedan percibir como pérdidas, el impacto de las mismas debería llegar en un mediano y largo plazo. La dirección de esta recomendación debería atacar tanto a los oferentes como demandantes informales. Por un lado, empleadores que no formalizan su actividad deberían ser sancionados de la misma forma en la que se sanciona a los formales que incumplen o evaden sus obligaciones. Para los oferentes informales, las condiciones de exigibilidad deberían ser equiparadas a los ya formalizados. En este sentido, es posible que a pesar de que las normas, leyes y regulaciones vigentes especifiquen las consecuencias de la evasión y omisión de las mismas, los mecanismos para llegar (e incluir) a los informales deban ser mejoradas, actualizadas o, de plano, creadas. Es en este sentido donde la decisión política es fundamental si es que se quiere incluir a este importante grupo y asumir los costos de este ajuste sin que necesariamente los beneficios se puedan recolectar en el corto plazo.

Aunque algunos esfuerzos se han realizado en este sentido, tanto en el campo tributario como en el aseguramiento social, como se mencionó anteriormente, los esfuerzos no han estado concentrados en el conjunto excluido de los informales. En este sentido es muy probable

también que los que ya están incluidos dentro del ámbito formal colaboren en la implementación y exigibilidad de estas políticas ya que las mismas igualarían el terreno de competición en actividades donde informales y formales se enfrentan en desigualdad de condiciones, estos últimos enfrentando mayores costos⁶.

Sin embargo, y dado que la formalización impone costos, para que la política de exigibilidad produzca resultados se requiere un sistema de incentivos que la acompañe. En este sentido, los empleadores que emplean trabajo informal (véase aquellos que operan sin RUC) podrían recibir incentivos tributarios (al menos en una primera etapa) para que su inclusión en la formalidad se vuelva atractiva. En esta dirección, la parte operativa de la formalización (“tramitología” y burocracia) podría ser simplificada y acelerada para hacer esta más atractiva para la inclusión de los informales en el circuito formal.

3.2 REPLANTEAR EL ROL DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES)

Existe evidencia de que una parte muy importante de la informalidad se encuentra concentrada en las PYMES⁷. En este sentido, una mejora en la situación externa de las mismas tiene el potencial beneficio de inclusión de la informalidad. Políticas orientadas a mejorar la situación de las PYMES apuntan en esta dirección y se pueden mencionar entre otras:

- Un entorno macroeconómico estable con claras reglas de juego (imperio de la ley y clara

regulación). Necesariamente el enfoque de políticas (y la agenda de política pública) deben tener un importante contenido empresarial pero con una visión transversal que no sólo considere grandes y medianas, sino también a las PYMES.

- Mejorar las políticas de fomento empresarial (ver punto anterior).
- Mejorar la capacidad organizativa de las PYMES en gremios para influir en las decisiones de política, en especial a las que atañen a este sector. Al mismo tiempo, se debe mejorar la competitividad de las PYMES desarrollando cadenas de valor y producción específicas, de ser posible con un componente tecnológico y moderno importante.
- Promover la inclusión de nuevas firmas en el tejido empresarial vigente al mismo tiempo que se promueve los emprendimientos modernos y con inclusión de tecnología que promueve la competitividad y la agregación de valor. En esta dirección Samuel Freije (2001) recomienda facilitar el registro de nuevas empresas: se debe constituir en un procedimiento fácil y rápido. Los gobiernos locales, así como los bancos dedicados al microfinanciamiento, deben encarar actividades promocionales que induzcan a los pequeños empresarios a registrar sus empresas con el fin de tener acceso a microcréditos e instrucción en habilidades gerenciales. La promoción de registro puede encontrar resistencia por parte de aquellas empresas que prefieren seguir sin registrarse para evadir la recaudación de impuestos.

5 Este argumento es bidireccional ya que buscar formalizar las actividades informales no sólo impone costos en los reguladores sino también en los informales que hasta el punto previo a la formalización permanecen invisibles y por lo tanto no incurren en los costos que impone la formalidad.

6 PAGÉS, C; PIERRE, G; SCARPETTA, S. *Job Creation in Latin America and The Caribbean: Recent Trends and Policy Changes*. Washington D.C.: IDB, 2009.

7 PAGÉS, C; PIERRE, G; SCARPETTA, S. *Job Creation in Latin America and The Caribbean: Recent Trends and Policy Changes*. Washington D.C.: IDB, 2009; ARROYO, J. *Economía Informal: Conceptos, Medición y Política Pública*. Buenos Aires: CEDES-OIT, 2009.

3.3 REPENSAR LA SEGURIDAD SOCIAL

La progresión de la informalidad a la formalidad se estanca no sólo por los costos que impone la formalización (en particular los referidos a la seguridad social) sino también por el hecho de que los beneficios de esta formalidad no se perciben completamente. En esta dirección, aunque para ello se requeriría de importantes consensos, se puede plantear un sistema de cotizaciones o aportes diferenciados a la seguridad social que considere los beneficios que pudiesen ser más atractivos para el sector informal acompañado de un programa intensivo y sostenido en el tiempo para promover los beneficios de la formalidad. Para el Ecuador esta sería una política de largo aliento en donde los patrones culturales⁸ de la informalidad pueden ser muy difíciles de romper.

Conclusiones

La informalidad en el Ecuador es un fenómeno que puede resultar difícil de clasificar y describir y este trabajo presenta una caracterización de la informalidad en los últimos 10 años (2000-2009). Durante este periodo, el cual tiene como precedente la crisis financiera y económica de 1999, la historia del Ecuador es convulsionada y se caracteriza por una importante agitación política reflejada por la inestabilidad de las instituciones y una seguidilla de sucesiones presidenciales que, a excepción del presidente actual Rafael Correa quien ocupa el cargo de forma continua desde 2007, tuvo como indicador principal que ninguno de los presidentes electos terminara su periodo. Con las sucesiones presidenciales vinieron también el ensayo de un espectro amplio de políticas

laborales y sociales que cubre la distancia entre la liberalidad del mercado laboral hasta políticas que hacen más rígidas las relaciones laborales.

A la luz de estos antecedentes, este trabajo trata de medir la informalidad de distintas maneras que van desde la definición de informalidad presente en las encuestas de empleo y desempleo, pasando por una definición de informalidad que considera el número de contribuyentes a la seguridad social como porcentaje de la PEA hasta las relaciones de dependencia que vinculan a los empleadores con el ente recolector de impuestos. En este marco de las tres distintas definiciones, una de las conclusiones es que a lo largo del periodo en cuestión, la informalidad ha sido persistentemente elevada y cercana al 60%. Al caracterizar a los informales, por distintos atributos, uno de los puntos que más destaca es que la informalidad afecta más a los hombres que a las mujeres aunque estas últimas son más susceptibles de ser afectadas por el desempleo. Otro punto interesante es que la incidencia de la informalidad es mayor en el área rural.

Tomando en cuenta estas características se propusieron distintas medidas de política que podrían permitir incluir a los excluidos informales. Las medidas propuestas incluyen una mayor exigibilidad de la obligatoriedad de las relaciones formales en particular en el área laboral, tributaria y de seguridad social y la inclusión de este tema en la agenda de política pública. El regulador tiene los elementos para promover la formalidad, sin embargo (y posiblemente por una decisión explícita de este) no los utiliza (de ahí que la informalidad sea mayor en las áreas rurales donde la exigibilidad es menor en todos los aspectos). Otra medida propuesta tiene que ver con un esquema de incentivos para favorecer

y facilitar la inclusión de la informalidad al ámbito formal a través de la simplificación de los requisitos para formalizarse, la promoción de las PYMES como lugares donde la informalidad está presente y pudiese fácilmente entrar al ámbito formal y, la posibilidad de separar las prestaciones de la seguridad social para que el sector informal encuentre atractivo participar en ella (y formalizarse) escogiendo las prestaciones que más le benefician.

Una de las hipótesis que aún queda por ser verificada es el impacto que la cultura y las instituciones tienen sobre la informalidad. Aunque parte de la persistencia de la informalidad puede deberse a las condiciones antes descritas, las características idiosincráticas de la sociedad ecuatoriana junto con sus instituciones pueden jugar un rol importante sobre la informalidad. Esta hipótesis corresponde a un área de futura investigación.

MIGUEL RICAURTE

Ph.D. (2009) y M.A. (2007) en economía de la University of Minnesota, y Bachelor en Economía de la Universidad San Francisco de Quito, Ecuador (1999). Desde el año 2009 es Economista Senior de la División de Estudios del Banco Central de Chile. Es Investigador Asociado de CORDES, Ecuador desde 1999, miembro del Minnesota Population Center de la University of Minnesota desde 2005, e Instructor en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile a partir de 2010. Sus temas de interés son crecimiento y desarrollo económico, economía internacional y economía laboral.

SEBASTIÁN OLEAS

Ph.D (c) y M.S. de la Arizona State University. M.A. de Georgetown University y Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Director Académico de Cordes desde 2007 y profesor del Instituto de Economía de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ) desde 2009. Sus áreas de interés son organización industrial, economía de la salud y microeconomía.

8 HURTADO, O. *Las Costumbres de los Ecuatorianos*. Quito: Planeta, 2008.

Referencias Bibliográficas

- ARROYO, J. *Economía Informal: Conceptos, Medición y Política Pública*. Buenos Aires: CEDES-OIT, 2009.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. *Información Estadística Mensual n. 1895*. Ecuador, 2010.
- FREIJE, S. El empleo informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política.. Venezuela: Banco Interamericano de Desarrollo - IESA, 2003. (Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral).
- GONZÁLEZ, C. El sector informal urbano del Ecuador: una visión de su magnitud actual y la particular situación de la mujer en éste, *América Latina Hoy*. España: N°. 22, p. 43-47, 2006.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Informality in Urban Employment and health and pension coverage in the region, *Labour Overview, Latin America and the Caribbean*. Regional Office for Latin America and the Caribbean, p. 18-20, 2008.
- PAGÉS, C; GAËLLE, P; STEFANO, S. *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Changes*. Washington: IDB, 2009.
- TOKMAN, V., Integrating the informal sector in the modernization process, *SAIS Review*. Washington D.C.: Johns Hopkins University, Vol. 21, No.1, p. 45-60, 2001.

Anexo 1: Notas metodológicas

En el período entre 2000 y 2009, el INEC ha realizado la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo, de la que se extrae la información de este capítulo. En esta sección se detalla ciertas consideraciones metodológicas de dichas encuestas.

1. ENCUESTAS

Se utilizaron las Encuestas de Empleo, Subempleo y Desempleo levantadas por el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC) entre 2000 y 2009. Aún que la frecuencia de estas Encuestas es trimestral, se restringió el análisis a las encuestas del cuarto trimestre de cada año por contar con una muestra más grande y mayor número de preguntas de interés.

Cabe destacar que en la encuesta del año 2002, sólo hay 8'318,720 de personas (equivalentes, según el factor de expansión), cuando debía haber algo menos de 13 millones de personas. Por este motivo, no se puede usar los datos en términos absolutos, aunque si los usamos en análisis relativos de informalidad.

2. MUESTRA

Cabe resaltar que las muestras (es decir, el universo de personas a la que se encuesta) así como las definiciones de ciertas categorías ha cambiado en el tiempo. En particular, se debe notar que las preguntas de mercado laboral se realizaron a personas de 10 o más años de edad

en 2000 y 2009, mientras que se las aplicó a personas de 5 o más años de edad en el resto de los años. Para garantizar la comparabilidad del análisis, se restringió las muestras a aquellas personas de 10 o más años de edad.

3. INFORMALIDAD VS. SUBEMPLEO

Las encuestas correspondientes a los años 2000 a 2006 identifican personas “Informales” o “Subempleadas informales” de otras formas de subempleo. Inclusive se dichas encuestas no clasificaron a los empleados informales como parte de la PEA. Las encuestas de 2007, 2008 y 2009 reclasificaron esta categoría como “Otro tipo de subempleo.” Más allá de esta distinción formal, los tamaños relativos de estos dos grupos han variado significativamente entre encuestas, producto de criterios distintos de clasificación. Por este motivo se propone juntar los dos grupos en uno, al que llamamos “Informales + Subempleados” de modo que el análisis sea consistente a través del tiempo.

4. NIVEL DE EDUCACIÓN

La encuesta identifica el nivel de educación del encuestado y por lo que también se estudia la relación entre educación e informalidad.

El sistema educativo cambió en 2001 de un esquema de primaria y secundaria de seis años cada uno, a uno de educación básica y media de 10 y tres años, respectivamente. Para hacer el



análisis comparable, hemos agrupado primaria con educación básica y secundaria con media. Se hace esto basado en la evidencia empírica del impacto que tiene completar un nivel académico es más relevante que el número exacto de años de estudio⁹. Adicionalmente, por tratarse de un sistema nuevo, la cantidad de individuos mayores de 10 años que estudiaron bajo el nuevo esquema es pequeña y el impacto de esta medida no será demasiado importante.

5. EMPRESA TIENE REGISTRO ÚNICO DE CONTRIBUYENTES (RUC)

El universo de esta pregunta es desconocido, así que para hacer sentido de los datos mostrados, se excluyeron las respuestas de menos de 10 años o inactivos. Las fracciones presentadas en la Figura 4 representan el porcentaje de respuestas válidas para personas en la PEA que dijo trabajar en una empresa sin RUC.



capa
sumario
créditos
sair

⁹ VEÁSE CARHUC, P; ZYLBERBERG, A. *Labor Economics*. Cambridge: The MIT Press, 2004.

Guatemala

ERICK VENTURA | ANDRÉS HUARD | ITALIA PINEDA



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

La informalidad laboral es un fenómeno que afecta fuertemente a los países de América Latina y el Caribe. Recientemente se han publicado diversos estudios en donde se profundiza en la comprensión del trabajo informal y se pone en evidencia el alto porcentaje que ocupa en las economías de dichos países (entre ellos han sido muy influyentes los estudios: PERRY et al., 2007; GASPARINI y TORNAROLLI, 2007).

Dichos estudios señalan las implicaciones para los países, en términos de bienestar social y desempeño económico, como consecuencia de la existencia del sector laboral informal, así como las dificultades de conceptualizarlo, y por ende, cuantificarlo. En el caso particular de Guatemala, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), entre otros, han abordado también el estudio de la informalidad, en donde ha puesto de manifiesto las dificultades conceptuales y empíricas que se confrontan al estudiar este fenómeno (CIEN, 2001).

Sin embargo, se encuentran dos concepciones del término habitualmente aceptadas para la delimitación del fenómeno. La primera, lo trata como un fenómeno de productividad, donde se entiende como productividad a la relación entre el nivel de producción obtenida a través de una mezcla eficiente de diversos recursos; con lo cual una mejora de producción depende de varios factores y no necesariamente sólo de la calificación de los trabajadores (CASANOVA, 2002). Con este concepto en mente es que se clasifica dentro del sector informal (desde la concepción de productividad) a aquellos trabajadores que pertenecen a alguna de tres categorías: a) si es trabajador independiente no calificado, b) si es asalariado en una firma privada pequeña, y c) si es trabajador sin remuneración.

En la segunda, se considera como trabajadores informales a aquellos que no cuentan con protección laboral por parte del Estado, como resultado de un contrato entre el empleador y el trabajador (OIT, 2002). Por otra parte, el impulso que a partir de la década del 90, han tomado las encuestas de hogares en los países

latinoamericanos, ha permitido que actualmente se encuentre con otros instrumentos que contribuyen a una mejor cuantificación del trabajo informal.

En Guatemala, la informalidad laboral es un fenómeno generalizado que afecta a diversos sectores sociales y geográficos. Esta investigación ha encontrado que la informalidad laboral alcanza a más del 70% de la población. De acuerdo a la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la informalidad ha disminuido en siete puntos porcentuales entre los años 2000 y 2006, pasando de 84% a 77%. Por otro lado, la cuantificación de acuerdo al concepto de productividad, refleja que la informalidad se ha mantenido prácticamente estable durante el mismo período, ya que en el año 2000 los trabajadores informales equivalían al 71% del total de trabajadores, mientras que en el año 2006, dicha proporción se ubicó en el nivel de 70%.

Se considera que el carácter generalizado de informalidad en el sector laboral guatemalteco, sugiere que, entre sus principales causas se pueden señalar, la imposibilidad de la economía para generar empleos formales y la dificultad que tiene el Estado para hacer cumplir la regulación laboral (MAÚL y BOLAÑOS, 2007). Estas causas podrían encontrar su raíz en el diseño institucional económico, social y político, basado, entre otras cosas, en la exclusión de un alto porcentaje de la población. Asimismo, la informalidad laboral conlleva implicaciones para la economía y la sociedad en su conjunto, puesto que disminuye la productividad (con lo que se pone en riesgo el crecimiento económico), y perjudica

la cohesión social (lo que afecta la estabilidad social y política del país).

El presente documento está organizado de la siguiente manera: en el capítulo II, se hace referencia a datos estadísticos relativos al mercado laboral y el sector informal guatemalteco; en el capítulo III, se hace una reflexión sobre las causas y consecuencias de la informalidad laboral en Guatemala; en el capítulo IV, se presenta una propuesta de políticas públicas dirigidas a disminuir la informalidad laboral; y, finalmente, en el capítulo V, se presentan las conclusiones del estudio.

1. Mercado laboral y la informalidad en Guatemala¹

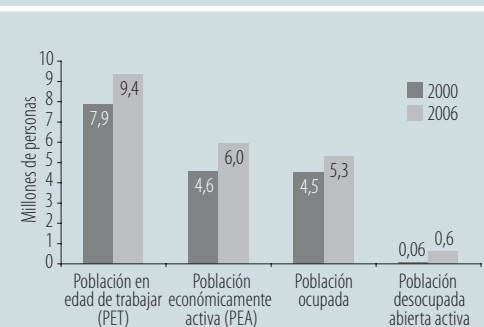
Guatemala es el país más poblado de Centroamérica con más de trece millones de habitantes y una tasa de crecimiento poblacional de 2.7% anual (INE, 2006). Del total de su población únicamente un 3.6% superan los 65 años de edad y la edad promedio es de 19 años (PNUD, 2007). El país se encuentra dividido en 22 departamentos, que se clasifican en ocho regiones político-administrativas.²

Con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de US\$2,515 (ROMERO y ZAPIL, 2009) el país es clasificado como de ingresos medios y, sin embargo, sus indicadores sociales reflejan un patrón desigual en la distribución de los ingresos, en el que el coeficiente de Gini es estimado en un 0.57, el segundo más alto en América Latina y uno de los más altos en todo el mundo (BANCO MUNDIAL, 2005).

El índice de desarrollo humano del país es de 0.689, el segundo más bajo del continente americano (PNUD, 2007). Adicionalmente, en el año 2006, se registró que más del 50% de la población se encontraba por debajo de la línea general de pobreza, de los cuales el 15.2% se encontraban en condición de extrema pobreza, afectando ésta, principalmente, a la población de las áreas rurales e indígenas del país (INE, 2007).

En el año 2000, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), la Población en Edad de Trabajar (PET) estaba constituida por 7,860,468 habitantes de los cuales el 58.2%, es decir un poco más de 4.5 millones de personas, pertenecían a la Población Económicamente Activa (PEA) y un 57.4% se encontraban ocupadas. Similares porcentajes de PEA y ocupación respecto a la PET se registraron para el año 2006 (63.6% y 56.8%, respectivamente). En el año 2006, la PET alcanzó un total de 9,366,877 habitantes, lo que significó un crecimiento promedio anual de 3.2 puntos porcentuales y un total de 19.2%, en seis años.

Gráfico 1. Situación comparativa del mercado laboral. Años 2000 y 2006



1. La PET considera las personas de 10 o más años, de acuerdo a la definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.

En ese mismo año, la tasa de participación en el mercado laboral aumentó un 5.4% respecto al año 2000, mientras que la tasa de desempleo abierto activo calificó en 10.7, mostrando un agravamiento en la condición laboral respecto al año 2000, puesto que en ese año éste se situó en solamente 1.4. De acuerdo a la OIT (2007), la población desempleada está conformada, en su mayoría, por jóvenes que encuentran pocas oportunidades para incorporarse al mercado laboral formal.

La informalidad laboral representa un fenómeno complejo que dificulta su conceptualización (PERRY et al., 2007; GASPARINI & TORNAROLLI, 2007; CIEN, 2001). La literatura económica plantea, básicamente, dos maneras de conceptualizar la informalidad laboral. Según la primera, ésta se refiere a una forma de relación entre los empleadores y los trabajadores que no es amparada por el Estado. Esto implica que el Estado no tiene registro de la actividad económica que desarrollan los trabajadores, y éstos, en cambio, no gozan de los beneficios de protección que se encuentran estipulados en la legislación laboral. De acuerdo a la segunda, los trabajadores informales son aquellos no calificados, es decir, de poca productividad, que se ocupan en actividades económicas de baja calidad y remuneración.

De acuerdo a Gasparini & Tornarolli (2007: pág. 1), el sector informal está conformado por trabajadores que “se desempeñan en tareas de baja productividad, marginales, de pequeña escala y actividades de base familiar. Son cuenta propia, o asalariados en pequeñas y precarias empresas sin un contrato firmado que cumpla con la regulación laboral y sin protección ante shocks de salud o de desempleo, ahorro para la vejez, protección laboral y beneficios laborales”.

En resumen, las dos definiciones de informalidad se pueden clasificar como “productiva”, se-

1 Las fuentes de los datos utilizadas para realizar las estimaciones fueron las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida levantadas en el 2000 y el 2006, por el Instituto Nacional de Estadística.

2 Las ocho regiones son la Metropolitana, Norte, Nororiente, Suroriente, Central, Suroccidente, Noroccidente y Petén.

gún la cual los trabajadores informales son aquellos de baja productividad, y “legal”, la cual se enfoca en el incumplimiento de la ley de protección a los trabajadores. Ambas perspectivas no se contraponen sino que forman parte del mismo fenómeno que es la informalidad, vista desde distintos ángulos. Por ello, con el fin de reflejar mejor la realidad, esta investigación cuantifica la informalidad laboral de acuerdo a ambos enfoques conceptuales.

Para la clasificación de los trabajadores informales y formales de acuerdo a la definición de OIT o legal, se consideró si el trabajador se encontraba afiliado, pensionado o si era beneficiario del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social³. Mientras que para la clasificación de los trabajadores informales según la definición de productividad, se consideró que los trabajadores cumplieran con uno o más de tres criterios: (a) Que el nivel educativo del trabajador sea inferior a educación superior y el tamaño de la empresa fuera de un empleado; (b) Empresas con menos de seis empleados; y, (c) Trabajo sin remuneración (en negocio familiar, propio u otro negocio).

De acuerdo con la definición de la OIT, en el año 2006, el 77% de los trabajadores guatemaltecos desempeñaban sus actividades laborales en el sector informal; esto representó una disminución de alrededor de seis puntos porcentuales respecto a la estimación del año 2000, según la cual la tasa de informalidad sobrepasaba el 83% del total de trabajadores guatemaltecos.

Por otro lado, con base en la definición de productividad, también se observan altos niveles de informalidad laboral. Sin embargo, en ésta se observa poca variación en las estimaciones porcentuales entre ambos años, ya que se

estimó que, para el 2006, la informalidad abarcaba al 70% de los trabajadores, lo que reflejaría una mínima disminución de no más del 1% respecto al 2000, año en el que la informalidad ascendió a 71%.

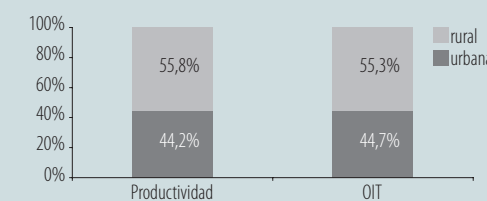
En ese sentido, es importante notar que para el año 1989 (PNUD, 2006), se estimó que el empleo informal en el país era de 70%. Eso implicaría que en cuestión de una década el sector laboral informal ha crecido en más de quince puntos porcentuales. Para explicar este aumento en la informalidad se ha señalado el impacto de las políticas de ajuste estructural implementadas a finales de la década de 1980 en Guatemala (PAZ ANTOLIN, 2008). Las medidas económicas de liberalización que coincidieron con la instauración de un régimen democrático en Guatemala, bajo las políticas conocidas como Consenso de Washington contribuyeron a la estabilización de las variables macroeconómicas aunque también fomentan la liberalización del mercado laboral, lo cual contraviene las leyes de trabajo del país.

Es importante señalar que, pese a que la informalidad se ha concentrado mayormente en el área rural, en el 2006 esto fue menos perceptible, ya que se produjo un crecimiento en la concentración de trabajadores informales en el área urbana respecto el año 2000 (de 8 puntos porcentuales según la definición de OIT y 9.3 de productividad), concentrando así más del 44% de informalidad total bajo ambas definiciones.

Respecto al nivel de informalidad en las regiones político-administrativas del país, se puede mencionar que, bajo la concepción de OIT, en las ocho regiones se registró una disminución en el nivel de informalidad. Los cambios más evidentes fueron los de la región Metropolitana

Gráfico 2. Distribución de trabajadores informales por área.

Año 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.

con una disminución de 13,3%, las regiones Central con 9% y el Petén con un 8% respecto al año 2000. Sin embargo y a pesar de los cambios, aún para el año 2006 se registraban altas tasas de informalidad (Metropolitana 56%, Central 70%, Nororiente 80% y en el resto de regiones, el porcentaje de informalidad no es menor al 85%).

De igual forma, por el lado de la productividad, la región Central, Metropolitana y Noroccidente presentaron disminuciones en las tasas de informalidad en 5,9%, 4,8% y 4,2% respectivamente. Por el contrario, en las regiones Norte, Nororiente, Suroriente, Suroccidente y Petén se observan aumentos de entre 2,2% y 4,3%

Asimismo, las mismas estimaciones realizadas con base en la ENCOVI, hicieron evidente que la informalidad laboral afecta tanto a hombres como a mujeres, aunque se manifestó con mayor incidencia en este segundo grupo. De acuerdo a la definición de la OIT, en el año 2000, el 82,3% de los trabajadores hombres se ubicaba en el sector informal mientras que de las mujeres este porcentaje alcanzaba a un 85,8%. Los porcentajes del año 2006 muestran una menor presencia de informalidad en ambos grupos, ya que del 100% de trabajadores hombres el 76,7% se encontraba laborando en condi-

ciones de informalidad y del 100% de mujeres el 78,5% lo estaban (lo que implica reducciones entre dichos años para cada grupo de 5,6 y 7,3%, respectivamente). Las estimaciones sobre la base de la productividad, muestran también mayor incidencia en las mujeres pero con porcentajes menores (77,2% del total de trabajadores hombres y 66% del total de mujeres en el año 2006) y mientras que en el caso de los hombres se observa una reducción mínima entre ambos períodos de 1,7%, para las mujeres se muestra un incremento en 0,32%.

Además, se estimó que el grupo de trabajadores informales se conforma, en su mayoría, de trabajadores infantiles, adolescentes, y adultos mayores (ver Tabla 1). Estructura que se presenta muy similar bajo ambas concepciones.

También, se puede señalar, en base a los cálculos realizados, que la informalidad afecta a los trabajadores pertenecientes a los diversos grupos étnicos del país. Aún cuando en el mercado laboral los indígenas representan una propor-

Tabla 1. Trabajadores informales, según grupo etario. Año 2006

| Grupo etario | OIT (%) | Productividad (%) |
|--------------|---------|-------------------|
| 07-14 | 12.2 | 13.1 |
| 15-17 | 9.7 | 9.1 |
| 18-30 | 29.8 | 27.9 |
| 31-45 | 23.7 | 23.7 |
| 46-54 | 11.4 | 11.8 |
| 55-59 | 4.5 | 4.6 |
| 60-64 | 3.2 | 3.4 |
| 65-más | 5.6 | 6.5 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.

3 El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) es la entidad autónoma que utiliza un modelo mixto de provisión de servicios combinando financiamiento público con una gestión y provisión pública y privada de servicios de salud.

ción menor de la población trabajadora (39.8%) que los no indígenas (59.8%), se registró que, para ambas definiciones, nueve de cada diez trabajadores indígenas se encontraban en el sector informal, en comparación a siete de cada diez personas no indígenas. Estas proporciones se mantuvieron con escasa diferencia entre el período de años 2000 - 2006.

De la misma manera, se identificó la presencia de informalidad laboral en todas las ramas de actividad productiva. No obstante, tanto en el 2000 como en el 2006, la actividad de agricultura, caza, silvicultura y pesca agrupó a más del 40% de los trabajadores informales -para ambas definiciones-, cifra muy por encima de actividades como el comercio, la industria y los servicios sociales y de salud que, para el 2006, según la definición de la OIT, agrupaban al 23.7%, 13.6% y 8.5% respectivamente; y 25.7%, 13.2% y 9.3% según la definición de productividad.

La concentración de la informalidad en la actividad de agricultura, caza, silvicultura y pesca podría estar relacionada con dos aspectos. Primero, la actividad ocupa un 57% del total de trabajadores. Segundo, esta rama en muchos casos

es de subsistencia así como también se ha caracterizado por requerir fuerza de trabajo con escaso grado de educación formal (el 36% de los trabajadores que se desempeñan en estas actividades no tienen ningún nivel educativo y el 55% alcanzaron solamente el nivel primario como máximo).

Del total de trabajadores, es evidente que, conforme a las estimaciones efectuadas con base a la ENCOVI, el sector informal para el 2006 absorbía principalmente a aquellos que tenían ningún nivel educativo o que, solamente, alcanzaron educación primaria (ver totales de la Tabla 2). Al hacer la distinción por género, es importante notar que la mayoría de hombres como mujeres que se desempeñan en el sector informal alcanzan solamente el nivel educativo primario y un porcentaje muy bajo son hombres y mujeres con estudios superiores.

Esta situación de escasa formación de capacidades mediante la educación formal, generalizada en la población trabajadora, anudada a la situación de informalidad puede restringir la posibilidad de captar mayores ingresos. Al respecto, es importante notar que se observó, tanto en

Tabla 2. Nivel educativo de trabajadores informales (%). Año 2006

| Según definición de OIT | | | | | | | | |
|-----------------------------------|---------|-------------|----------|---------|---------------|----------|-----------|-------|
| Sexo | Ninguno | Preprimaria | Primaria | Básicos | Diversificado | Superior | Postgrado | Total |
| Hombre | 24.7 | 0.7 | 54.7 | 9.6 | 6.9 | 3.2 | 0.2 | 100.0 |
| Mujer | 33.6 | 0.5 | 46.2 | 8.7 | 8.1 | 2.8 | 0.1 | 100.0 |
| Total | 28.1 | 0.6 | 51.4 | 9.3 | 7.3 | 3.1 | 0.2 | 100.0 |
| Según definición de productividad | | | | | | | | |
| Hombre | 25.5 | 0.7 | 54.7 | 9.2 | 6.8 | 2.8 | 0.3 | 100.0 |
| Mujer | 34.0 | 0.5 | 45.8 | 8.7 | 8.4 | 2.6 | 0.0 | 100.0 |
| Total | 29.1 | 0.6 | 51.0 | 9.0 | 7.5 | 2.7 | 0.2 | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.

el 2000 como en el 2006, una significativa⁴ diferencia de ingresos promedio entre un trabajador informal y uno formal.

Para las personas en condiciones de pobreza general, así como de las personas no pobres los ingresos promedios de los trabajadores formales estaban por encima del salario mínimo⁵, condición que sólo es cierta para las personas no pobres que trabajan en el sector informal. Además, los trabajadores del sector informal perciben menores ingresos promedios que aquellos trabajadores que se desempeñan en el sector formal, sin importar su condición de pobreza.

Adicionalmente, se debe resaltar que en el 2006, de acuerdo con la definición de la OIT, el 53.8% de los trabajadores del sector informal se encontraban en condiciones de pobreza general o extrema, mientras que, del total trabajadores formales, únicamente un 20.6% se situaba en di-

Tabla 3. Ingresos promedios mensuales de los trabajadores en Guatemala. En dólares

| Año | 2000 ^[1] | | 2006 ^[2] | |
|-----------------------------------|---------------------|---------|---------------------|---------|
| Tipo de trabajador | Formales | Inform. | Formales | Inform. |
| Según definición de OIT | | | | |
| Ingresos medios | 293.65 | 148.01 | 384.29 | 218.02 |
| Diferencia de ingresos | 147.84 | | 166.27 | |
| Según definición de productividad | | | | |
| Ingresos medios | 266.53 | 128.59 | 358.12 | 208.03 |
| Diferencia de ingresos | 137.94 | | 150.09 | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2000 y 2006.

Nota: [1] Valor equivalente en US\$ al tipo de cambio (venta) de Q7.71 al 31/12/2000. BANGUAT.

[2] Valor equivalente en US\$ al TCR de Q7.59 al 31/12/2006 según resolución JM-126-2006. BANGUAT.

Tabla 4. Ingresos promedios mensuales de trabajadores en Guatemala. Año 2006. Por condición de pobreza (En dólares^[1])

| Categoría de pobreza | Pobre extremo | | Pobre no extremo | | No pobre | |
|-----------------------------------|-----------------|------------|------------------|------------|-----------------|------------|
| | Ingresos medios | Diferencia | Ingresos medios | Diferencia | Ingresos medios | Diferencia |
| Según definición de OIT | | | | | | |
| Formales | 171.57 | 89.00 | 219.48 | 97.17 | 426.32 | 98.14 |
| Informales | 82.57 | | 122.31 | | 328.18 | |
| Según definición de productividad | | | | | | |
| Formales | 132.46 | 57.43 | 193.96 | 79.08 | 436.58 | 127.73 |
| Informales | 75.03 | | 114.89 | | 308.85 | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.

Nota: [1] Valor equivalente en US\$ al TCR de Q7.59 al 31/12/2006 según resolución JM-126-2006. BANGUAT.

4 Estadísticamente significativo al nivel de 5%.

5 Según el Acuerdo Gubernativo No. 624-2006, el salario mínimo diario para el 2006 era de: actividades agrícolas Q.44.58; actividades no agrícolas Q.45.82 (Ministerio de Trabajo, 2006), equivalente a US\$5.87 y US\$6.03, respectivamente (con base en el tipo de cambio de referencia al 31 de diciembre de 2006).

chas categorías. De igual forma sucede bajo la definición de productividad, en donde el porcentaje de trabajadores informales en condición de pobreza o pobreza extrema alcanza los 52.9 puntos porcentuales (38.1% y 15.7% en cada categoría, respectivamente); cifra muy distinta a la del sector formal en donde el 69.4% es no pobre.

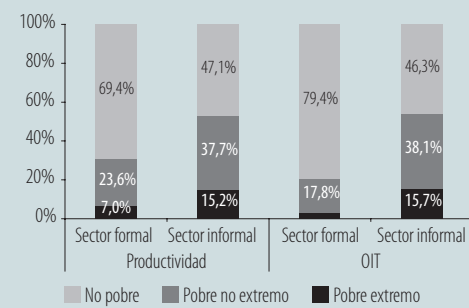
Según los datos presentados, usando el criterio productividad, la informalidad no ha variado significativamente entre los años 2000 y 2006. Por su parte, el cambio que se registró bajo el criterio de la definición de la OIT, resulta ser considerable y permite suponer que la disminución responde, principalmente, a políticas implementadas en los últimos años para ampliar la cobertura de los servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (ver gráfico 4).

En ese sentido, cabe notar que, según estimaciones de Lindert y Tesliuc (2002), el gasto total destinado al programa de seguridad social que cubría en el año 2000 a los trabajadores del sector público y privado incluyendo cobertura de accidentes, maternidad, enfermedad, vejez y sobrevivencia alcanzaban el 21.3% del gasto total en protección social (y aproximadamente un 0.74% del PIB). Para el año 2006, se dio prioridad a los programas destinados a la protección de la familia y los niños con una asignación del 30% del gasto total, así como también a los programas de exclusión social dirigidos a grupos vulnerables (es decir, mujeres y grupos indígenas en condición de pobreza) con un 27% del gasto total.

2. Potenciales causas y efectos de la informalidad

La informalidad laboral, como bien lo explican Perry et al. (2007) en su estudio “Informalidad: Escape y Exclusión”, es un fenómeno que aparece en todas las economías

Gráfico 3. Distribución de trabajadores por sector por condición de pobreza. Año 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006.

Gráfico 4. Trabajadores con y sin seguro social



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2006.

as del mundo, aun en las de los países desarrollados, pero que afecta en mayor grado a los países en desarrollo.

Los autores en dicho estudio, abordan el tema de la informalidad laboral desde dos perspectivas, primero, como un fenómeno que refleja exclusión social hacia los trabajadores que se ubican en esa categoría laboral. En esta línea de pensamiento, se ha planteado como hipótesis para explicar la informalidad laboral como el re-

sultado de una segmentación en el mercado laboral que impide a los trabajadores ocupados en el sector informal trasladarse hacia ocupaciones formales. Asimismo, se ha explicado la existencia de informalidad laboral como producto de las restricciones y costos que enfrentan las empresas ubicadas en el sector informal para funcionar como empresas formales. Estas restricciones y costos comúnmente toman la forma de reglamentaciones complicadas. Por otro lado, también se ha planteado que algunos trabajadores y empresas prefieren mantenerse en el sector informal para evitar cargas fiscales y regulaciones excesivas.

Y, segundo, consideran la informalidad como un fenómeno de integralidad o escape voluntario, lo que sugiere que las empresas, trabajadores y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios recibidos y al costo de recibirlos.

En un país, no necesariamente se da uno u otro tipo de informalidad, sino que es posible que ambas coexistan, una en mayor grado que el otro. El nivel en que una sea más relevante que la otra dependerá de las características del país. En este punto cabe plantearse el interrogante, ¿qué enfoque explica de mejor manera la informalidad laboral en Guatemala?

De acuerdo a las estimaciones realizadas, que se muestran en la Tabla 5, se puede observar que, en el 2006, la mayor parte de los trabajadores informales se ubican en las categorías de asalariados (36.7%) o cuenta propia (34.2%). El porcentaje de asalariados informales ha variado poco desde el año 2000, cuando se ubicaba en un 37.3%. Por otro lado, la categoría de informales cuenta propia ha aumentado considerablemente desde el año 2000 (ver Tabla 5).

En dicho año, el 23.5% de los trabajadores informales se consideraba como trabajador infor-

Tabla 5. Trabajadores informales
Según categoría de ocupación

| Año | 2000 | | 2006 | |
|------------------------|------------------------|------------|------------------------|------------|
| Categoría de ocupación | Número de trabajadores | Porcentaje | Número de trabajadores | Porcentaje |
| Empleador | 203,798 | 5.3 | 171,310 | 4.1 |
| Asalariado | 1,433,222 | 37.3 | 1,534,167 | 36.7 |
| Cuenta propia | 1,250,036 | 32.5 | 1,429,283 | 34.2 |
| Familiar sin pago | 957,762 | 24.9 | 1,042,862 | 25.0 |
| Total | 4,177,622 | 100% | 3,844,818 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENCOVI 2006 y ENCOVI 2000.

mal por cuenta propia. Asimismo, existe una tercera categoría laboral que ocupa a un alto porcentaje de los trabajadores informales que corresponde a la de familiares sin pago, en la cual, en el año 2006 se ocupaba el 25% de los trabajadores informales y en el 2000 el 24.9%.

Las cifras de la informalidad de Guatemala demuestran que este fenómeno afecta de manera generalizada a todos los sectores sociales del país. A pesar de que la informalidad se encuentra de forma más pronunciada entre los trabajadores del área rural, es decir a los trabajadores del sector agrícola y, en especial, a la población indígena, también se encuentran elevados niveles de informalidad en las áreas urbanas, donde habita predominantemente población no indígena.

Según Maúl & Bolaños (2007: pág. 37), en Guatemala existe una informalidad central o económica, en la cual se ubican las personas que realizan un análisis costo-beneficio, decidiendo permanecer en la informalidad, y una informalidad periférica o institucional, que se refiere a un diseño de las instituciones políticas y económicas excluyentes. En las palabras de los autores mencionados “esta clasificación se

aplica a aquellas personas para las cuales no fue diseñado el arreglo institucional existente y que, por lo tanto, nunca se pensó que deberían estar dentro del sistema”. La clasificación de informalidad central o económica coincide con la que se conoce como de integralidad o escape voluntario; por otro lado, el concepto de informalidad periférica o institucional es semejante al de exclusión social.

La existencia de ambos tipos de informalidades dentro de la economía y sociedad guatemalteca, demuestran: 1) la imposibilidad del sector productivo de generar empleos dentro del sector formal; y 2) la dificultad que tienen las instituciones públicas para hacer cumplir la legislación laboral. Por lo tanto, la sociedad enfrenta un serio reto político, dirigido a rediseñar sus instituciones, de manera que estas sean incluyentes y que, al mismo tiempo, produzcan un beneficio mayor al costo de cumplir con los reglamentos, acompañadas de un fortalecimiento de la capacidad de verificar el cumplimiento de la regulación.

2.1 EXCLUSIÓN O ESCAPE VOLUNTARIO

De acuerdo al PNUD (2000: pág. 12), la exclusión se refiere a que *“hay grupos que ven limitado el disfrute de las oportunidades económicas, sociales, culturales, y políticas existentes en la sociedad”*. La exclusión suele manifestarse por medio de aspectos económicos, político-jurídicos, y sociales. De acuerdo al mismo informe de PNUD recién mencionado, la exclusión suele darse a través de mecanismos que limitan la participación en la toma de decisiones; el acceso a servicios que permitirían un mayor bienestar; la información; el ingreso económico para las personas; y que instauran normas de segregación.

En Guatemala para el 2006, se estimó con base en la ENCOVI que, en el sector informal el

54.8% de los trabajadores asalariados, el 49.55 de cuenta propia y el 64.85 de trabajadores familiares son personas en condiciones de pobreza y extrema pobreza para los cuales no solamente significa percibir ingresos más bajos, sino también su exclusión al sistema de seguridad social.

Por su parte, la legislación laboral en el país se considera como tutelar, es decir que debe proteger al trabajador frente al patrono, estableciendo prestaciones laborales mínimas que el empleador debe otorgar obligatoriamente al trabajador. Para esto, la ley manda que en Guatemala, todos los trabajadores y empleadores suscriban un contrato laboral individual, al inicio de la relación laboral, lo cual es una obligación del patrono. Este contrato debe de ser presentado y registrado ante la Inspección General de Trabajo, la cual es una dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MIN-TRAB) por artículos constitucionales, leyes laborales y leyes tributarias.

Como resultado de ese contrato laboral, la legislación otorga beneficios laborales a los cuales los trabajadores informales no tienen acceso, entre los que se encuentran un salario ordinario y bonificaciones mínimas, horarios laborales equivalentes a ocho horas diarias, pago adicional a las horas que excedan los horarios diarios, quince días hábiles de vacaciones después de un año de trabajo, indemnizaciones al trabajador al ser despedido sin causa justificada, y otros beneficios que deben ser cubiertos por el empleador cuando se da por terminada la relación laboral.

Además, el sector formal en Guatemala proporciona beneficios de seguridad social, el cual fue creado (en el artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala de 1945) con carácter obligatorio, comprendiendo al menos seguro contra la invalidez, vejez, muerte enfermedad y accidente de trabajo, y el cual se financiaría con contribuciones monetarias del Estado, los em-

pleadores, y los trabajadores. Para su funcionamiento se creó, en 1946, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), a través del decreto 295 del Congreso de la República. La seguridad social se vuelve a incluir en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, definiéndole de carácter nacional, unitario y obligatorio. De acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la seguridad social comprende protección y beneficios en casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; maternidad; enfermedades generales; invalidez; orfandad; viudez; vejez; y muerte (gastos de entierro); por lo que el servicio de seguridad social se divide en las áreas de servicios de salud y servicios pensionales, para los cuales se crearon el programa I.V.S (Invalidez-Vejez-Sobrevivencia) y E.M.A. (Enfermedad-Maternidad-Accidentes).

Sin embargo, para el 2006 el Seguro Social Guatemalteco cubre solamente a una cuarta parte de la PEA (25.62%) equivalente a un 17.8% de la población total del país. A pesar de que el número de afiliados presenta tendencias crecientes en los últimos años, éste no ha crecido al ritmo de crecimiento de la PEA de los últimos diez años; además al hecho que en la economía el sector informal representa un porcentaje elevado de la población que no se encuentra afiliada a dicho seguro.

En el caso de los trabajadores informales asalariados son excluidos del sistema de seguridad social a causa de que su empleador evalúa los costos y beneficios de formalizarse, además al hecho que el Estado no ejerce la regulación adecuada para que los empleadores se formalicen.

Si se parte bajo la perspectiva que las instituciones políticas, económicas y sociales guatemaltecas, han tenido un diseño histórico que excluye a un alto porcentaje de la población, el

enfoque de integralidad sólo puede aplicarse a un grupo de la población que contando con las características para ser formal, han decidido ubicarse en la informalidad. Es decir, es este tipo de trabajadores quienes se considera que realizan un análisis de costo-beneficio, y que después de realizado, toman la decisión de ubicarse en la informalidad. Entre ellos podría incluirse a los cuentapropistas y a los asalariados con educación superior.

2.2 EFECTOS: INCLUSIÓN, COHESIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA

La informalidad es el resultado de una economía con un bajo crecimiento económico, con lo que no se crean empleos nuevos, y que por lo tanto obliga a las personas a convertirse en trabajadores cuenta propia. Adicionalmente, se puede mencionar que responde a un Estado sin el suficiente poder para hacer cumplir con la regulación laboral (OIT, 2002), lo cual en Guatemala es más perceptible en el área rural del país. Por otro lado, siguiendo la definición de productividad, la informalidad representaría, principalmente, una baja inversión en educación, efecto de baja cobertura y calidad educativa.

En ambos casos, las implicaciones de la informalidad son relevantes, ya que se reflejan en un obstáculo para el crecimiento económico y en una alta desigualdad (PERRY et al., 2007). Una población con poca educación resulta en una menor productividad, la cual es un determinante del crecimiento económico. Asimismo, la menor productividad resulta en ingresos más bajos, lo que resulta en una brecha salarial amplia entre los trabajadores de alta y baja productividad.

En términos de la falta de contratos y de protección por parte del Estado, la informalidad se puede ver desde términos éticos, ya que como señala PERRY et al. (2007), este fenómeno

implica una situación que excluye a las personas. Es decir, la informalidad tiene implicaciones económicas y éticas, las cuales, manifiestan los autores a lo largo de su estudio, inciden en el bienestar de las personas del país. Por lo tanto, la alta informalidad de los trabajadores guatemaltecos puede ser vista como un bajo bienestar para las personas.

También tiene un impacto fiscal, ya que, tal como lo señala la OIT (2002: pág. 62), *“Hay un problema de gobernanza y de cumplimiento y también una cuestión de desigualdad, ya que los trabajadores y los empleadores de la economía formal están obligados a soportar el peso de financiar el sistema de seguridad social a través del seguro social o de impuestos, mientras los trabajadores de la economía informal no contribuyen a la seguridad social o no pagan impuestos, sobre todo cuando han elegido ser informales para no tener que hacerlo.”*, lo que incide en una menor carga tributaria de la que se podría tener.

3. Recomendaciones de políticas para reducir la informalidad

La informalidad laboral en Guatemala es un fenómeno generalizado, que no distingue en términos de género, etnia, ni ubicación geográfica. Por ende, su reducción no puede ser el resultado de políticas focalizadas, sino que por el contrario, se debe ver bajo una perspectiva universal⁶. Como menciona Tokman (2007), la lucha contra la informalidad debe plantearse como una armonización entre

la política macroeconómica, la generación de empleo, la protección social, y la educación y capacitación⁷.

Este enfoque reconoce que la legislación laboral no es suficiente para formalizar a los informales. Más bien, es necesario que cada país estimule la generación de nuevos empleos y, al mismo tiempo, que se garantice un mínimo de protección social para cada miembro de la sociedad.

La creación de nuevos empleos se da como resultado de una estrategia de crecimiento económico favorable a los pobres. Este tipo de estrategia está basada en estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad bien definidos, un adecuado clima de inversión, un marco de incentivos atractivo, un mercado de factores que funcione adecuadamente, y un amplio acceso a infraestructura y educación⁸. Se hace la distinción entre crecimiento económico y crecimiento económico favorable a los pobres puesto que la evidencia histórica ha demostrado que una economía puede crecer a altas tasas, pero que los beneficios de ese crecimiento pueden concentrarse en una porción de la población y no derramarse al resto. De hecho, Ravallion (2004) señala que, en promedio, el crecimiento económico es neutral a la distribución de los ingresos (lo que significa que el crecimiento puede aumentar la desigualdad y con ello aumentar la pobreza - bajo el término de pobreza relativa - o bien contribuir a disminuir la pobreza). Por otro lado, algunos estudios sugieren que la informalidad laboral y la pobreza están correlacionadas positivamente. Schaeffer (2008) demostró que

para Guatemala un jefe de hogar pobre tiene una probabilidad marginal del 61.5% de trabajar en el sector informal.

En segundo término, está la ampliación de cobertura y la aplicación de la legislación de protección laboral. Para cumplir con este objetivo, es necesario que el Estado aumente su rango de acción y su poder para hacer cumplir con las regulaciones. El primer obstáculo que tiene que vencer el Estado de Guatemala es su inoperancia debido a su escasez de recursos, pero también a su corrupción rampante. De acuerdo al Ministerio de Finanzas Públicas (2009), en el 2008, la carga tributaria ascendió a 11.3%, lo cual representó una disminución con relación al 12.1% alcanzado en el 2007. Por otro lado, el país se ubicó en el puesto 100, de 133 países, en el Índice Global de Corrupción correspondiente al año 2004, publicado por Transparency International (2004).

Se puede decir que en Guatemala el problema de la informalidad no se debe tanto a una falta de legislación, sino a una incapacidad del Estado de llegar a todas las áreas geográficas del territorio nacional y de hacer cumplir la ley ya existente, así como a una economía de bajo desempeño, limitada en su capacidad de generar empleos formales.

Aun cuando es evidente que la causa fundamental del alto nivel de informalidad en el país es el atraso económico y social, es importante entender que en la formación y expansión del fenómeno influyen otra cantidad de factores que se considera pueden ser enfrentados mediante la adopción de medidas específicas que, impulsadas en forma congruente, pueden contribuir a alcanzar un mercado laboral homogéneo; de manera que, además de las medidas macro mencionadas, también es necesario implementar medi-

das micro, que estén enfocadas a mejorar el desempeño del mercado laboral a través de la adopción de una agenda de acción inmediata que, a su vez, sea parte integral de una agenda de desarrollo más amplia.

El contenido de dicha agenda debe sustentarse, principalmente, en los hallazgos de los múltiples estudios sobre la informalidad que se han realizado en Guatemala, así como en las pautas de política adecuadas al contexto de informalidad presentado en la sección anterior. Entre ellas se pueden ampliar algunas recomendaciones en base a las propuestas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007) y el Banco Mundial (2007):

a. Favorecer medidas dirigidas a aumentar la productividad agregada en la economía.

Implementar acciones que permitan crear un clima de inversiones más favorable, así como la ampliación de capacidades del capital humano que puedan resultar significativos para la reducción de los niveles de informalidad. Estas acciones se deben promover bajo la premisa que cuando las empresas se expanden es posible que el mercado formal sea más dinámico y, en el mediano y largo plazo, mejoren las oportunidades en el mercado laboral y aumenten los salarios.

Sobre esto, se considera de suma importancia procurar el fortalecimiento y perfeccionamiento de programas como los sustentados en las transferencias monetarias condicionadas cuyo objetivo es promover la acumulación del capital humano a través de la estimulación de la demanda de servicios de salud y educación. En esa misma línea, también se hace necesario superar los bajos niveles de calidad y cobertura del sistema nacional de educación⁹ junto con una

6 Sojo (2007) hace una clara exposición sobre las diferencias entre políticas focalizadas y universales.

7 Tokman (2007) aclara que la propuesta de actuar con base en dichos cuatro pilares fue planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas.

8 Estos elementos para una estrategia de crecimiento económico favorable a los pobres son planteados en el estudio de la Agence Francaise de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, UK Department for International Development, y World Bank (2005).

9 Intervención pública del lado de la oferta.

ampliación de los servicios de intermediación laboral, así como el mejoramiento constante de las calificaciones de la fuerza laboral mediante la capacitación. Este aspecto debe constituirse como un elemento fundamental del sistema nacional de innovación y es crucial para desarrollar las destrezas necesarias en el sector moderno de la economía y promover el aumento de la productividad.

Por otro lado, es importante considerar que debido a que la informalidad puede crear barreras que limitan el acceso de las microempresas a tecnología, mercados y servicios gubernamentales y financieros es necesario que se busquen reducir las cargas legales a la formalización y se pongan en práctica programas de simplificación administrativa dirigidos a reducir los costos de transacción relacionados con la operación de las empresas formales. En este sentido, se considera importante implementar acciones que faciliten el registro de las empresas, como por ejemplo el uso de tecnologías a través de internet y/o trámites que se puedan realizar en una sola ventanilla; podrían conducir a aumentos en las tasas de formalidad e incluso a un mejor desempeño de las microempresas.

Además, para potenciar el efecto de dichas medidas se recomienda que esos programas se acompañen por acciones complementarias destinadas a aumentar los beneficios potenciales de unirse al sector formal o a reducir el costo del cumplimiento de las leyes. Entre otras cosas, se pueden incluir en la agenda complementaria medidas para aumentar el acceso de las pequeñas empresas a los créditos bancarios y otra forma de financiamiento externo; prestación de servicios de desarrollo empresarial y capacitación; además de facilitar el acceso a los mercados de productos a través de oportunidades de adquisiciones públicas y programas de desarrollo de proveedores con miras a aumentar los vín-

culos con empresas privadas más grandes de manera que sirvan de incentivos para las pequeñas y medianas empresas a formalizarse.

b. Fortalecimiento institucional

Se considera necesario lograr el fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Protección Social, así como la coordinación de los organismos públicos vinculados a este tema, de tal manera que estas instituciones e identidades puedan asumir sus funciones a manera de facilitar el aumento de la productividad laboral.

En materia de vigilancia y sanciones, se considera necesario realizar avances en aspectos de administración fiscal como el registro de contribuyentes, auditoría y recaudación; lo cual puede lograrse, entre otras cosas, mediante cambios en la estructura fiscal que pueden incluir una combinación de reducciones en las tasas de impuestos marginales, simplificación de las deducciones y eliminación de exoneraciones y regímenes privilegiados. También, es importante la facilitación de los pagos con la aplicación de dispositivos modernos, así como la promoción de la educación y ética del contribuyente, del administrador y de los ejecutores de los impuestos. En este último aspecto se deben considerar aquellas acciones que permitan aumentar la confianza en el Estado y contribuir a otras normas sociales positivas de cumplimiento con el pago de impuestos, como por ejemplo el acceso a información sobre el gasto público y la implementación de mecanismos eficientes de transparencia y rendición de cuentas del Estado.

En el ámbito de la protección social, se precisa un concepto más amplio, de manera que los instrumentos básicos de gestión de riesgo, que están fundamentados en asegurar la protección básica y el bienestar sean incluyentes. Es evidente que el acceso limitado a la protección so-

cial no solo no favorece a los trabajadores informales sino que incentiva la desigualdad en el acceso equitativo de oportunidades.

Se consideran de relevancia una transformación cultural de los que laboran en el sector informal, ya que se requiere de nuevos comportamientos y actitudes de los involucrados para generar un ambiente más propicio para el desarrollo de sus actividades. La formalización, de cierta forma, abre las puertas a la ciudadanía económica y social y se constituye como un requisito para la pertenencia y plena incorporación a una sociedad más incluyente. Por lo que es necesario adaptar los requisitos de formalización a las posibilidades de cumplimiento de los informales, lo que sin constituir sistemas duales, signifique la adecuación de sistema de regulación existente para facilitar su cumplimiento pleno.

La adecuación señalada generaría mejores condiciones para el desarrollo de las actividades informales. La ampliación del acceso al crédito requiere el reconocimiento legal del capital; la posibilidad de asumir riesgos de negocios sin afectar el patrimonio familiar se deriva de la introducción de formas jurídicas más adecuadas para construir y desarrollar empresas; la introducción de técnicas contables que permitan mejorar la gestión; y el reconocimiento de la existencia de relaciones laborales constituyen requisitos previos para mejorar la productividad, invertir en capacitación y avanzar en el cumplimiento de la obligación de protección laboral y social.

Otra estrategia reciente que se considera conveniente recoger en el sistema de regulación nacional de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral en micro y pequeñas empresas, es la que se refiere a la conveniencia de introducir distintas opciones para reforzar el cumplimiento de las obligaciones. Dichas opciones per-

mitirían fiscalizar y corregir situaciones de manera gradual.

Conclusiones

Guatemala es un país con altos niveles de informalidad laboral. En el período de tiempo comprendido entre los años 2000 y 2006, se observa que la informalidad se ha reducido de 84% a 77%, según el criterio legal, impulsado por la OIT. De acuerdo al enfoque de informalidad laboral según productividad, la porción de la población ubicada en dicho sector se ha mantenido prácticamente estable durante el período de tiempo previamente indicado, pasando de 71% a 70%, en los años 2000 y 2006, respectivamente.

El fenómeno de la informalidad es generalizado en Guatemala, ya que se encuentra en toda el área geográfica y afecta a las personas de todos los grupos étnicos. Este carácter general indica que es un mal sistémico de la economía guatemalteca, cuyas causas se encuentran, principalmente, en una limitada capacidad de la economía para generar trabajos formales y en un marco institucional diseñado bajo patrones excluyentes.

Para reducir el trabajo informal en este país, se considera necesario implementar una agenda de política integral, en primer lugar, implementar medidas de crecimiento económico favorable a los pobres. Asimismo, se requiere incrementar la presencia del Estado en los procesos de vigilancia respecto al cumplimiento de la legislación laboral. Por otro lado, el Estado debe velar por incrementar los beneficios y crear incentivos que resulten de formalizarse, de manera que las empresas y los trabajadores que se mantienen en la informalidad por motivos de integridad (escape voluntario) perciban positivamente la formalización.

Por lo tanto, las políticas públicas que enfrenten el fenómeno de informalidad en el país deben integrarse a una agenda de desarrollo nacional de largo plazo que cree incentivos para la

formalización de manera que el sistema nacional sea más incluyente en el acceso a servicios de salud y educación, así como a oportunidades laborales equitativas.



capa
sumario
créditos
sair

ANDRES HUARD

Coordinador del Programa de Estudios Empresariales del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Ha sido consultor para UNESCO, INDES-BID y el IIDH. Cuenta con una Licenciatura en Economía de la Universidad Rafael Landívar y con estudios de postgrado en Economía en la Universidad de Namur y en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica).

ERICK VENTURA

Investigador del Programa de Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Ha sido consultor para el Banco Mundial, UNIFEM y la Cooperación Italiana para el Desarrollo. Cuenta con una Licenciatura en Economía de la Universidad Rafael Landívar.

ITALIA PINEDA

Coordinadora del Programa de Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Ha sido consultora para el Banco Mundial, PNUD y la Fundación Konrad Adenauer. Cuenta con una Licenciatura en Economía de la Universidad Rafael Landívar y, en la actualidad, forma parte del Programa de Maestría y Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana de México.

Referencias Bibliográficas

- BANCO DE GUATEMALA. Indicadores económicos. Guatemala, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Pro-poor growth in the 1990s. Lessons and insights from 14 countries. International Bank for Reconstruction and Development.* USA: The World Bank, 2005.
- _____. *Guatemala Country Economic Memorandum: Challenges to Higher Economic Growth.* Banco Mundial, 2005. (Informe No. 29145-GT).
- CASANOVA, F. *Formación profesional, productividad y trabajo decente.* Uruguay, CINTERFOR, 2002. (Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N. 153).
- CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES. *Análisis de la economía informal en Guatemala. Estimación de la magnitud de la economía informal en Guatemala.* Guatemala, 2001.
- GASPARINI, L; TORNAROLLI, L. *Labor informality in Latin America and the Caribbean: patterns and trends from household survey microdata.* Argentina: Universidad Nacional de La Plata, 2007. (Documento de Trabajo).
- INSTITUTO GUATAMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL (IGSS). *Informe anual de labores 2006.* Guatemala, IGSS, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA(INE). Guatemala: Proyecciones de Población a nivel Departamental y Municipal por año Calendario, período 2000- 2005. Guatemala: INE, 2001.
- _____. Proyecciones de población y lugares poblados con base al XI Censo de Población y VI de Habitación 2002, Período 2000-2020, *Dirección de Censos y Encuestas.* Guatemala: INE, 2006.
- _____. *Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).* Guatemala: INE, 2007.
- MARTÍNEZ PELÁEZ, S. Algo sobre repartimientos En: MEDRANO, E; Camargo, E.E. (Org.) *Antología - Historia de la Cultura de Guatemala.* Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, 1994.
- MAÚL, H; Bolaños, L. Entre mitos y políticas: informalidad y pueblos indígenas, *Revista de Economía y Derecho.* Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, v.4, n.16, 2007.
- MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS. *Tercer informe sobre la política fiscal en Guatemala: cierre preliminar 2008 y perspectivas 2009.* Guatemala: Gobierno de Guatemala, 2009.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *De la informalidad a la modernidad. Primera edición.* Andros impresores, 2001.
- _____. *El trabajo decente y la economía informal.* CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 90ª REUNIÓN. Informe IV. OIT, 2002.
- _____. *Panorama Laboral 2007.* OIT, 2007.
- PAZ ANTOLÍN, M. J. Ajuste estructural e informalidad en Guatemala, *Revista Latinoamericana de Economía.* México: UNAM, v.39, n.155, 2008.
- PERRY, G. et al. *Informalidad: escape y exclusión.* Banco Mundial, 2007.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2000: la fuerza incluyente del desarrollo humano.* Guatemala: PNUD, 2000.
- _____. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008: La lucha contra el cambio climático.* Nueva York: PNUD, 2007.
- RAVALLION, M. Pro-poor growth: a primer. The World Bank, 2004. (Policy Research Working Paper 3242)
- ROMERO, W; ZAPIL, S. *Dinámica territorial del consumo, la pobreza y la desigualdad en Guatemala 1998-2006.* Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2009.
- SCHAEFFER CABRERA, M. J. *Determinantes de la economía informal en Guatemala.* Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2008.
- SOJO, C. Universalismo y selectividad: el ocaso de una falsa dicotomía. En: EGENHOFF, T; ROSADA, T. (Org.) *Construyendo la agenda social en Guatemala.* Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar y Fundación Konrad Adenauer, 2007.
- TOKMAN, V. *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina.* Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Informe global de la corrupción 2004.* Prometeo Libros, 2004.

México

EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA¹



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

En un país desarrollado la tasa de desempleo es un indicador de la viabilidad de las políticas públicas en materia laboral. En países en vías de desarrollo, como es México, el mercado laboral parece ajustarse a través del mercado informal de trabajo, lo que nos lleva a deducir que no es grande el problema de desempleo sino de la calidad de los trabajos con que se cuenta en la economía. Otros, como el reporte sobre informalidad para América Latina del Banco Mundial (2007), han tratado de diferenciar entre varias definiciones de informalidad y enmarcarlo, especialmente para países en vías de desarrollo, entre un problema de exclusión o de decisión (BANCO MUNDIAL, 2007). En el trabajo que aquí se presenta, se determina la informalidad de acuerdo al cumplimiento de las regulaciones de

seguridad social en el trabajo (acceso a seguridad social por el trabajo que tiene).²

México es un caso relevante en el análisis de la informalidad. Más de la mitad de los trabajadores no cuenta con acceso a la seguridad social por su trabajo y es un país con alta rigidez en materia laboral que puede incidir en un mayor grado de trabajo informal (BANCO MUNDIAL, 2009; WEF, 2009).

Adicionalmente, existen varios hechos relacionados a la informalidad en México:

- a. Las reformas en cotizaciones y sistemas de pensiones de 1997 no tuvieron gran incidencia en mejorar la valoración de los trabajadores por los beneficios de tener seguridad social y pagar cotizaciones (GARRO, MELÉNDEZ Y RODRÍGUEZ-OREGGIA, 2005);
- b. Los retornos por mayor educación son superiores para los trabajadores formales que

¹ El autor agradece la asistencia de investigación en diversas partes del documento de Nidia Grajales, Bruno López-Videla, Daniel Prudencio y Angélica Rivera

² Para mayor detalle en estudios sobre regulaciones e informalidad laboral ver por ejemplo a: Itsigzohn (2000); Auerbach, Genoni y Pagés (2005); Kalinger (2009).

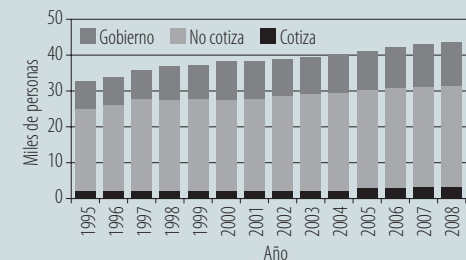
- para informales (RODRÍGUEZ-OREGGIA, LIMA Y VILLAPANDO, 2007);
- c. Una mayor informalidad lleva a una reducción en la productividad laboral, lo que deprime los salarios en general (RODRÍGUEZ-OREGGIA, 2005);
 - d. Ante una regulación costosa en materia laboral, mayor competencia de mercado incide en reducción de costos por parte de las empresas, por lo que buscarían reducir los pagos por cotizaciones de seguridad social y habría mayor informalidad (RODRÍGUEZ-OREGGIA Y LIMA, 2009);
 - e. Los altos niveles de informalidad tienen incluso un impacto monetario sobre la demanda de dinero a nivel macroeconómico (SEPÚLVEDA Y RODRÍGUEZ-OREGGIA, 2009).

Este capítulo trata de analizar cómo se caracteriza el sector del mercado laboral informal mexicano comparado con el formal, ligando aspectos de la regulación mexicana que pueden estar incidiendo en un aumento de ese sector. Como informal se considerará aquellos que estando ocupados no cuentan con acceso a los beneficios de la seguridad social por el trabajo. Adicionalmente, se sugerirán políticas públicas relacionadas que pudieran reducir la informalidad. Los datos a utilizar en este estudio provienen de las bases de micro datos de las Encuestas de Empleo en sus diferentes formas, ya sea como Encuesta Nacional de Empleo (2000-2004) o como su versión corregida en Encuesta Nacional de Ocupaciones y Empleo (desde 2005).

1. Caracterización de la informalidad laboral

En los últimos años en México, especialmente después de la crisis económica de 1995, se ha experimentado un aumento

Gráfico 1. Personas ocupadas por tipo de cotización



Fuente: Cálculos propios utilizando ENET-ENOE (varios años)

en el número de personas ocupadas en trabajos informales y posterior estabilización alrededor del 65% de la población ocupada, lo que representa alrededor de 28 millones de trabajadores de cerca de 44 millones de trabajadores ocupados en el mercado de trabajo, como se presenta en el gráfico 1.

En este gráfico, el grupo denominado 'gobierno' se refiere a los trabajadores que trabajando en el sector público cotizan en alguna de las instituciones de seguridad social como el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), PEMEX (Petróleos Mexicanos), y defensa, mientras que el grupo denominado 'cotiza' son trabajadores que están registrados en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social).

Además, la tasa de creación de empleos informales, se da especialmente en las micro empresas, quienes se han convertido en los grandes empleadores del país. Por otra parte, las presiones demográficas dentro del mercado laboral han generado que la oferta de trabajo se incrementa a una tasa mayor que la de demanda. Estaríamos esperando que en los próximos años se incorporen cerca de diez millones de trabajadores al mercado laboral, además de que actual-

mente hay cerca de ocho millones de inactivos esperando entrar al mercado, por lo que el panorama de creación de empleos formales enfrenta un gran reto.

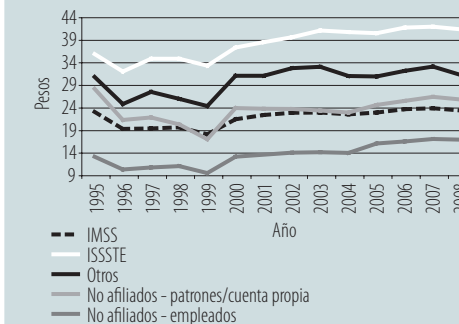
El aumento y estabilización del sector laboral informal no ha venido sin costo. Los salarios tanto de formales como de informales han tendido a moverse. Si bien hacia fines de los ochentas y principios de los noventas podía encontrarse que el salario por hora promedio podía ser más alto para trabajadores informales en general, esta tendencia cambió en la crisis de 1995 (RODRÍGUEZ-OREGGIA, 2007). En el gráfico 2 podemos observar cómo desglosando por tipo de trabajo, los trabajadores al servicio del gobierno (ISSSTE y Otros) tienen un salario por hora promedio mayor que otros trabajadores.

Sin embargo, hay una diferencia entre los niveles de ingresos por tipo de informalidad. Si dividimos a los trabajadores informales entre aquellos que son empleados y los que son patrones o que trabajan por su cuenta, podemos notar que el ingreso laboral promedio de un cuenta-propista o patrón es similar a un trabajador afiliado al IMSS, mientras que un empleado asalariado informal tiene un ingreso promedio más bajo.

La propensión a contribuir al sistema del IMSS (ser empleado del sector privado) varía significativamente con la edad y el nivel educativo de los trabajadores. Esta fracción alcanza un máximo para los trabajadores entre 26 y 35 años de edad (gráfico 3) y además aumenta con el nivel de educación (ver gráfico 4).

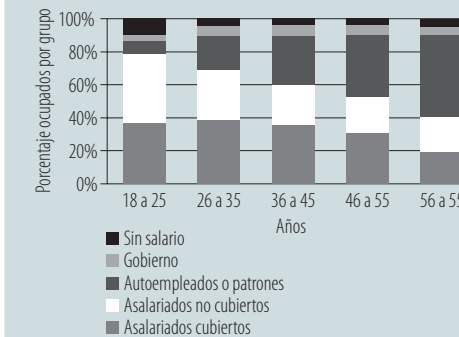
En el gráfico 3 se observa que en el grupo de edad de 18-25 años la mayor concentración se da en asalariados no cubiertos (42%), seguido de asalariados cubiertos (37%). Para los trabajadores en el grupo de edad de 26 a 35 años, los asalariados cubiertos son la mayor concentración con 39%, seguidos de asalariados no cubiertos

Gráfico 2. Salarios promedio por año



Fuente: Cálculos propios utilizando ENET-ENOE (varios años)

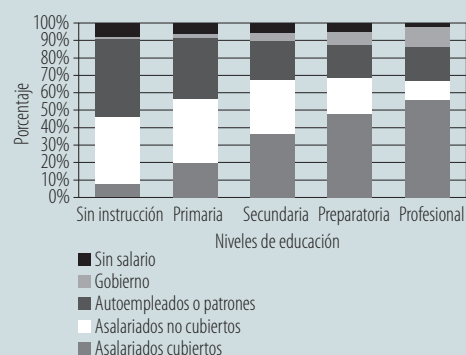
Gráfico 3. Población ocupada por edad y actividad



Fuente: Cálculos propios con datos de la ENOE 2008
Nota: Cubiertos se refiere a algún esquema de seguridad social otorgado por estar empleado dentro del sector privado. Los "no cubiertos" no cuentan con ningún esquema de seguridad social debido a su trabajo en el sector privado.

con 30%. El grupo de 36-45 años es en proporciones similar al anterior. En el siguiente grupo de edad, de 46-55 años, el mayor porcentaje se da para ocupaciones de autoempleados o patrones (37%), seguido de asalariados cubiertos con 31%

Gráfico 4. Categorías de ocupación según nivel de educación



Fuente: Cálculos propios utilizando ENOE 2008

y no cubiertos con 22%. Para el grupo de edad hasta 65 años la mayor concentración se da en autoempleados o patronos (49%), seguido de asalariados cubiertos con 22% y no cubiertos con 19%.

Del gráfico 4, podemos decir que en el grupo sin educación formal la mayoría no cotiza, ya que se agrupan en ocupaciones de autoempleo o son patronos (45%) o son asalariados no cubiertos (38%), siendo el grupo que cotiza (asalariados cubiertos) de sólo 8% y 1% en gobierno. Para quienes han estudiado o cuentan únicamente con educación primaria, el grupo de cotizantes (asalariados cubiertos) es de 20%, registrando mayor concentración en autoempleados o patronos (35%) y en asalariados no cubiertos (38%). Para los trabajadores con algún grado de secundaria, la mayor concentración se da en asalariados cubiertos, con 36%; seguido de asalariados no cubiertos, con un 31% y autoempleados y patronos con 22%. Para los que cuentan con preparatoria, la mayor concentración se da en asala-

riados cubiertos en un 48%, seguido de asalariados no cubiertos con 21% y autoempleados-patronos con 18%. Finalmente, para los que cuentan con algún grado de educación profesional, la mayor concentración es en asalariados cubiertos con 56%, seguido de autoempleados-patronos con 19%.

El gráfico 3 también sugiere que a partir de los 35 años de edad, los trabajadores van paulatinamente saliendo del sector asalariado hacia el sector que no cotiza. Así, entre los 46 y 55 años, sólo un 31% de los trabajadores tiene trabajo asalariado formal en el sector privado. Esta dinámica del mercado laboral ayuda a explicar que las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) tengan registradas un número mucho mayor de cuentas comparado al número de contribuyentes de cada año. Aquellos que abandonan el empleo formal dejan inactiva su cuenta en la Afore. Por otra parte, la inactividad de algunas cuentas es temporal, ya que los movimientos de los trabajadores desde y hacia el sector formal que cotiza no son siempre de una vez y para siempre, sino que pueden darse varias veces a lo largo de la vida laboral. El gráfico 4 sugiere que la probabilidad de abrir una cuenta de ahorro para el retiro y continuar contribuyendo pudiera ser más alta para los grupos de más educación, ya que el empleo formal es más prevalente entre ellos.

La distribución de ocupaciones formales e informales cambia de forma muy clara por tamaño de empresa³. En microempresas, el porcentaje de trabajadores relacionados que no están cubiertos por la seguridad social pueden alcanzar hasta 93%, mientras que en empresas pequeñas hasta 31%, en medianas 11% y en grandes empresas es de 5%. Esto es, a mayor tamaño

de empresa menor nivel de informalidad, aunque probablemente se deba a que para estas empresas es más difícil evadir las regulaciones, como sucede con las más pequeñas.

Dentro de las micro empresas el mayor porcentaje de trabajadores se encuentra en las categorías de auto empleados o patronos, lo que significa que ellos son los únicos integrantes principalmente, seguidos de la categoría de asalariados no cubiertos por la seguridad social.

Por otra parte, la movilidad entre los sectores formal e informal en México es alta. Por ejemplo, los hombres que están hoy como asalariados formales, tienen una probabilidad de 77% de continuar en esa misma categoría tras un año, y un 11% de moverse a ser asalariados informales. Las mujeres que están hoy como asalariadas formales, tienen una probabilidad de 72% de permanecer un año después en esta misma situación, y con un 12% de moverse hacia la inactividad⁴. Adicionalmente, se estima que cerca del 70% de los que entran en la informalidad lo hacen de forma voluntaria, ya sea por obtener mayores ingresos o por tener mayor flexibilidad⁵. Esto en general podría estar indicando que una vez llegada a la edad de jubilación podría ser difícil que se cumplieran con los requisitos de semanas cotizadas, ya que los movimientos entre trabajos formales e informales reducen de forma obvia la secuencia y duración de cotización a la seguridad social.

Los resultados obtenidos a través de matrices de transición con datos de panel en Rodríguez-Oreggia (2009) muestran que existe una dinámica muy fuerte de cambio sectorial laboral desde y hacia el sector informal que tienen diferencias por género y grupos de edad. Para los

hombres, existen movimientos entre sectores más fuertes dentro de las categorías informales, mientras que para las mujeres los cambios se dan en mayor parte hacia el final del período analizado hacia la inactividad. Por grupos de edad, para los grupos más jóvenes hay una mayor permanencia en los trabajos formales, mientras que para los de mayor edad se da en la inactividad; en los grupos de edad media hay mayor permanencia en el sector público.

Cox-Edwards y Rodríguez-Oreggia (2006) siguen a los trabajadores por los cinco trimestres en los que se les aplica la encuesta laboral, encontrando una fuerte relación entre el tener un contrato indefinido, estar en empresas de mayor tamaño, para tener una secuencia continua de cotizaciones en formalidad, y especialmente para hombres.

Rodríguez-Oreggia (2007) adicionalmente encuentra que hay un fuerte efecto que se tiene por el hecho de que el individuo tenga en su mismo hogar a alguien más que cuenta con seguridad social para tener mayor probabilidad de estar en un trabajo formal, lo cual está en congruencia con otros estudios utilizando estas variables para América Latina (Ver por ejemplo: AUERBACH, GENONI Y PAGÉS, 2005). Esto nos indicaría un posible uso de las redes sociales del hogar para tener una mayor información del mercado laboral, ya que es posible que haya un gran uso de búsqueda de determinados empleos a través de familiares y que este resulte en algo productivo. Se ha documentado que aquellos individuos que buscan empleo a través de familiares usualmente reciben mayores ofertas de empleo que aquellos que usan otras fuentes de información (ver por ejemplo: CALVÓ Y IONNAN-

3 Los rangos para tamaños oficiales son micro de 0-10 empleados, pequeña 11-50 empleados, mediana 51-100 empleados, 101 en adelante grande.

4 Estos cálculos se pueden consultar en forma detallada para diversos grupos poblacionales en: Rodríguez-Oreggia, E. (2009).

5 De acuerdo a la Encuesta Nacional de Micronegocios.

Cuadro 1. Trabajadores subordinados remunerados

| Medio como obtuvo el trabajo actual | Formales | | Informales | |
|------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | I-2005 | I-2009 | I-2005 | I-2009 |
| Acudió directamente al lugar | 23,94% | 23,88% | 15,21% | 15,49% |
| Bolsa de trabajo privada | 0,82% | 0,36% | 0,17% | 0,05% |
| Servicio público de colocación | 0,27% | 0,26% | 0,05% | 0,07% |
| Programa de empleo temporal del gobierno | 0,18% | 0,22% | 0,08% | 0,07% |
| Sindicato o gremio | 2,60% | 2,23% | 0,11% | 0,06% |
| Internet | 0,49% | 1,71% | 0,14% | 0,39% |
| Anuncio público | 11,49% | 11,62% | 3,66% | 3,54% |
| Familiar, amigo o conocido | 50,17% | 49,77% | 57,12% | 63,21% |
| Le ofrecieron el empleo | 7,38% | 6,50% | 22,34% | 16,08% |
| Otro medio | 0,98% | 1,50% | 0,34% | 0,46% |
| No sabe | 1,68% | 1,95% | 0,78% | 0,59% |
| Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fuente: Cálculos propios utilizando ENOE (varios años).

NIS, 2005), por lo que se puede sugerir que esta red se aplica también a los trabajos formales.

Con base en la pregunta sobre cómo consiguió el trabajo actual incluida en la ENOE podemos conocer los mecanismos formales e informales de consecución de empleo como nos muestra el Cuadro 1. El uso de redes informales, esto es a través de parientes y amigos, para encontrar un trabajo parece ser algo común en el mercado mexicano, sin embargo hay también diferencias en la forma de conseguir un trabajo formal y uno informal.

Del cuadro anterior se puede deducir que el mecanismo más importante de consecución de empleo, tanto para formales como para informales, es a través de familiares, amigos o conocidos, aunque el porcentaje es mayor para los informales. En ese mismo cuadro podemos observar que el segundo mecanismo más importante es acudir directamente al lugar a pedir trabajo para los formales, en este caso es mayor el porcentaje para formales que para informales, y además para los informales hay un alto porcentaje que se les ofrece el trabajo directamente.

También del Cuadro 1 es importante notar que mecanismos públicos como lo son utilizar el servicio público de colocación o estar en un programa temporal de empleo tienen un porcentaje muy bajo en ambos casos, lo cual señala de cierta manera el alcance que tienen los programas públicos de colocación de empleo.

2. Regulaciones e incidencia en la informalidad

La base de las regulaciones que pueden incidir en la informalidad en México se puede identificar a través de tres ámbitos:

1. Regulaciones laborales;
2. Regulaciones fiscales;
3. Regulaciones en materia de protección social.

REGULACIONES LABORALES

Las normas que regulan las cuestiones laborales principalmente se derivan de la Ley Federal del Trabajo (LFT) y las derivadas hacia el sector privado por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Los trabajadores del sector público cuentan de entrada con la protección del Instituto de Servicios y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). De forma adi-

cional algunos estados pueden imponer un impuesto a la nómina.

Sin embargo, las regulaciones laborales mexicanas, de acuerdo al *World Economic Forum* (2009) y el Banco Mundial (2009), se erigen en barreras al desarrollo y crecimiento de los negocios. Por ello, es posible que al impactar la productividad y supervivencia de los negocios, tales regulaciones tengan una incidencia sobre el crecimiento del sector informal.

De acuerdo a la regulación laboral, establecida en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del IMSS, el contratar a un trabajador cumpliendo las regulaciones establecidas puede elevar los costos hasta en 60% adicional al sueldo que se le paga, tal como se muestra en el Cuadro 2 siguiente. Tomando el aproximado promedio (2) tendríamos un pago por cotizaciones de alrededor del 31% (sin considerar otros costos), el cual puede compararse con un porcentaje de conceptos similares del 19% en Estados Unidos, 12% en Canadá o 14.5% en Reino Unido (CEESP, 2006; OIT, 2001)

Todas las empresas deben pagar una prima de seguros de riesgos por tener registrados trabajadores, y esta prima depende del grado de riesgo en el que los trabajadores desarrollan sus labores, en un rango entre 0.31 y 2.6% en promedio, aunque de forma individual por empresa puede ser mayor.

El rubro de seguros de enfermedades y maternidad se encuentra integrado por una prima para todos los trabajadores, más una prima para trabajadores con más de tres salarios mínimos, además de un prima por pensionados y beneficiarios, más la de prestaciones en dinero. Este rubro puede ir en un rango entre 6 y 22% del salario del trabajador.

A los rubros anteriores hay que sumar un 1.75% de prima por seguro de invalidez y vida, 1% para guarderías y prestaciones sociales, 2% de

prima para el retiro el cual se va a una cuenta individual de pensiones, un 3.15% para cesantía en edad avanzada y vejez, y un 5% para cuenta de vivienda (INFONAVIT), la cual si no es utilizada se deposita adicionalmente a la cuenta individual de pensiones.

En 1997 entró en vigor la nueva Ley del IMSS, en la cual se reformaba el sistema de pensiones generales para implementar un nuevo sistema de cuentas individuales, donde los montos cotizados se depositan en una cuenta individual y a esta se puede añadir el monto por INFONAVIT si no se utiliza para crédito de vivienda. Esta reforma se implementó con la idea de mejorar la percepción de los trabajadores sobre los beneficios de tener un trabajo formal, induciendo en que buscaran aumentar el estar cotizando, además de reducir el monto pagado por los empleadores. En suma, se esperaba un aumento sustancial de trabajos formales. Sin embargo, Garro, Meléndez y Rodríguez-Oreggia (2005) al analizar el impacto de esta reforma sólo encuentran un mejora en la valoración de estos servicios en trabajadores en empresas grandes y un aumento de trabajos formales, de un solo golpe, que representa una cantidad casi de un tercio del requerido anualmente.

Continuando con las regulaciones, en 19 de las 32 entidades federativas mexicanas existe un impuesto del 2% a la nómina, el cual es facultad de los gobiernos estatales imponer. Para aquellos estados que lo han implementado, este impuesto representa un ingreso importante, y aunque tienen importantes ventajas como los reducidos costos administrativos, la falta de cruces de información entre estados es un factor que puede incidir en una mayor evasión (OECD, 2005).

De forma adicional, hay un 21.6% que puede llegar a pagarse en forma de prestaciones como aguinaldo (bono navideño), vacaciones, liquida-

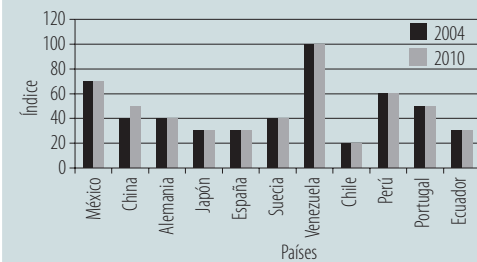
ciones por despido injustificado, etc. cada año. Los patrones deben calcular sus utilidades fiscales, de las cuales por ley deben repartir el 10% a los trabajadores.

Las restricciones tanto monetarias como de regulaciones para despedir un trabajador registrado también añaden costos adicionales a los patrones. Por ejemplo, un trabajador despedido injustificadamente tendría que recibir en promedio tres meses de sueldo integrado, y adicionalmente 20 días por año de trabajo, y en caso de los trabajadores con más de 15 años de servicio se añaden 15 días más por año trabajado. Esto aplica si los trabajadores son obligados a renunciar. Para el caso de trabajadores que no son notificados con un mes de anticipación también se aplica la compensación. Para los casos donde hay un despido y se resuelve en las cortes el trabajador puede pedir reinstalación en el puesto y el pago de los salarios devengados durante ese tiempo y tres meses adicionales de sueldo. Además, la principal justificación para un despido ocurre sólo si hay una violación por parte del trabajador en la relación laboral.

Lo anterior puede reflejarse en el índice de dificultad de despido, elaborado por el Banco Mundial (2009) en su publicación *Doing Business* y que se presenta en el gráfico 5 en un comparativo de países, donde México cuenta con un índice de alrededor de 70, son variaciones entre 2004 y 2009, y siendo mayor que otros países que pueden ser similares como Chile, Perú o Ecuador. Como se nota en el gráfico no ha habido cambios en el tiempo en cuanto a este indicador.

De forma natural, las empresas buscarían evadir estas regulaciones, no registrando a los trabajadores ante el IMSS. Como señala el Banco Mundial (2000), el cumplimiento de este tipo de regulaciones impide que las empresas ajusten a través del empleo en tiempos de crisis, ya

Gráfico 5. Índice de dificultad de despido (0-100)



Índice de 0 a 100, con 100 como mayor dificultad para despedir.

Fuente: Banco Mundial. *Doing Business* 2009.

que puede resultar más caro despedir a los trabajadores, mientras que en tiempos de crecimiento impide que las empresas contraten a más trabajadores porque aumenta sustancialmente sus costos. De forma inmediata, estas regulaciones elevan los costos de las empresas y reducen la demanda por trabajo formal.

Las regulaciones anteriores introducen restricciones sobre la contratación de nuevos trabajadores dentro del sector formal. Si a esto añadimos las restricciones legales a la aplicación de contratos fijos y la aplicación de salarios mínimos profesionales y para nuevos empleados, se tienen que hay una gran rigidez al momento de contratar, algo que ya se había señalado también en el índice de *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial (2009), y tampoco en este índice hay cambios a través del tiempo.

Adicionalmente, es difícil para las empresas tratar de ajustar temporalmente por trabajo a través de contratos temporales, ya que este tipo de contratos sólo pueden ser utilizados en sustitución temporal de otro trabajador o cuando la naturaleza propia del encargo así lo determine, tal como se señala en la Ley Federal del Trabajo. Además, no es posible contratar por horas. En

este sentido, México presenta una alta rigidez para este tipo de contratos, como ha señalado la OECD (2008).

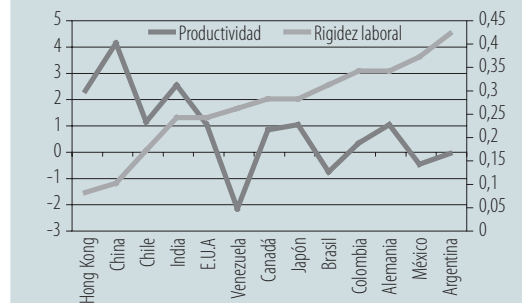
En este aspecto, México se encuentra limitado también por la existencia de los Contrato Ley, los cuales se establecen por grupos de empresas en un sector industrial o de servicios y de aplicación general en todo el país para todas las empresas en ese sector aún y cuando sean de diferente tamaño, situación en la que se encuentren, o de reciente creación, dando adicionalmente un gran peso en ciertas decisiones, como la contratación, al sindicato (BBVA, 2003).

El IMSS realiza de forma regular inspecciones de trabajo, en coordinación con autoridades locales con el fin de “inducir una conducta pública de comportamiento de la norma laboral en los factores de la producción” (CEPAL, 2008). Aunque la inspección está limitada a la empresas registradas en el IMSS y es usualmente visto por los empresarios como un acoso ejercido a sus empresas y de las cuales si se encuentra alguna falta las sanciones resultan ser muy costosas. Lo que induce en cierta manera a tratar de evitar estar regulado por el IMSS.

En general, y agregado las regulaciones laborales anteriores, podría generalizarse hacia que mayores regulaciones inciden en una mayor rigidez laboral, lo cual a su vez reduce el potencial de la productividad laboral en México⁶, tal como se muestra en el gráfico 6.

Este gráfico nos sugiere que las regulaciones laborales excesivas o innecesarias impiden que la mano de obra pueda potenciar su eficiencia y aumentar por tanto su productividad. Una mejora regulatoria sin duda llevaría a mayores contrataciones (KAPLAN, 2009), especialmente en el sector formal y probablemente a una ma-

Gráfico 6. Rigidez laboral y productividad de la mano de obra



Fuente: CEESP (2009).

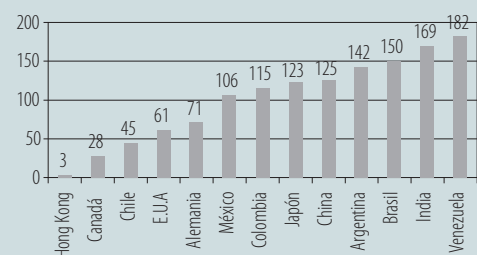
yor productividad y aumento en los salarios. Sin embargo, las reformas necesarias en materia de mejora hacia la protección en seguridad social pueden estar en contradicción entre las política que el gobierno busca, pretendiendo eficientizar el gasto y los esquemas de seguridad social, y los que persiguen los agentes interesados, que además no cuentan con mecanismos para influenciar la toma de decisiones (RODRÍGUEZ-OREGGIA, 2005).

REGULACIONES FISCALES

El sistema fiscal mexicano se caracteriza por ser complejo, con un exceso de formalismo y de dificultad de trámites, por lo que hay un costo implícito para los contribuyentes, además de repercutir en mayor medida en empresas pequeñas y medianas. Esto tiene obvias implicaciones para preferir la evasión de impuestos y la generación de actividades y empleos en el sector informal (OCDE, 2008). Cabe señalar que mayores impuestos no implican mayor informalidad, las

6 Usualmente, las mismas empresas tienen como condicionante para mejoras laborales la antigüedad en la empresa y no la productividad del trabajador.

Gráfico 7. Ranking de facilidad de pagar impuestos



Fuente: World Bank, con datos de Doing Business. El ranking varía de 1-183, teniendo al número 1 como el país que brinda el mejor sistema regulatorio propicio para la creación de un nuevo negocio.

naciones más desarrolladas tienen mayor carga fiscal, pero hacen mejor uso de los impuestos a través de gobiernos más eficientes (FRIEDMAN et al., 2000).

Como puede notarse en el gráfico 7, México es considerado como un país donde es demasiado complicado cumplir con las regulaciones fiscales, o pagar impuestos. Esto reduce la disposición a cumplir con las regulaciones, prefiriéndose la evasión y la generación de trabajos informales, ante una posible baja percepción de servicios públicos y alta percepción de corrupción en el gobierno.

REGULACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL⁷

Uno de los problemas que se han discutido desde hace años es el efecto que tiene la protección social sobre el esfuerzo de trabajo, o cómo en un contexto de alta rigidez laboral puede in-

cidir en una mejora laboral de sus beneficiarios. Levy (2007) retoma estos conceptos para delinear un marco de análisis en México sobre informalidad y protección social. Este autor muestra que los incentivos en beneficios son mayores para aquellos bajo un esquema de protección social que para los que se encuentran en la seguridad social, ya que en los últimos años el gasto en protección social ha aumentado en relación al de seguridad social y el no tener acceso a la seguridad social no implica estar desamparado, sino que de todas formas puede obtener beneficios por los cuales no contribuye de forma directa a través de cotizaciones. Esto puede ejemplificarse con el comparativo presentado en el siguiente cuadro.

Como se muestra en el cuadro 2, el gasto dedicado a protección social ha aumentado más proporcionalmente que el gasto a la seguridad social. Esto indicaría que al dedicar más recursos a protección social, se podría estar induciendo de alguna forma a obtener beneficios sin pasar por cotizaciones de seguridad social, ya que aquí el costo se diluye entre todos los contribuyentes. Cabe mencionar adicionalmente que un trabajador que cuenta con seguridad social por su trabajo puede incluir en los beneficios de salud derivados a todos los integrantes de su familia, cubriendo el mismo costo en sus cotizaciones.

Levy (2008) también argumenta que el efecto de programas sociales como Oportunidades será muy limitado, ya que es improbable que los jóvenes que se han estado beneficiando encuentren trabajo en el sector formal, debido a que los incentivos de los programas sociales son están alineados con los de las egresas ni encaminados hacia aumentar la productividad y generación

Cuadro 2. Indicador de ingreso y gasto público, 1998 – 2006 (miles de millones de pesos 2006)

| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Indicadores | 1. Seguridad Social | 43,9 | 48,0 | 51,2 | 52,6 | 52,2 | 48,3 | 51,9 | 54,2 | 53,0 |
| | 2. Protección social* | 36,9 | 39,5 | 44,0 | 46,0 | 46,1 | 53,8 | 57,9 | 66,3 | 77,4 |
| | 3. Gasto programable | 1.108,6 | 1.139,8 | 1.241,9 | 1.261,2 | 1.351,6 | 1.427,8 | 1.439,3 | 1.504,3 | 1.390,7 |
| Relaciones | 4. (1)/(3) | 0,039 | 0,042 | 0,041 | 0,041 | 0,038 | 0,034 | 0,036 | 0,036 | 0,038 |
| | 5. (2)/(3) | 0,033 | 0,034 | 0,035 | 0,036 | 0,034 | 0,037 | 0,040 | 0,044 | 0,055 |

Fuente: Los datos de gasto público en seguridad social y protección social provienen del IMSS, todos los demás provienen de la SHCP. El gasto en protección social excluye a Oportunidades, así como los recursos estatales y municipales para la salud.

Fuente: Levy, Santiago (2007).

de empleos formales. Esto es, el efecto final de los programas sociales termina afectando de forma negativa a los más pobres, atrapándolos en la pobreza y en la informalidad ocupacional. Adicionalmente programas como el Seguro Popular, el cual cubre los cuadros de enfermedades que se incluyen a través de cotizar en el IMSS y a un costo muy bajo para un hogar, podrían estar desincentivando los empleos informales.

En este sentido, Rodríguez-Oreggia y Freije (2009) analizaron el efecto del programa Oportunidades, que otorga efectivo a hogares en condición de pobreza extrema, sobre los jóvenes que han estado beneficiados del programa Oportunidades a lo largo del tiempo en zonas rurales. Estos autores no encuentran efectos sobre la formalidad una vez que estos jóvenes se integran al mercado laboral, aunque sólo efectos muy limitados sobre mejora ocupacional en mujeres.

De forma adicional, una forma de aseguramiento de los hogares podría provenir del flujo de remesas de los trabajadores que migran al extranjero, principalmente a Estados Unidos, hacia los hogares que dejan en México. El argumento es que al actuar las remesas como seguro

potencial, podrías desincentivar la búsqueda de un trabajo, o de un trabajo formal. A este respecto, Cox-Edwards y Rodríguez-Oreggia (2009) no encuentran evidencia que haya mayor informalidad en hogares receptores de remesas comparado con hogares similares que no reciben remesas en México.

3. Recomendaciones de políticas públicas

Las políticas públicas encaminadas a reducir la informalidad en México pueden estar coordinadas alrededor de los tres ámbitos presentados: regulaciones laborales, fiscales y de protección social. De forma integrada, el objetivo final sería contar con un sistema de salud universal y financiado principalmente de impuestos generales, esto es, deslindar la formalidad del trabajo integrando los sistemas fraccionados (IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa, Salud) en uno solo, y contar con un sistema de pensiones contributivo. Sin embargo varios pasos deben darse de forma que se integre este sistema.

⁷ Protección social se refiere al conjunto de programas y políticas encaminadas a reducir la pobreza y la vulnerabilidad hacia esa condición. Seguridad social, como lo hemos usado en este texto, se refiere al conjunto de programas de pensiones, invalidez, maternidad y salud.

Antes de integrar los sistemas podría iniciarse una mejora de los servicios y por ende de la valoración de los beneficios⁸. Este punto es fundamental ya que antes de poder iniciar la integración de sistemas deben mejorarse los servicios y homogeneizarlos, de forma que los usuarios perciban que reciben una mejor calidad, elevando la valoración que tengan de los servicios y por ende de lo que están dispuestos a pagar a través de cotizaciones, o de impuestos, por estos servicios. Algunas cotizaciones obligatorias como el INFONAVIT podrían ser opcionales para aquellos que requieran préstamos para vivienda.

Podría plantearse además dentro de los primeros pasos una reducción en trabas para pagar impuestos y en el registro de actividades productivas generadoras de empleos. Esto pudiera ampliar la base de tributantes, y generar confianza en el gasto de impuesto. La baja percepción de beneficios a costo de pagar impuesto parece ser alto en México y si no se consigue destrabar la complejidad en pago de impuestos se seguirá teniendo menor disposición a integrarse al sector formal por parte de las empresas y de los trabajadores.

Adicionalmente, tendría que plantearse una mejora de condiciones para contratar o despedir. Una reducción en las regulaciones sobre despido no significaría que los trabajadores quedarán desprotegidos si se integra el sistema de seguridad social con el servicio nacional de empleo y se implementa la operación de un seguro de desempleo. Este paso tendría que darse de forma simultánea con la integración de sistemas y ampliación de beneficios dentro del Sistema Nacional de Empleo, de forma que al quedar desempleado, un trabajador obtuviera su compensación a través del seguro del desempleo y a

su vez obtuviera oportunidades de otros trabajos a través del sistema de empleo.

Adicionalmente, como medida dentro de la protección social, se podría crear un sistema complementario de pensiones, ya que dada la movilidad entre sectores laborales es difícil que los segmentos de menor ingresos puedan completar las semanas requeridas de cotizaciones para obtener una pensión, además de que el sistema pudiera identificar a los de mayor riesgo para que entren dentro de sus beneficios.

Finalmente, se pueden alinear los beneficios derivados de la protección social, de forma que se haga más difícil permanecer largo tiempo recibiendo este tipo de beneficios. Al tener un sistema universal de salud cambiaría el fin principal que hasta ahora tiene la protección social, ya que se tendría entonces que enfocar en la reducción de la pobreza por una parte, y por otra en los beneficios por desempleo dentro del Sistema Nacional de Empleo.

Conclusiones

Este capítulo ha presentado un análisis integrado de caracterización y regulaciones que pueden estar afectando el empleo informal en México. Básicamente se ha centrado en caracterizar la informalidad en sus diversos aspectos; en presentar un marco de regulaciones que pueden incidir en la informalidad en tres aspectos: laboral, fiscal y de protección social; y en delinear sugerencias de políticas públicas encaminadas a reducir la informalidad.

El número de trabajadores en informalidad, entendida como aquellos que no cuentan con seguridad social por el trabajo que tienen, se incrementó drásticamente desde la crisis de 1995, ha-

biendo en 2009 alrededor de 28 millones de trabajadores informales, de cerca de 44 millones en la población activa ocupada, esto es, alrededor de 64% de los ocupados se encuentra sin acceso a seguridad social por su trabajo. Los 16 millones restantes se encuentran cotizando a la seguridad social en instituciones diversas como el IMSS, ISSSTE, Pemex, Defensa.

Existen amplias diferencias en propensión a cotizar de acuerdo a los grupos de edad (a mayor edad mayor informalidad especialmente a partir de los 35 años de edad), y por grupos de educación (a mayor educación mayor formalidad). Adicionalmente, hay una fuerte movilidad entre sectores cubiertos y no cubiertos, lo que evidencia el bajo costo de moverse sectorialmente

Las regulaciones laborales mexicanas resultan ser en promedio más costosas que en varios países comparables, además de que imponen una serie de barreras a la contratación y al despido de trabajadores, lo que reduce la disposición de contratar trabajadores formales. Por ejemplo, comparando con los principales socios comerciales, México tiene en promedio un 31% de costo en

seguridad social (que puede elevarse hasta 39%) mientras que en Estados Unidos es de 19% y en Canadá del 12%. Aunado a esto, existe un sistema fiscal muy complejo que desincentiva la informalidad, además de un sistema de protección social donde es más fácil obtener beneficios que dentro del sistema de seguridad social.

Las recomendaciones derivadas son la integración en un solo sistema de salud, en vez de contar con un sistema múltiple como actualmente, y financiado primordialmente de impuestos generales. Al mismo tiempo debe ligarse el esquema seguridad social con un Sistema Nacional de Empleo, donde se incorpore un seguro por desempleo. Esto resultaría insuficiente si no hay una reestructuración fiscal que facilite el pago de impuestos, promueva la inversión en mejor tecnología y capacitación en el trabajo, además de incentivar la evolución laboral de los trabajadores a la productividad y no a la antigüedad. Esto conllevaría a que el sistema de protección social se enfoque en la reducción de la pobreza y no en provisión de servicios sustitutos a la seguridad social.

EDUARDO RODRÍGUEZ-OREGGIA

Ph.D. por la London School of Economics, es actualmente Director del Doctorado en Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México. Ha sido coordinador de investigación en organismos académicos y ha obtenido premios por sus investigaciones como la Medal for Research on Development de la Global Development Network, el premio "Juan F. Noyola" de la UNAM y FICSAC de la Universidad Iberoamericana. Ha sido consultor para el Banco Mundial, PNUD, Programa Oportunidades, entre otros organismos nacionales e internacionales. Cuenta con publicaciones sobre mercados laborales, y desarrollo en general, en revistas académicas como World Development, Journal of Economic Behavior and Organization, Trimestre Económico, Industrial and Labor Relations Review, Economic Geography, Public Choice, entre otros.

⁸ Es decir, que los trabajadores perciban a las cotizaciones como beneficios a recibir y no como un impuesto.

Referencias Bibliográficas

- AUERBACH, P; GENONI, M; PAGÉS, C. *Social security coverage and the labor market in developing countries*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. (Research Department Working Paper 537).
- BANCO MUNDIAL. *Mexico, a comprehensive development agenda for a new era*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2000.
- _____. *Informalidad: Escape y exclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2007.
- _____. *Doing Business 2010*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2009.
- BBVA. *Flexibilización en el mercado laboral*. México: Junio, 2003. (Serie Propuestas n.27).
- CALVÓ ARMENGOL, A; IOANNIDES, Y. Social networks in labor markets, *New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. 2. ed. Palgrave-Macmillan, 2005.
- CEESP. *Productividad en México*. Boletín CEESP. BBVA Bancomer, 2009.
- CEPAL. *Regulaciones laborales: Calidad de los empleos y modelos de inspección, México en el contexto latinoamericano*. Santiago: CEPAL, 2008.
- COX-EDWARDS, A; RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. *Cotizantes regulares y aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro*. Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro, 2006.
- _____. Remittances and labor force participation in Mexico: An analysis using Propensity Score Matching, *World Development*, Vol. 37, No. 5, p. 1004-1014, 2009
- CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL. Propuestas para promover el empleo, *Boletín del CCE*. México: mayo, 2006.
- FRIEDMAN, E., et. al. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activities in 69 countries, *Journal of Public Economics*. Elsevier, N° 76, p. 459-493, 2009.
- GARRO, N; MELÉNDEZ, J; RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. *Un modelo del mercado laboral mexicano utilizando empleo con y sin seguridad social*. México: IIDSES, UIA, 2009. (Documento de Trabajo n.7)
- IZIGSOHN, J. *Developing poverty*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press, 2000.
- KAPLAN, D. *The effects of rigid labor regulations in Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2009. (Enterprise Note 4.)
- KARLINGEN, L. The underground economy in the late 1990s: evading taxes, or evading competition? *World Development*. Elsevier, v. 37, n.10, p. 1600-1611, 2009.
- LEVY, S. *Productividad, crecimiento y pobreza en México*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- _____. *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington D.C.: Brookings Institute, 2008.
- OCDE. *Estudios económicos de la OCDE: México 2005*. Paris: OCDE, 2005.
- _____. *Latin America Economic Outlook*. París: OCDE, 2008.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. *Institutions, geography and the regional returns to schooling in Mexico*. México: IIDSES, UIA, 2005. (Documento de Trabajo 8)
- _____. The political economy of social security reforms in the Americas, *Well-being and Social Policy*. Mexico: CISS, v.1(1), p 103-118, 2005.
- _____. The informal sector in Mexico: Characteristics and dynamics, *Social Perspectives*, v. 9(1), p. 89-156, 2007.
- _____. *La dinámica comparativa del sector informal en México. En Soloaga, I (Ed) Sobre México*. Puebla: Editorial UPAEP, 2009.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E; FREIJE, S. Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades. In: *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A 10 años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo I. México: Sedesol, 2009.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E; LIMA, M; VILLALPANDO, A. Informalidad en México: Decisiones y premios a lo largo de la curva de ingreso, *Comercio Exterior*. Vol. 56(2), p.114-121. 2007.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E; LIMA, M.. *Product market competition and informality in Mexico*. Monterrey: EGAP, ITESM, 2009.
- SEPÚLVEDA, E; RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. Dinero e informalidad. In: FLORES CURIEL, D; TREVIÑO, L; VALERO, J. (Org.) *La Economía Mexicana en 19 miradas*. México: Editorial Porrúa, 2009.
- TOKMAN, V. *Beyond regulations: The informal economy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienne, 1992.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *Mexico competitiveness report*. Geneva: WEF, 2009.



Paraguay

CYNTHIA GONZÁLEZ



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

A bordando la informalidad desde el punto de vista del empleo con acceso a la seguridad social, el presente estudio expone el grado de desarrollo de este fenómeno en el Paraguay, las características de los trabajadores informales, las causas relacionadas y la identificación de espacios específicos de acción para las políticas públicas tendientes a reducir la informalidad.

El análisis de este fenómeno se realiza con datos de corte transversal procedentes de Encuestas de Hogares de 1997/8 al 2008. Éstas son recogidas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, institución oficial encargada de las estadísticas públicas del país.

La informalidad en el Paraguay es preocupantemente elevada, afecta al 84% de la población ocupada total, lo que equivale a más de 2 millones 251 mil personas que no tienen acceso a la seguridad social. En la última década, la informalidad apenas se redujo en 4 puntos porcentuales. Dado el carácter multidimensional de la

informalidad, las causas y las acciones públicas deben abordarse de manera integral para la creación de buenos puestos de trabajo en términos de ingresos y de acceso a los beneficios otorgados por el Estado.

A continuación, en la sección 2, se desarrollan el aspecto conceptual que orienta este estudio, y se explora la evolución del empleo informal en la última década, posteriormente, en las secciones 3 y 4 se analizan las características de los trabajadores informales y las causas que influyen en el desarrollo de la informalidad, respectivamente. Finalmente, en la sección 5 y 6, se recopilan algunas recomendaciones de políticas públicas y las conclusiones.

1. Evolución del empleo informal en la última década (1998-2008)

Con la definición de sector informal introducida por la OIT, en su informe de 1972, la informalidad desarrolló una trayectoria conceptual que finalmente evolucionó hasta lo que actualmente se conoce como

“economía informal” que integra la regulación de los trabajadores y las empresas. De esta forma, la economía informal se define como “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades productivas económicas que tanto en la legislación como en la práctica están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”¹. Esta definición, implica que el desempeño al margen de la ley de los trabajadores y las empresas los excluye de ciertos beneficios y los exonera de ciertas obligaciones. Los trabajadores no registrados no acceden a la protección social que por derecho les corresponde, en tanto, que la permanencia de las empresas fuera del alcance de la regulación soslaya las obligaciones correspondientes como el pago de impuestos y la observación de la reglamentación laboral (pago de salarios mínimos, contribuciones a la seguridad social, contratos de trabajo, pagos no salariales, etc.).

A la luz de este enfoque de economía informal, en este trabajo se ha adoptado esta definición, enfatizando la informalidad desde el punto de vista del empleo o del trabajador, en cuanto que su puesto de trabajo no se encuentra registrado en los organismos correspondientes y por ende, no goza de los beneficios de la protección social. Operativamente, los empleos o trabajadores informales son aquellos que no aportan a un sistema de seguridad de jubilación o pensión, aún cuando quisieran hacerlo. Es decir, en términos pragmáticos, no están registrados en ningun

no de los programas de jubilaciones y pensiones administrados por las 8 instituciones responsables: Instituto de Previsión Social (IPS), la Caja Fiscal, la Caja Municipal, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Caja de Itaipú, la Caja Ferroviaria y la Caja Parlamentaria.

La importancia del IPS y la Caja Fiscal en cuanto a número de cotizantes se puede cotejar con los datos de las encuestas de hogares (2007). Del total de cotizantes a un sistema de jubilación, que implicaría a alrededor de 396 mil trabajadores, 49,1% aporta al IPS, 43,3% a la Caja Fiscal, 1% a la Bancaria, 1,2% a la Municipal, 5% a la privada y 0,3% a otro tipo de institución.

Como lo afirmara Saldain (2003), en el Paraguay no existe un sistema de seguridad social como tal², sino varios programas de jubilación y pensión administrados por instituciones sin vínculos entre sí, lo que deriva en una importante restricción al acceso a la protección social no solamente para los trabajadores y sus familias sino para la población en general.

Conforme a los datos de la Encuesta de Hogares de 2008, el empleo informal desde el punto de vista del registro o cotización a la seguridad social ha disminuido levemente en el último decenio, desde 88%, en 1997/8 a 84% en el 2008. Este último porcentaje, equivale a cerca de 2 millones 251 mil personas que se encuentran con problemas de acceso a la seguridad social (Cuadro 1). Como porcentaje de la PEA³ el empleo informal representa el 79% de la PEA del 2008.

- 1 Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la 90ª Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en el 2002.
- 2 El Manual de Asegurado del IPS hace referencia a la diferencia entre Seguro Social y Seguridad Social en el cual el Seguro Social es un conjunto de beneficios y prestaciones establecidos a favor de los trabajadores asegurados a una Caja y que eventualmente, como en el caso del IPS, se extienden a los familiares del trabajador; en tanto que la Seguridad Social es un Sistema de Protección Social que pretende amparar a todos los habitantes de una nación, sin exclusiones ni limitaciones.
- 3 Población Económicamente Activa.

Cuadro 1. Porcentaje del empleo informal en la fuerza laboral

| | 1998 | | | 2008 | | |
|----------------------|------------|-------------|-----------|------------|-------------|-----------|
| | Área rural | Área urbana | Total | Área rural | Área urbana | Total |
| PEA | 817,785 | 1,192,576 | 2,010,361 | 1,113,554 | 1,738,486 | 2,852,040 |
| Ocupado | 791,823 | 1,112,536 | 1,904,359 | 1,077,460 | 1,615,389 | 2,692,849 |
| Empleo informal (EI) | 751,194 | 918,338 | 1,669,531 | 1,005,409 | 1,245,820 | 2,251,229 |
| % EI / Ocupados | 94.9 | 82.5 | 87.7 | 93.3 | 77.1 | 83.6 |
| % EI / PEA | 91.9 | 77.0 | 83.0 | 90.3 | 71.7 | 78.9 |

Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8-2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Nota: considera ocupados de 15 años y más de edad.

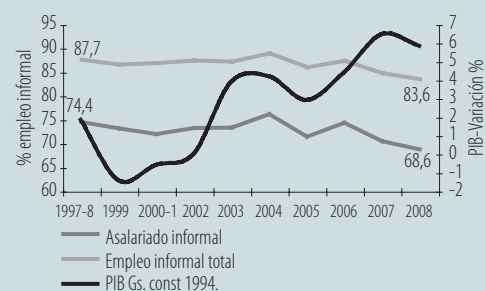
Los esfuerzos por la reducción del empleo informal, o en contraste, los esfuerzos por la formalización del empleo han sido insignificantes en los últimos años.

Por áreas de residencia, casi la totalidad del empleo rural se desarrolla al margen de la normativa de seguridad social (95% en 1998 y 93% en el 2008) y de manera constante en los últimos diez años. Por su parte, la informalidad del empleo urbano se ha reducido en 11 puntos porcentuales, de 88%, en el 98 a 77% en el 2008.

El empleo informal afecta principalmente a los trabajadores independientes. Éstos están amparados por la ley en cuanto que pueden cotizar de forma voluntaria a la seguridad social administrada por el Instituto de Previsión Social. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los independientes no acceden a los beneficios del Estado. En relación a los trabajadores asalariados, aún cuando las empresas tienen la obligación de registrarlos en la seguridad social y observar las demás normas laborales, los asalariados informales constituyen alrededor de 69% (datos del año 2008). En el gráfico 1 se puede observar, la disminución de la informalidad de los trabajadores en relación de dependencia.

Las fluctuaciones económicas de la década reciente han influido en el empleo total. Durante la recesión (1998-2002) han aumentado levemente los trabajos independientes, mientras que durante la recuperación, iniciada en el 2003, los autoempleos han tendido a reducirse. Por su parte, los trabajos asalariados han sido más dinámicos en la última década. La crisis económica se ajustó vía creación de empleos asalariados, principalmente en las microempresas, caracterizadas por su frecuente operación al margen de la ley, baja productividad y poca capacidad de generación de empleos con seguridad social. De hecho, esto es congruente con la tendencia estable de la informalidad laboral entre el 97/8 y el 2002 observado en el gráfico 1. Durante la reactivación (2003-2008), sin embargo, la informalidad muestra una tendencia levemente decreciente, con una fuerte vinculación al crecimiento de las microempresas y el sector público. Es posible que el mejoramiento de la economía haya estimulado el trabajo asalariado tanto del sector formal como del informal, lo que justifica la reducción del empleo asalariado informal desde 73%, en el 2003, hasta 69%, en el 2008.

Gráfico 1. Ciclo económico y empleo informal



Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8-2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Banco Central del Paraguay.

Si se tratara de la informalidad desde el punto de vista productivo, se diría que en la última década la economía se ha informalizado aún más, en cuanto que los empleos han sido creados más rápidamente por las micro-unidades de producción de baja productividad que por el sector “formal” considerado de alta productividad. Siendo así, el impacto de la informalidad ha de darse principalmente en los ingresos de los trabajadores y consecuentemente en el bienestar de sus familias.

2. Características de los trabajadores informales

2.1 TASA DE INFORMALIDAD SEGÚN GRUPOS DIFERENCIADOS Y DISTRIBUCIÓN ATRIBUTOS

Por un lado, la informalidad en el mercado laboral paraguayo, desde la óptica de acceso a la seguridad social, es preocupantemente elevada y en la última década no ha habido importantes esfuerzos en revertir esta situación. Por otro lado, se constata que la seguridad social no logra

con los objetivos sociales de favorecer a los más vulnerables. Por el contrario, brinda protección a grupos “privilegiados”. En este sentido, la informalidad evolucionó de manera diferenciada entre distintos segmentos de población, destacándose 3 resultados bien marcados: leve reducción de la informalidad de grupos de población vulnerable, aumento de la informalidad de grupos vulnerables y aumento de la formalización de grupos no vulnerables.

En el primer caso, la tasa de informalidad se redujo menos en el grupo de las mujeres trabajadoras, en el segmento de los jóvenes de 20 a 29 años de edad y en el grupo de adultos mayores, así como en el grupo de los trabajadores en condiciones de pobreza extrema (Cuadro 2). En el segundo caso, hubo un aumento de la tasa de informalidad de la población menos educada (primaria y secundaria) y los jóvenes de 15 a 19 años de edad. Por último, los grupos favorecidos por la formalización (reducción de la informalidad) son los trabajadores masculinos, los más educados (con nivel de educación terciaria), los adultos de 30 a 59 años de edad, los trabajadores pobres no extremos y los trabajadores no pobres. En resumen, las personas pertenecientes a grupos vulnerables: adolescentes, jóvenes, adultos mayores y pobres, predominantemente conforman las filas de los empleos informales.

Al interior de los trabajadores informales y no informales se observan algunos atributos. Acorde a la estructura del mercado de trabajo, existen más hombres informales (60%) que mujeres informales (40%). La mitad de los trabajadores informales tienen algún grado aprobado de educación primaria o simplemente no lo tienen, mientras que la mitad de los trabajadores no informales o protegidos, tienen algún curso de educación terciaria (formación docente, policial, militar o universitaria completa o incompleta).

La informalidad está presente en todas las edades de los trabajadores, es decir, atraviesa todo el ciclo de vida laboral, en forma de U. Esto significa que los actores económicos más jóvenes del mercado laboral tendrían más probabilidades de ingresar a un trabajo informal. Se podría decir, que el primer paso al mundo laboral de la mayoría de los jóvenes se da a través de un empleo informal y en el transcurso de los años algunos se incorporan a los empleos protegidos. Esto ocurre hasta los 30 y 39 años de edad y luego comienza el ciclo de retorno hacia la informalidad, aunque no se puede saber si esto ocurrirá en forma voluntaria o involuntaria. Un dato adi-

cional a los trabajadores es el grado de satisfacción laboral. Como es esperable, se constata que los ocupados no informales tienen una tasa de satisfacción menor en relación a los ocupados con empleos no informales (con seguridad social) (46,3% vs 63,5%).

2.2 INFORMALIDAD POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

Al analizar la incidencia de la informalidad en las categorías de ocupación y tamaño de las empresas donde se emplean los trabajadores, se

Cuadro 2. Características de los ocupados informales de 15 años y más de edad

| Atributos | | Tasa de informalidad (%) | | Distribución % del empleo (2008) | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|------|----------------------------------|-------------|---------|
| | | 1997/8 | 2008 | Informal | No informal | Total |
| Total de ocupados | | 87.7 | 83.6 | 2251229 | 441620 | 2692849 |
| Sexo | Mujeres | 87.0 | 83.6 | 39.4 | 39.5 | 39.4 |
| | Hombres | 88.0 | 83.6 | 60.6 | 60.5 | 60.6 |
| Nivel de educación | Sin estudios | 99.3 | 97.2 | 3.0 | 0.4 | 2.6 |
| | Primaria (1-6) | 95.5 | 95.7 | 49.5 | 11.3 | 43.3 |
| | Secundaria (7-12) | 82.6 | 82.9 | 37.3 | 39.3 | 37.6 |
| | Terciaria (13 y más años de estudios) | 56.3 | 51.4 | 10.2 | 49.0 | 16.5 |
| Rangos de edad | 1 15 - 19 | 97.6 | 98.2 | 13.0 | 1.2 | 11.1 |
| | 2 20 - 29 | 84.4 | 83.6 | 26.1 | 26.2 | 26.1 |
| | 3 30 - 39 | 83.4 | 73.6 | 19.5 | 35.7 | 22.1 |
| | 4 40 - 49 | 86.1 | 79.2 | 17.0 | 22.7 | 17.9 |
| | 5 50 - 59 | 90.8 | 85.9 | 13.4 | 11.2 | 13.0 |
| | 6 60 y más | 95.3 | 95.0 | 11.0 | 3.0 | 9.7 |
| Condición de pobreza | Pobre extrema | 99.7 | 99.0 | 15.6 | 0.8 | 13.2 |
| | Pobre no extremo | 97.4 | 92.9 | 16.8 | 6.5 | 15.1 |
| | No pobre | 84.3 | 78.8 | 67.6 | 92.7 | 71.7 |
| Grado de satisfacción laboral | % que no desea cambiar de trabajo | - | - | 46.3 | 63.5 | 49.1 |

Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8-2008. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

destaca el grupo de trabajadores independientes carentes de beneficios sociales, conformado por los familiares no remunerados, los cuentapropistas, patrones y los empleados domésticos (incluidos excepcionalmente en esta categoría porque en realidad son asalariados de hogares). Por otro lado y acorde a la vasta evidencia al respecto, los empleos informales se asocian de forma opuesta al tamaño de las empresas. Así, el 94% de los empleos generados en microempresas, 72% de los creados en las PYMES y 44% de las grandes empresas privadas, son puestos de trabajo informales, por no estar registradas en la seguridad social.

Las microempresas, al igual que los ocupados independientes, tienen las más bajas coberturas del seguro jubilatorio. Por ley, las microempresas están obligadas a asociar a sus empleados al sistema de jubilación, sin embargo, la voluntad de los patrones es clave en esta decisión, así como ocurre en las empresas más grandes.

Esta visión de la informalidad basada en el no cumplimiento de las normativas legales relacionadas tanto a los trabajadores como a las empresas, no son totalmente propios de un determinado sector económico. Las trasgresiones legales ocurren en todos los sectores y empresas de cualquier tamaño. Así como los empleos informales son más frecuentes en las microempresas también lo son en el sector agropecuario, en la construcción, en el comercio y en la pequeña industria. En todos los casos, más de la mitad de los empleos de cada sector quebrantan todas o al menos una de las reglas que protege al trabajador: tenencia de contrato laboral, aportes a la seguridad social, pagos de salario mínimo, etc.

El incumplimiento de estas normativas tampoco es exclusivo del sector privado. Una proporción no menos importante de trabajadores del sector público se encuentran al margen de la ley.

En 1997/8 el grado de informalidad por falta de seguro social en el sector público oscilaba cerca de 30%. En el transcurso de los años hubo reformas que lograron aumentar la formalización en el Estado, lo cual contrajo el nivel de informalidad hasta 19%, en el 2008.

2.3 TRABAJADORES Y EMPRESAS INFORMALES: FORMALIZACIÓN PARCIAL

Las empresas informales en Paraguay serían aquellas que no están registradas en el Registro Único de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda (para los efectos de la carga impositiva), en el Ministerio de Trabajo de Justicia y Trabajo (para las inspecciones de las condiciones laborales) y en el Instituto de Previsión Social (para la cobertura de la seguridad social de los empleados).

Las empresas privadas del país formalizadas parcialmente tienen relación directa con el nivel de productividad o tamaño de la empresa. Es decir, las microempresas de bajo nivel de productividad son frecuentemente más informales que las empresas de mayor tamaño y mayor productividad. La formalización visto como un insumo de la producción, como lo estableciera Perry et al. (2007), no tendría importancia para las microempresas en tanto no reporte beneficios a su actividad y en tanto pueda seguir al margen de la ley debido a la propia incapacidad del Estado para llegar hasta ellas.

Análogamente a la incapacidad de control del Estado, las empresas optimizan su formalización registrándose en sólo algunas de las instituciones relacionadas al trabajo. Una unidad productiva puede inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda y no hacerlo en las oficinas del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social. Una prueba de esto son los

registros estadísticos administrativos de las 3 instituciones relacionadas al trabajo. La Subsecretaría de tributación del Ministerio de Hacienda señala un total de 13.711 empresas inscriptas en el 2002, mientras que los registros del Ministerio de Justicia y Trabajo y el Instituto de Previsión Social apuntaron 1.391 y 1.376 empresas, respectivamente, en el mismo año.

La amplia brecha de registros entre el Ministerio de Hacienda y los demás entes podría deberse, por un lado, a que el Ministerio de Hacienda incluye a las sociedades físicas y jurídicas de contribuyentes que elevan el número de empresas, y por otro, tiene una capacidad de control relativamente superior a las otras instituciones.

El Registro Único de Contribuyentes (RUC), credencial de existencia de la empresa en el Paraguay, es exigido en las transacciones comerciales, así como en las municipalidades e instituciones financieras intermediarias. De esta manera, se estimula la formalización y también facilita el control cruzado del Ministerio de Hacienda (BORDA, 2003). Según las encuestas de hogares del 2008, cerca del 64 %

de los asalariados trabajan en empresas privadas que cuentan con el RUC (Cuadro 3), lo cual implica que estas empresas están registradas en el Ministerio de Hacienda. Al mismo tiempo, el 65% de esos asalariados de las empresas con RUC son puestos de trabajos informales, es decir, no cotizan a la seguridad social. Una prueba adicional de la formalización parcial de las empresas.

2.4 INGRESOS DE LOS TRABAJADORES INFORMALES

Los ingresos laborales distribuidos por quintiles de ingresos, muestran las diferencias de ingresos entre los trabajadores informales (sin acceso a la seguridad social) y no informales (con acceso a la seguridad social) de la economía. Los ingresos de los trabajadores no informales claramente son superiores a los ingresos de los informales, hasta el cuarto quintil, segmento coincidente con la clase media alta de los trabajadores (Gráfico 2). Sobre este quintil se volverá más adelante, mientras tanto, se debe notar que la

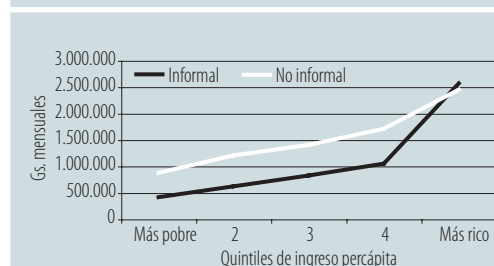
Cuadro 3 Grado de formalización de las empresas privadas (%)

| Empresas privadas | Empleo | | Total de empleos en empresas privadas | |
|-----------------------|----------|-------------|---------------------------------------|-------|
| | Informal | No informal | Número | % |
| No registradas | 96.0 | 4.0 | 333565 | 35.8 |
| Registradas (con RUC) | 64.8 | 35.2 | 597906 | 64.2 |
| Total | 76.0 | 24.0 | 931472 | 100.0 |

Fuente: Encuesta de Hogares 2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Nota: se considera la población ocupada de 15 años y más de edad, del sector privado.

Gráfico 2. Ingreso promedio de los empleos informales y no informales por quintiles de ingreso



Fuente: Encuestas de Hogares 2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Se consideran los ingresos de la ocupación principal de los trabajadores de 15 años y más de edad.

brecha entre ambos grupos se reduce a partir del segundo quintil hasta llegar al segmento más rico, donde los ingresos informales superan a los ingresos de los no informales.

Así, el promedio de ingresos de los trabajadores no informales del quintil más pobre es dos veces mayor a los ingresos de los informales. Esta diferencia se reduce a 1,6 en el cuarto quintil, hasta que finalmente los ingresos informales superan en 5% a los ingresos no informales. La presencia de los patrones y cuentapropistas empresarios, profesionales calificados, comerciantes, entre otros, determinan que los ingresos de los informales del quintil más rico sean superiores a su contraparte. Si se excluye a los independientes, se observa que la relación entre los ingresos de los asalariados no informales e informales del quintil más rico sigue siendo importante (1,3).

Vale la pena mencionar que la seguridad social actual está dirigida a trabajadores de la economía moderna y sus familias, quienes no necesariamente están ubicados en los estratos más pobres. De hecho, sólo 16% de los ocupados totales aportan al sistema de jubilación, de los cuales, el 80% pertenecen al cuarto y quinto quintil más rico.

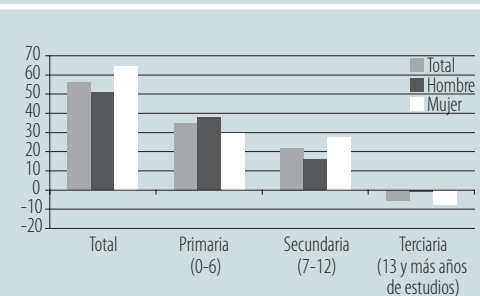
Por otro lado, se destaca que el promedio total de ingresos de los informales es inferior al salario mínimo legal e inferior al valor promedio estimado de las líneas de pobreza mensual para una familia de 5 miembros. A excepción del quintil de ingresos más alto, los ingresos de los estratos inferiores no superan el salario mínimo. En contraste, el ingreso promedio mensual total de los no informales se encuentra por encima del salario mínimo y la línea de pobreza; no obstante, los ingresos de trabajadores de los quintiles más pobres (1 y 2) quedan por debajo de ambos. Aquí no se trata de aumentar los ingresos para cotizar a la seguridad social, sino de

formalizar o asegurar a aquellos excluidos de los beneficios sociales, principalmente a los trabajadores más pobres.

Por último, la educación y la capacitación y formación laboral son claves para aumentar los ingresos, superar la pobreza y reducir la informalidad. Existen diferencias de ingresos entre los trabajadores informales y no informales por sexo y educación. En general, la brecha de ingresos entre trabajadores informales y no informales es de 56% en favor de estos últimos. Las diferencias de ingresos son más notorias entre las mujeres informales y no informales que entre los hombres informales y no informales (Gráfico 3). Las mujeres no informales o que acceden a la seguridad social tienen ingresos que superan en 65% a los ingresos de las mujeres informales. Entretanto, la brecha de ingresos entre los hombres informales y no informales fluctúa alrededor de 51%, en beneficio de los no informales.

La brecha de ingresos de los trabajadores informales y no informales por nivel de educación muestra un comportamiento poco esperado en

Gráfico 3. Brecha de ingreso por hora de ocupados no informales en relación a informales por sexo y nivel de educación (%)



Fuente: Encuestas de Hogares 1997/8-2008, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

el nivel de estudios superior. Los trabajadores informales con educación terciaria tienen ingresos que son levemente superiores a los ingresos de los trabajadores no informales de igual educación (6%). Por su parte, los ingresos de los trabajadores no informales con educación primaria superan en 35% a su contraparte informal. De forma similar, los trabajadores no informales con educación secundaria tienen ingresos que son superiores en 22% a los ingresos de sus homólogos informales.

Combinando los atributos de sexo y educación de los trabajadores, se destaca que las mujeres con educación primaria y secundaria no informales tienen ingresos superiores de 28% y 30%, respectivamente, a los ingresos de las mujeres con igual educación pero con puestos de trabajo informal. En cuanto a los ingresos de las mujeres con educación terciaria, las informales superan en 8% a las no informales.

Por su parte, la diferencia de ingresos entre los hombres no informales e informales con educación primaria oscila alrededor de 38%, y con educación secundaria en 16%, en detrimento de los informales. Por último, la brecha entre hombres con educación terciaria es poco notoria.

3. Causas del empleo informal

La informalidad analizada desde la perspectiva de los trabajadores sin acceso a la seguridad social, implica sondear sus causas desde esa dimensión en el ámbito de la asignación de riesgos en el mercado laboral. No obstante, es innegable que las líneas de acciones dirigidas a reducir la informalidad son transversales a otros ámbitos relacionados, como la asignación de recursos y la correspondiente interacción entre distintas entidades reguladoras y los demás actores económicos. En términos generales, los orígenes de la informa-

lidad en el Paraguay concuerdan en gran medida con las discutidas en la literatura económica. Ciertamente algunos factores tienen mayor peso que otros; a continuación se tratan los que se consideran de mayor importancia para explicar el alto grado de informalidad.

Como vía de ajuste a la recesión económica del 95 al 2002 proliferaron las microempresas con masiva creación de empleos precarios en términos de bajos ingresos y de desprotección laboral. Posteriormente, el mejoramiento económico de los últimos años, entre el 2003 y 2008, trajo consigo puestos de trabajos formales e informales; desarrollándose principalmente en torno al dinamismo de las microempresas, que se habían convertido en un escape a la crisis económica. La trayectoria creciente de las microempresas siguió hasta la actualidad. Los empleos de este sector se caracterizan predominantemente por su baja productividad, bajos salarios, escasos niveles de educación y exentos del amparo de la legislación laboral. La formalización de los empleos depende de la formalización de las empresas. Los altos costos de formalización y los escasos incentivos de inserción al circuito formal de la economía, en términos de los beneficios que le reporte este acto, tienen importancia en la decisión de las microempresas sobre seguir operando al margen de la ley, junto con sus trabajadores.

Registrar una nueva empresa en el Paraguay, significa costos elevados, relacionados a la apertura, costos laborales, costos no laborales y costos en tiempo. Además, implica tratar de cumplir con toda la colección de leyes relacionadas a las empresas (17 leyes, decretos, resoluciones, etc.) y por ende, el Código laboral. Por esta razón y por el bajo nivel de inspección o control del Estado, las empresas, principalmente las más pequeñas, se involucran parcialmente con la formalización.

Otra causa de la informalidad laboral, no menos importante que la anterior, se vincula a la exclusión que genera la propia estructura de la seguridad social. La misma está compuesta por varias instituciones con nula coordinación entre ellas y bajos niveles de cobertura de los trabajadores en general. En la sección anterior, se ha evidenciado que protege a un reducido segmento de trabajadores menos vulnerables, de estratos económicos más altos y discrimina a los que más requieren de esta protección. En tercer orden se encuentra la falta o débil representación de los trabajadores ante los entes reguladores o decisores en materia laboral, que erosiona las posibilidades de acceso a los beneficios de los empleos formales (FERRANTI et al., 2004, PERRY et al., 2006, OIT, 2003). Los trabajadores informales probablemente sean los menos organizados, por tanto, sus demandas de acceder a los beneficios del Estado son las menos atendidas.

La baja calificación educativa de los trabajadores impide que estos accedan a trabajos formales, mejor remunerados o más protegidos. La educación es uno de los determinantes más importantes de la productividad laboral. Aún cuando en los últimos años, han aumentado los años de estudios de la fuerza laboral, hay mucho por hacer en cuanto a la calidad de la educación formal y la capacitación y formación para el trabajo, que permitirían acceder a puestos de trabajos formales.

En otro orden de causas de la informalidad, se encuentran las debilidades del marco institucional. En este contexto, la informalidad laboral es el resultado de una gama de irregularidades institucionales que giran en torno a la descoordinación entre organismos reguladores, la ausencia de una política de empleo, la existencia de un sinnúmero de leyes para las empresas, la legislación laboral inadecuada y la debilidad del Estado para controlar el cumplimiento de las reglas.

4. Consideraciones para políticas públicas

En este estudio, la informalidad significa no acceder a la seguridad social e implícitamente la formalidad implica aportar a la seguridad social, sea para reducir los riesgos de invalidez, sobrevivencia y pobreza en la vejez. En este marco de análisis las consideraciones para políticas públicas deberían desplegarse en torno al rediseño del sistema de previsión social y los incentivos a la contribución social. Sin embargo, la informalidad es multidimensional, es un fenómeno complejo y su reducción exige estrategias coordinadas que superan los límites de una reforma sectorial. Implica una serie de reformas o políticas interrelacionadas, desde el ámbito macroeconómico hasta lo microeconómico, que deben ser desarrolladas, según las prioridades, en un periodo de corto, mediano y largo plazo. A continuación se exponen algunas medidas a ser consideradas en el combate a la informalidad y promoción de la formalidad.

4.1 INCENTIVAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO INTENSIVO EN MANO DE OBRA Y MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD LABORAL

Dada la creciente fuerza laboral y sus problemas característicos de desempleo, subempleo e informalidad, la incapacidad del actual sistema productivo antiempleo, basado en tecnología intensiva en capital y tierra, la baja productividad de la inversión, subutilización de recursos financieros, la ineficiencia del gasto público y las capacidades limitadas de los recursos humanos resulta obligatorio realizar reformas destinadas a desarrollar una economía capaz de crear empleo, y en una óptima situación crear empleos de calidad deseables, decentes, formales o protegidos.

Lograr este objetivo implica un gran desafío a las políticas públicas. Para ello, en el corto y mediano plazo, será importante coordinar y sincronizar un conjunto de políticas claves destinadas al uso eficiente de los recursos disponibles (mano de obra, tierra, capital, etc), a crear competitividades y capacidad de producción que agilicen el crecimiento económico. Entre las políticas señaladas por Berry (2005) se encuentran la política monetaria y fiscal, dentro de la cuales el manejo adecuado de la cantidad de dinero en la economía, la tasa de interés y el gasto público contribuirán al bienestar de la población, vía estímulo de la inversión, el crecimiento, la demanda agregada, demanda de mano de obra, empleo e ingresos. Luego, una política de acceso a la tierra, crédito, asistencia técnica, apoyo a clusters, inversión en infraestructura, entre otras, permitirán el desarrollo de sectores de suma importancia como la agricultura de pequeña y mediana escala y el sector de micro, pequeñas y medianas empresas no agrícolas, sobre los que recaen las mayores posibilidades de creación de empleo y absorción de gran parte de la fuerza laboral rural y urbana.

A estas políticas se suman la necesidad de una política de mercado laboral, principalmente las activas⁴, que desde la mirada de Reinecke (2005), dadas las características del mercado laboral paraguayo⁵, deberían priorizarse los programas de contención de desempleo, el aumento de las inversiones públicas intensivas en empleo, principalmente en las áreas de construcción y mantenimiento de infraestructura, la ge-

neración de una red de oficinas de empleo, la implementación de una política de capacitación a ocupados y desocupados y programas especiales de empleo juvenil. Se enfatiza este segmento de población por su mayor probabilidad de inserción a los puestos de trabajo informal.

Una política de educación de buena calidad y la formación y capacitación técnica, en el marco de una política de mercado laboral son una combinación importante y un requerimiento ineludible para aumentar la productividad laboral y satisfacer las necesidades de las empresas. La educación formal ha atravesado un proceso de reforma a partir del 1995 y ha logrado aumentar los años de estudios de la población económicamente activa de las nuevas generaciones, sin embargo, la cobertura y calidad educativa aún tiene sus limitaciones.

4.2 APLICAR UN SISTEMA DE INCENTIVOS A LA FORMALIZACIÓN Y SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS LEYES

Por el lado de los incentivos, las consideraciones para políticas públicas se dirigen a la reducción de los costos de formalización. La inclusión de una empresa al circuito formal de la economía implica superar diversas barreras de entrada vinculadas al cumplimiento de una gama de leyes, decretos y resoluciones para las empresas que se a su vez varían según su naturaleza (sociedades, unipersonal), según su tamaño (PYMES, Microempresa), según su localiza-

4 Las políticas activas se orientan a acelerar el proceso de enlace entre la oferta y demanda de trabajo, a la recalificación de la fuerza de trabajo para mantenerse en sus puestos de trabajo o aumentar sus posibilidades de encontrar un empleo de mejores condiciones así como a la creación de puestos de trabajo. Estas buscan reducir el desempleo, ajustar las capacidades de los trabajadores a la demanda de las empresas así como a generar incentivos para la creación de nuevos puestos de trabajo.

5 Debilidad institucional, alta informalidad, fuerza laboral grande y creciente, descoordinación interagencial, entre otras.

ción (Asunción, Interior) y según la actividad específica de la empresa (industria, comercio, servicio, exportación) (BORDA, 2003).

Por mencionar un ejemplo, el registro legal de una empresa requiere la realización de trámites en diversas instituciones (por lo general en el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Registros Públicos y de Personas Jurídicas, la Municipalidad de localización de la empresa, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Instituto de Previsión Social, este último en caso de tener trabajadores en relación de dependencia), lo cual resulta ineficiente en términos de costos en tiempo y dinero.

En función a las verdaderas posibilidades de las empresas, las simplificaciones administrativas y de las leyes, los requerimientos de apertura, los trámites relacionados, estos últimos por ejemplo, a través de ventanillas únicas, o el uso de tecnología informática, a costos diferenciados por tamaño de empresas, constituyen un buen incentivo para la formalización y traen consigo ahorro en recursos tanto para el Estado como para las empresas. Dada la importancia de las microempresas en la estructura productiva del país, ameritaría diseñar regímenes diferenciados por tamaño de la empresa, para la aplicación de la carga impositiva y el cumplimiento de las normativas laborales.

En ese sentido, es oportuno en el corto plazo hacer una revisión de los costos laborales y protección social que afecta a las empresas, con algún grado de flexibilidad para las microempresas, sin pretender reducir los beneficios de los trabajadores. La implementación de este tipo de medidas, de relajación de las normativas laborales, implica realizar un buen diagnóstico de su impacto, a la luz de las opiniones encontradas al respecto (KUCERA, 2008). Es probable que estas medidas deban ser acompañadas de otras acciones de refuerzo para evitar incentivos per-

versos y potenciar el acceso de empresas y trabajadores a los beneficios de la formalización de la economía.

El grado de evasión de las leyes empresariales y laborales conlleva costos económicos y sociales de gran magnitud (evasiones fiscales, salarios por debajo del mínimo, empleos informales, etc), por tanto, un avance importante sería llevar a la práctica la aplicación y el cumplimiento estricto de las leyes para empresas y el código laboral, junto con las sanciones correspondientes, considerando ciertas flexibilidades para las empresas que deben surfear en la economía globalizada, pero sin perjuicio de la protección de los trabajadores (PERRY et al., 2007). Para desarrollar un buen sistema de incentivo y sanciones el Estado debe realizar importantes inversiones en infraestructura, coordinación entre instituciones, ordenamientos de las instituciones, personal capacitado, entre otros.

4.3 POLÍTICA DIRIGIDA AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El desarrollo de políticas dirigidas a incentivar el crecimiento económico, el empleo y la productividad de los trabajadores, como la aplicación del sistema de incentivos y sanciones para la formalización requieren en primer lugar de una fuerte coordinación entre los entes reguladores. Actualmente, las políticas y los entes reguladores en general se hallan descoordinadas entre sí o superpuestas en sus acciones ocasionando ineficacias (en cuanto al logro de las metas establecidas), ineficiencias (relacionado al logro de las metas a costos razonables) y efectos nulos en la reducción de la inequidad pasando por alto las poblaciones vulnerables que deberían ser el objetivo central de las acciones públicas tendientes a reducir las desigualdades.

En este contexto y en retomando la reducción de la informalidad por la falta de acceso a la seguridad social, el diagnóstico recogido de varios estudios resumidos en Saldain (2003) dan cuenta de la inexistencia de un sistema de seguridad como tal y de la coexistencia de programas sin conexión alguna entre ellos.

La seguridad social en el Paraguay, adolece de falencias de diseño, ineficacia en la cobertura, extrema rigurosidad de condicionamientos de acceso a las prestaciones y otros problemas como el método de cálculo y ajuste para mantener el poder adquisitivo de las mismas, que no compensan las contribuciones realizadas a lo largo de la vida laboral activa. Como se señala en el estudio de Saldain, el desafío de la reforma estructural de los regímenes de previsión social está en función a la sostenibilidad de los programas, a lograr un mayor alcance en cobertura poblacional, equitativa e inclusiva, con prestaciones acordes a las necesidades y contribuciones.

El sistema de seguridad social debe rediseñarse en función de las necesidades y capacidad de contribución de empresas, trabajadores y la sociedad en general, de manera que logre sus objetivos sociales de inclusión a los grupos más vulnerables. Aun cuando la exclusión de la seguridad social es amplia en todos los segmentos poblacionales, en el caso de los trabajadores, en particular se han visto excluidos los adolescentes, los jóvenes, los adultos mayores, los trabajadores más pobres y los trabajadores independientes, principalmente del área rural. Para lograr efectivizar estas propuestas, el Estado debe hacer un mayor esfuerzo en cumplir con sus funciones, hacer cumplir las leyes y generar confianza en cuanto a los servicios y beneficios que por derecho corresponde a los ciudadanos.

Retomando las políticas dirigidas a aumentar la productividad laboral, vale destacar que en el Paraguay no existe una política de empleo o bien existe una gama de acciones vinculadas al empleo, a la capacitación, a la inserción laboral, distribuidas al interior de distintas políticas, planes o estrategias desarrolladas independientemente por diversas instituciones. El Ministerio de Justicia y Trabajo, a través del Vice-Ministerio de Trabajo es la institución encargada de fijar y ejecutar la política y programas de empleo en el Paraguay, teóricamente. El diseño e implementación de la política de empleo deberá coordinarse con las instituciones responsables de la política económica, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, y las encargadas de la promoción de igualdad, la Secretaría de la Mujer, el Vice Ministerio de la Juventud, entre otras⁶.

En el ámbito de la seguridad social, en la práctica debería existir una coordinación más estrecha entre Vice Ministerio de Trabajo y el Instituto de Previsión Social, debido a que ambos organismos deben registrar e inspeccionar la nómina de trabajadores. Se ha señalado anteriormente, que los datos difieren entre las 3 instituciones encargadas, Ministerio de Hacienda, Vice Ministerio de Trabajo y el Instituto de Previsión Social. Proveer recursos humanos capacitados y presupuestos para mejorar la inspección y aplicar las sanciones pertinentes estaría dentro de las prioridades de acción.

Parte de la debilidad institucional está relacionada a la esfera jerárquica de manejo de los asuntos del mercado de trabajo. Este, intenta ser conducido desde las limitaciones de un viceministerio, que no cuenta los recursos físicos, humanos y financieros para ser funcional al diseño e implementación de una política de empleo.

6 OIT & MINISTERIO DEL TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES DE ESPAÑA. *Empleo e Igualdad de Oportunidad en los Países del MERCOSUR y Chile*. OIT, 2008. (Informe Consolidado)

Una política de esta naturaleza debe mejorar las condiciones del mercado de trabajo y orientar los programas e iniciativas relacionados al empleo que surgen comúnmente de distintas instituciones o actores, pasando por alto la vinculación entre ellas.

En este sentido, debe optimizar la inserción y orientación laboral de los desocupados, lograr la capacitación y formación profesional y técnica de ocupados y desocupados, garantizar los beneficios sociales y armonizar los mecanismos que faciliten la creación de empleos productivos bajo condiciones decentes. Es un desafío muy importante el que debe enfrentar el Vice-Ministerio de Trabajo o el Estado en materia de rediseñar los entes de regulación laboral y el mercado de trabajo.

Aún cuando no exista una política de empleo explícita con grado de articulación entre las agencias mencionadas, existen esfuerzos de coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Trabajo para reorganizar algunos programas que actualmente funcionan en forma fragmentada y fortalecer a las instancias responsables de la ejecución de políticas activas de empleo. Éste es el caso de la Secretaría Nacional de Empleo (SENADE), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

Conclusiones

El objetivo de este trabajo consiste en explorar el empleo informal desde la perspectiva del acceso a la seguridad social, identificar las características de los trabajadores informales, las causas relacionadas y delinear algunas acciones de políticas públicas tendientes a la formalización de la economía.

El mercado laboral paraguayo es extremadamente informal. En el último decenio, el empleo informal se ha reducido levemente, dando cuentas del escaso esfuerzo realizado en el ámbito de la seguridad social. Los empleos informales representaban el 88% de los ocupados totales en 1997/8 y se redujeron a 84% en el 2008. Este último porcentaje, equivale a cerca de 2 millones 251 mil trabajadores que no están cubiertos por la seguridad social.

Los pocos empleos formales corresponden a los trabajadores menos vulnerables, del área urbana, pertenecientes a los quintiles más ricos (4 y 5), mientras que el mercado laboral rural prácticamente se desarrolla al margen de la informalidad. Como se ha destacado, la informalidad en el mercado de trabajo es muy amplia, afecta a casi la totalidad de los trabajadores, predominantemente a trabajadores independientes y en no menos importante proporción a los asalariados, a los trabajadores de microempresas, del sector agropecuario, de la construcción, el comercio y la pequeña industria.

El ciclo económico de los últimos diez años ha traído consigo una leve reducción de la informalidad de una parte de la población vulnerable (mujeres trabajadoras, jóvenes de 20 a 29 años de edad y adultos mayores), un aumento de la informalidad de otra parte de la población vulnerable (trabajadores menos educados y jóvenes de 15 a 19 años de edad) y un leve incremento de la formalización de grupos no vulnerables (adultos de 30 a 59 años de edad, trabajadores pobres no extremos y trabajadores no pobres)

Los trabajadores informales tienen menos capital humano acumulado en relación a los no informales. La mitad de los informales tienen como máximo educación primaria, en tanto que la mitad de los no informales, tienen algún curso de educación terciaria. Dada la trayectoria en forma de U de la informalidad a través de ciclo

de vida laboral, los jóvenes tienen mayores probabilidades de ingresar a un trabajo informal así como los trabajadores a partir de los 40 años y más de edad.

La tasa de formalización parcial de las empresas oscila alrededor de 65%, es decir, constituyen los puestos de trabajos de empresas formales registradas en el Ministerio de Hacienda por los cuales no se aportan a ninguna caja de la seguridad social.

Los ingresos de los trabajadores informales hasta el cuarto quintil son relativamente inferiores a los ingresos de los no informales. En el quintil más alto, superan a los no informales por efecto de los altos ingresos de los patrones y cuentapropistas empresarios, profesionales y comerciantes. La brecha de ingresos entre trabajadores informales y no informales es de 56%, a favor de los últimos. La diferencia es mayor entre mujeres informales y no informales que entre hombres informales y no informales. Los trabajadores informales con educación terciaria es el único grupo por nivel de educación que tiene ingresos levemente superiores a los ingresos de los trabajadores no informales de igual educación.

Las causas identificadas de la informalidad durante la última década son: la generación de empleos precarios en microempresas, los altos costos y la falta de incentivos de la formalización, la exclusión que genera la propia estructura de seguridad social, la débil representación de trabajadores ante los entes reguladores, la baja calificación educativa y la debilidad del marco institucional.

CYNTHIA GONZÁLEZ RIOS

Economista. Actualmente es investigadora asociada del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), Paraguay. Se desempeña en el área de empleo y pobreza.

La política pública tiene un gran desafío en su tarea de reducir la informalidad, por su perspectiva multidimensional, integral, vinculada a ámbitos que rondan lo macroeconómico hasta lo microeconómico. Las sugerencias de políticas se configuran alrededor de los incentivos para el crecimiento económico intensivo en trabajo y mejorar la productividad de los trabajadores, la aplicación de un sistema de incentivos a la formalización y sanciones por incumplimiento de leyes, así como el fortalecimiento institucional.

En este contexto, adquieren importancia la coordinación y sincronización del conjunto de políticas públicas como la monetaria, la fiscal, el acceso a la tierra, la política de mercado laboral, la de educación de buena calidad y la formación y capacitación para el trabajo. Así mismo, en el orden del sistema de incentivos y sanciones, se sugiere la reducción de costos de formalización para estimular la entrada de las empresas al circuito formal de la economía, principalmente la entrada de las microempresas.

Finalmente en relación al fortalecimiento institucional, sería oportuno enfatizar la coordinación entre los entes reguladores (Ministerio de Hacienda, IPS, Viceministerio de Trabajo), el rediseño de la seguridad social con el fin de cumplir con su rol social de inclusión de los grupos más vulnerables, así como el fortalecimiento presupuestario del Viceministerio de Trabajo para contar con recursos físicos, humanos y financieros o el planteamiento de reorganizar los entes reguladores del mercado de trabajo.

Referencias Bibliográficas

- BERRY, A. *SME Competitiveness: The power of networking and subcontracting*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- _____. *Políticas para las PYMES (Pequeñas y medianas empresas) latinoamericanas*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 1998. (Serie Docente n.17)
- _____. Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina, *Revista de la CEPAL*. CEPAL, 1998.
- _____. *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa: Primera aproximación a una metodología regional*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. (Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible).
- _____. *La Industria y las MPyMEs en Paraguay: Su Potencial para la Creación de Empleo Bien Remunerado*. Proyecto Conjunto CIS/CADEP, 2004. (Documento de Trabajo n.3).
- _____. *Elementos centrales de una política de empleo decente en el Paraguay. En Estado, Economía y Sociedad: Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción: CADEP, 2005.
- BORDA, D. MIPYMES: Diagnóstico y políticas para su formalización. En: *Paraguay: empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- DAZA, J.L. *Economía Informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2005.
- GASPARINI, L; TORNAROLLI, L. *Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata*. *Desarrollo y Sociedad*. CEDLAS, 2005. (Working Paper 0046)
- GONZÁLEZ, C. *Paraguay: Informe de Empleo 2005. Bajo desempleo con alta informalidad*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago: Dirección General de Estadística Encuestas y Censos, 2007.
- KUCERA, D; RONCOLATO, L. El trabajo informal. Dos asuntos clave para los programas políticos, *Revista Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, v.127, n.4, 2008.
- LEWIS, W. *The power of productivity. Wealth, Poverty and the treta to global stability*. Chicago: University of Chicago Press, 2004.
- MALONEY, W. *Informality Revisited*. The World Bank, 2004. (Working Paper 2965)
- MASI, F. Sector Informal y cuentapropismo en el Paraguay, *Revista de Análisis Economía y Sociedad*. Santiago: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Año 3, 2002.
- ORSATTI, A; CALLE, R. *La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina*. Organización Internacional del Trabajo, 2004. (Documento de trabajo n.179)
- OIT. *Informe general de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- _____. *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Chile: Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- _____. *Resolución de las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, 1993.
- _____. *Employment, income and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1972.
- PERRY, G. et al. *Informalidad: Escape y exclusión*. Banco Mundial, 2007.
- RAMÍREZ, J. *Las PYMES exportadoras paraguayas: situación actual, perspectivas y desafíos*. CEPAL, 2007.
- SALDAIN, R. Análisis de las reformas propuestas al sistema de jubilaciones y pensiones. En: *Paraguay: Empleo y Protección Social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- SÁNCHEZ, A. Cobertura de la protección social en salud, jubilaciones y pensiones. En: *Paraguay: empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza*. Organización Internacional del Trabajo, 2003.
- TENDLER, J. *Pequeñas empresas, el sector informal y el trato del Diablo*. Boletín Instituto de estudios de desarrollo. IDS, v.33, n3, 2002.
- TOKMAN, V. *De la informalidad a la modernidad*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2001.



Perú

CINTHYA PASTOR VARGAS



capa
sumário
créditos
sair

Introducción

El nivel de la actividad informal es uno de los principales problemas que afrontan los países, sobre todo aquellos en desarrollo. El Perú no es ajeno a este problema ya que el nivel de informalidad aún es alto a pesar de los avances alcanzados debido a las reformas aplicadas a mediados de los noventa y los intentos de reforma posteriores.

Definir qué comprende la informalidad resulta difícil debido a que aún no existe un consenso sobre qué comprende este término. Sin embargo, en términos generales, se podría definir que el sector informal se encuentra compuesto por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica.

No obstante, establecer criterios precisos bajo los cuales se considera que se opera fuera de los marcos legales y normativos resulta una tarea más complicada debido a las diversas interpretaciones. Por ello, no existe una medi-

ción homogénea de los niveles de actividad informal existente alrededor del mundo, sino que existe una variedad de éstas. En América Latina se hace uso de dos criterios: el tradicional y el legalista. El criterio tradicional se basa en el tipo de trabajadores y el tipo de firma en que éstos trabajan. Bajo este criterio, en el Perú el sector informal comprende aquellos trabajadores que trabajan en firmas con 5 o menos empleados, personas autoempleadas no capacitadas y trabajadores sin remuneración. Estos trabajos son considerados por la literatura económica como informales por ser generalmente de menor calidad, de baja productividad y de atraso tecnológico (JARAMILLO, 2004). Por su parte, el criterio legalista es aquel que sostiene que un trabajador es informal cuando no se encuentra protegido por los beneficios que están estipulados en la legislación, como por ejemplo, pensiones de jubilación, vacaciones, seguridad social, entre otros.

Estudiar la informalidad resulta relevante porque es un tema que acarrea diversas consecuencias negativas para el crecimiento econó-

mico y el bienestar social (LOAYZA Y RIGOLINI, 2006). En primer lugar, implica una asignación ineficiente de recursos (sobre todo de mano de obra ya que su productividad podría ser mayor en el sector formal), lo cual conlleva a pérdidas económicas. Diversos estudios han encontrado una relación negativa entre el tamaño de la actividad informal y el crecimiento del PBI per-cápita, tales como Blau (1987), Maloney (2001), Gollin (2002) y Loayza y Rigolini (2006).

Asimismo, la informalidad genera externalidades negativas que afectan el crecimiento económico. Por ejemplo, las actividades informales congestionan la infraestructura pública y no contribuyen con la reposición, mantenimiento y creación de ésta; lo que a su vez implica un menor crecimiento de la productividad dado que la infraestructura tiene un rol importante en el proceso de producción (SCHNEIDER y ENSTE, 2002, FMI Y LOAYZA, 2007).

La elección de permanecer fuera del sector formal es un *second best* para las empresas porque en muchos casos renuncian a ciertas ventajas que ofrece la legalidad, como son la protección policial, el respaldo del sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, el acceso a instituciones formales de crédito y la posibilidad de participación en los mercados internacionales (LOAYZA et al., 2005). Además, es probable que se trabaje a una escala menor y sub-óptima dejando de alcanzar el potencial de crecimiento, que se usen canales de adquisición y distribución irregulares y que en ciertas ocasiones se desvíen recursos para esconder las actividades o sobornar a los funcionarios (LOAYZA et al., 2005). Esta situación resulta ineficiente por-

que la existencia de incertidumbre en el cumplimiento de estos contratos incrementa los costos de transacción y de monitoreo en los negocios. Por el lado de los trabajadores, el pertenecer al sector informal les impide gozar de los derechos que la ley otorga a aquellos en el sector formal, tales como planes de pensiones, acceso a instituciones de salud, vacaciones pagadas, entre otros beneficios, quedando los trabajadores sin protección ante problemas de salud, pérdida de empleo y ante la pobreza en la vejez (PERRY et al., 2007).

La presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis de la informalidad existente en el Perú, profundizando en su caracterización, en las causas que la originan y en las políticas necesarias para generar incentivos a los agentes que actúan en el sector informal de formar parte del sector formal. Asimismo, se busca cuantificar el nivel de informalidad existente en la población económicamente activa (PEA) ocupada entre el 2000 y 2008 a través del uso de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el INEI¹.

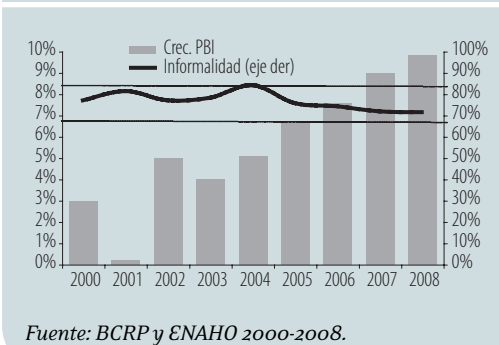
En la sección dos del documento se realiza un diagnóstico de la informalidad en el Perú para mostrar como ha evolucionado con los años y conocer su situación actual y se presenta una caracterización del sector informal. En la tercera sección se realiza un análisis detallado de las potenciales causas de la informalidad para el caso peruano.

En la cuarta sección se describen algunas políticas ya implementadas orientadas a reducir el grado de informalidad y se proponen algunas recomendaciones de política. Finalmente en la quinta sección se presentan las conclusiones.

1. Caracterización de la informalidad

La actividad informal en el Perú ha venido reduciéndose con el paso de los años. Así, entre el año 2000 y 2008, el nivel de informalidad pasó de 76.8% a 71.3% de la PEA ocupada, lo que significa que el número de personas en la PEA ocupada formal se incrementó en casi 60% (cuando el número de personas dentro de la PEA ocupada lo hizo en 29%). A pesar de esta mejora, se debe mencionar que el nivel aún es elevado y queda mucho trabajo por hacer para reducir la informalidad a menores niveles que permitan un crecimiento sostenido de la economía.

Figura 1. Perú: Crecimiento del PBI y PEA ocupada informal, 2000 – 2008 (en var. % y en % de la PEA ocupada, respectivamente)



La reducción del nivel de informalidad es resultado de diversas reformas implementadas desde mediados de los años noventa. Estas reformas buscaron establecer las condiciones necesarias de flexibilidad compatibles con incrementos en el nivel competitivo de la producción. Se eliminó la estabilidad laboral absoluta y se introdujo un amplio conjunto de modalidades con-

tractuales en el ámbito laboral, facilitando el uso de regímenes alternativos de contratación por parte de las empresas. Lamentablemente todas estas medidas no sirvieron para modificar significativamente la estructura de la fuerza laboral entre trabajadores formales e informales. Esta situación se vio afectada a inicios de esta década cuando en el 2000 se propuso la iniciativa para una Ley General del Trabajo que en el intento de modificar el régimen laboral general proponía una serie de rigideces. El proyecto se constituyó en una de las principales fuentes de incertidumbre en el mercado laboral que se mantiene hasta la fecha dado que aún espera su discusión en el Congreso.

Dado que la estructura de la fuerza laboral entre trabajadores formales e informales no varió significativamente a principios de esta década, en el 2003 se promulgó la ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) al ser ese sector el más informal y el mayor generador de empleo (según la ENAHO, en el 2006 éstas empleaban al 79% de la fuerza laboral). Al principio, los resultados de esta ley fueron muy limitados debido a que según una evaluación encargada por el Ministerio de Trabajo, los costos de acogerse a la formalidad aún con la ley eran más elevados que los beneficios de la misma. Igualmente, los beneficios de esta legislación solo se aplicaban para microempresas y no para pequeñas empresas. Además la ley tenía un carácter temporal y finalizaba en julio del 2008, lo cual eliminaba las perspectivas de mediano plazo para acogerse a la ley. Es así que según Garavito (2005), su impacto inicial fue muy limitado y solo 0.1% de empresas se habían acogido a la ley a mediados del año 2005 y 0.7% lo habían hecho al 2007 (se estima que en el Perú existen 1.6 millones de microempresas y casi 40 mil pequeñas empresas).

1 Para efectos metodológicos, el presente estudio utiliza el criterio legalista para realizar las estimaciones de los niveles de informalidad y su caracterización.

Ante esta situación, a mediados del 2008, la ley fue modificada de tal manera que facilite la formalización del sector. Así, se amplió el tope de ventas y trabajadores en la clasificación de la pequeña empresa, se redujeron los costos laborales, se simplificó el trámite de formalización de una empresa (72 horas), el Estado ofreció un subsidio parcial para que trabajadores y dueños de microempresas tengan acceso a seguridad social y pensiones (beneficios que de optativos pasaron a ser obligatorios). Finalmente, se estableció que los beneficios de la nueva ley sean de aplicación permanente y que no tengan fecha de caducidad.

1.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PEA OCUPADA

La presente sección ha sido elaborada haciendo uso de la última Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), elaborada por el INEI.

En primer lugar, con respecto a la distribución según género, se ha identificado para el

2008 una predominancia del sexo masculino en la PEA ocupada formal (casi 60%). En cambio, la PEA ocupada informal parece no mostrar diferencias significativas con respecto a la distribución entre géneros ya que al 2008, el 51.4% fueron hombres, mientras que el 48.6% fueron mujeres.

En relación a la edad, en el 2008 predominaron en la PEA ocupada formal aquellas personas entre los 34 y 53 años, tal como se puede apreciar en la figura 2. En cambio, la figura 3 muestra que la distribución según edades de la PEA ocupada informal se concentró en el 2008 en personas entre los 14 y 33 años. Esto se podría explicar dado que las personas pertenecientes a este grupo de edad (sobre todo las que se encuentran entre los 14 y 23 años) recién ingresan al mercado laboral y; por lo tanto, aún no cuentan con el nivel de experiencia y de productividad que demanda el sector formal.

En cuanto al nivel educativo de la PEA ocupada, se ha identificado que en el 2008 los niveles de informalidad eran elevados en los menores

niveles educativos. Así, la informalidad superó niveles de 80% en aquellos niveles educativos menores a la secundaria completa.

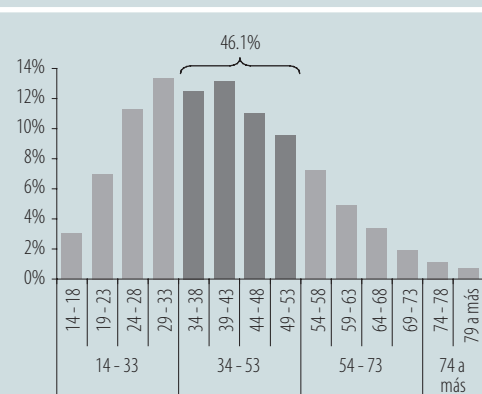
Con respecto al nivel educativo de la PEA ocupada formal, la figura 4 muestra que en el 2008 una parte significativa poseía una preparación superior completa (35.2%), seguida de aquellos con secundaria completa (25.8%). Por el contrario, la figura 5 presenta el nivel educativo de la PEA ocupada informal en donde se puede apreciar que en el 2008 el 64.9% no había concluido los estudios escolares o no contaba con algún nivel educativo, seguida de aquellos con secundaria completa (22.4%). Asimismo se pudo apreciar que solo 1.9% del total de la PEA ocupada informal contaba con preparación universitaria completa o con un postgrado. Esto refleja en cierta manera la relación entre el nivel de preparación, la productividad y el tipo de trabajo que se realiza.

También, se ha analizado la distribución de la PEA ocupada según área geográfica. Así, en referencia a la PEA ocupada informal, en el

2008 la distribución de ésta no variaba significativamente entre el área urbana (51.6%) y el área rural (48.4%). Sin embargo, la distribución para la PEA ocupada formal sí presentó una gran predominancia hacia el área urbana (88.2%), frente al área rural (11.8%). Una posible explicación podría ser que el Perú al ser un país centralizado cuenta con gran presencia del Estado en las zonas urbanas y poca presencia en las rurales; lo que aumenta la probabilidad de que las actividades informales sean detectadas en el área urbana.

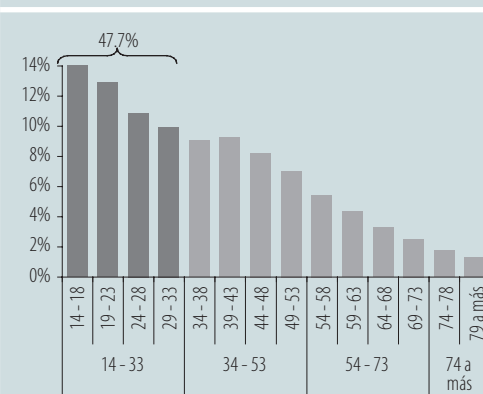
Un patrón similar al anterior se ha identificado con respecto a la distribución según dominio geográfico. En la tabla 1 se puede apreciar que un 69.4% de la PEA ocupada formal se ubica en la costa (incluyendo Lima metropolitana), mientras que para la PEA ocupada informal - cuyos resultados se muestran en la tabla 2 -, casi la mitad se ubica entre las regiones de la sierra y selva y la otra mitad en la costa (incluyendo Lima metropolitana).

Figura 2. Distribución de la PEA ocupada formal según edad, 2008 (como % del total de PEA ocupada formal)



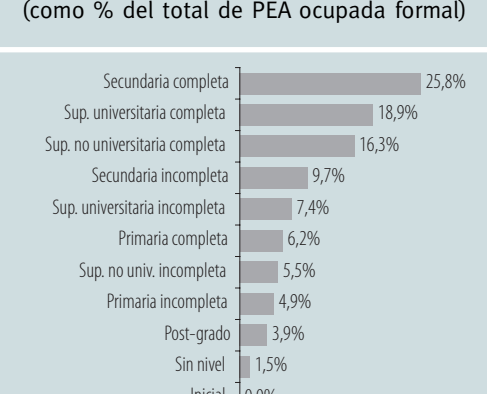
Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Figura 3. Distribución de la PEA ocupada informal según edad, 2008 (como % del total de PEA ocupada informal)



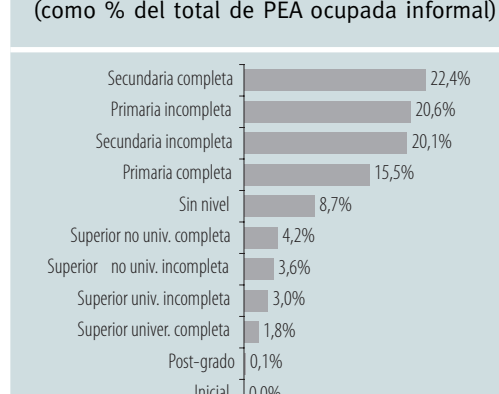
Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Figura 4. Distribución de la PEA ocupada formal según nivel educativo, 2008 (como % del total de PEA ocupada formal)



Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Figura 5. Distribución de la PEA ocupada informal según nivel educativo, 2008 (como % del total de PEA ocupada informal)



Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Tabla 1. Distribución de la PEA ocupada formal según dominio geográfico, 2008

| Dominio geográfico | Formal |
|--------------------|--------|
| Lima metropolitana | 44,6% |
| Costa norte | 13,4% |
| Sierra sur | 11,3% |
| Sierra centro | 8,7% |
| Costa centro | 8,4% |
| Selva | 8,1% |
| Costa sur | 3,0% |
| Sierra norte | 2,5% |

Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

Tabla 2. Distribución de la PEA ocupada informal según dominio geográfico, 2008

| Dominio geográfico | Formal |
|--------------------|--------|
| Lima metropolitana | 20,4% |
| Sierra centro | 16,7% |
| Sierra sur | 16,7% |
| Selva | 15,2% |
| Costa norte | 13,7% |
| Sierra norte | 10,2% |
| Costa centro | 5,2% |
| Costa sur | 1,7% |

Fuente: ENAHO 2008. Elaboración: Propia.

2. Potenciales causas de la informalidad en Perú

2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Según Perry et al. (2007), la informalidad en ciertas ocasiones puede darse por escape o por exclusión. El concepto de escape supone que cada agente decide no participar del sector formal de manera voluntaria después de percibir según un análisis costo beneficio que los costos de circunscribirse al mercado formal² son superiores a los beneficios que ello conlleva. Por otro lado, el concepto de exclusión supone que los trabajadores son excluidos del sector formal debido a ciertas características del mercado o regulaciones. Estas perspectivas se pueden analizar para diversos agentes económicos en el Perú a pesar que puede resultar difícil distinguir entre ambas.

Para el caso de las microempresas peruanas, se puede considerar que se presentan ambos conceptos. Por un lado se podría considerar como escape si existe poca intención o potencial de crecer ya que las ganancias de formar parte del sector formal no compensan los costos debido a que su productividad es muy baja como para financiar los beneficios sociales. Además, es probable que sus trabajadores no estén dispuestos a recibir menores salarios para cubrir estos costos, por lo que se podría considerar como escape. Sin embargo, podría considerarse como exclusión si la regulación es complicada como para que las empresas formen parte del sector formal.

Con respecto a los trabajadores independientes no calificados en el Perú, éstos podrían elegir no formar parte del sector formal si las ventajas del empleo formal para los que están capacitados no compensan la flexibilidad, autonomía y el ma-

yor consumo presente que les permite un ingreso libre de contribuciones. Además, ciertos trabajadores prefieren correr el riesgo de no recibir los beneficios de la seguridad social en lugar de pagar por primas y en todo caso, pueden sustituir parcialmente ciertos beneficios al acceder a programas universales (como el Sistema Integral de Salud - SIS) o privados. Por otro lado, también pueden considerarse excluidos del sector formal si es que no pudieran tener acceso a algunos beneficios que brinda la formalidad (por ejemplo por falta de cobertura del servicio en la zona de residencia). Así, no tendrían razón para contribuir dado que no hacen uso del servicio.

En el caso de las grandes empresas, es común que éstas sean formales debido a que su tamaño les impide pasar desapercibidas. No obstante, debe mencionarse que las empresas están dispuestas a incurrir en los costos de la formalidad si pueden transferirlos a los trabajadores (puede ser en la forma de menores salarios) o si perciben que la provisión de beneficios incrementará la productividad. Sin embargo, la perspectiva de escape de la formalidad se presenta en algunas ocasiones ya que estas empresas pueden mantener a una parte de su personal en el sector informal³ si éstas no están dispuestas a pagar por beneficios adicionales, si la productividad de los trabajadores es baja, si el mercado laboral es rígido o si los trabajadores no valoran los beneficios. Un factor que permite esta relación laboral es la existencia de contratos temporales, los cuales si bien cumplen con las legalidades, no aseguran el acceso del trabajador a la seguridad social. Incluso en muchas ocasiones éstos contratos son utilizados para evitar ciertos costos no salariales, como los costos de despido o ciertas contribuciones que no se pagan

para ciertos casos. En el Perú, estos contratos fueron introducidos en 1970. Inicialmente, su uso fue limitado debido a que tenían restricciones relacionadas al tipo de trabajo al que se podían aplicar (trabajos de naturaleza accidental o temporal), al tiempo máximo de duración (2 años) y además requerían de la aprobación del Ministerio de Trabajo (MINTRA). Sin embargo, su uso fue difundiéndose a medida que se reformaba la regulación. Así, en 1990 se eliminó el requisito de aprobación del MINTRA y se amplió su duración máxima a 3 años, más tarde, en 1995, ésta se prolongó a 5 años.

En relación a los trabajadores dependientes informales en el Perú, la situación es mucho más clara debido a que en muchos casos éstos se encuentran excluidos del sector formal por decisión de las empresas para las que trabajan y es probable que ellos estén en la búsqueda de trabajos más deseables y estables en el sector formal.

En la situación de los trabajadores independientes calificados que se encuentran en el sector informal en el Perú, el concepto que predomina es el de escape debido a que para éste, el aporte al sistema de pensiones y de salud es voluntario.

2.2 INTENSIDAD DE LA REGULACIÓN

El dinamismo de las economías en los últimos años ha generado que muchos países requieran cada vez más de la regulación para cumplir con la implementación de las políticas públicas y con la provisión adecuada de servicios a la población. Esta regulación tiende a generar costos para la sociedad, los cuales pueden ser afrontados sin problemas si es que las ganancias derivadas de la regulación resultan con-

² La formalidad involucra costos de ingreso (inscripción y registro) y de permanencia (pago de impuestos, salud, etc.).

³ Visto desde el criterio legalista bajo el cual el trabajador no se encuentra protegido por los beneficios que están estipulados en la legislación.

siderables; sin embargo, la regulación puede tener consecuencias negativas sobre el bienestar que persigue inicialmente si es que es inadecuada o excesiva. Este es el caso de muchos países que dados los continuos cambios del entorno se han visto con la necesidad de multiplicar su regulación, lo que ha dificultado una rápida reacción ante nuevas situaciones y ha generado costos perversos y punitivos.

Una regulación excesiva genera rigideces, distorsiona los incentivos para la reasignación de factores, acumulación de capital, competencia, innovación e incrementa los costos de transacción de participar en el sector formal, lo que mejora el atractivo del sector informal (LOAYZA et al., 2005, GERXHANI, 1999). Esta situación se agrava cuando estos costos pueden ser transferidos a los empleados, lo que genera otro incentivo para trabajar en la informalidad donde pueden ser evitados. Así, la literatura económica sugiere que economías muy reguladas tienden a crecer menos y ser más informales (SCHNEIDER, 2005, LOAYZA et al., 2005).

Dado que la regulación abarca un ámbito amplio se han identificado tres áreas de la regulación como factores determinantes de la informalidad en el Perú.

2.2.1 Regulación administrativa

Uno de los factores de la regulación que afecta el desempeño de las empresas es el incremento de los procesos administrativos como fuente de información y como herramientas para cumplir con el funcionamiento del Estado. Actualmente, resulta común el cumplimiento de una serie de procedimientos administrativos y el pago de ciertas tasas cada vez que un agente económico debe realizar trámites con el Estado como de registro comercial, licencias y permisos.

Producto del aumento de la carga administrativa, muchos Estados han adquirido ciertas

dimensiones y características que los han tornado complejos, burocráticos, costosos y poco transparentes.

En el Perú se presenta esta situación. Actualmente, la carga administrativa se ha convertido en un gran problema ya que se ha vuelto compleja o irrelevante y constituye una traba al libre desempeño de empresas y al desarrollo económico de la sociedad en general.

En el 2004, Du Bois y Torres estimaron que la ciudadanía en general paga alrededor de US\$ 635 millones de sobrecostos burocráticos en tasas excesivas, costos registrales y presupuestos de entidades reguladoras. Debe resaltarse que este monto se encontraba subestimado dado que no incluía el tiempo que la demora de los diversos trámites hace perder al contribuyente.

Por otro lado, según el informe *Doing Business* (2010), el Perú se ubica en el puesto 56 en el ranking general de economías que otorgan facilidades para hacer negocios y en el puesto 112 en el indicador de apertura de un negocio (de 183 economías analizadas). Estas ubicaciones permiten identificar las demoras que existen - y que representan significativos costos para las empresas - y reflejan los muchos avances que aún se deben de hacer para incrementar la competitividad e impulsar la creación y formalización de empresas. Por ejemplo, según este mismo informe, para abrir una empresa en el Perú se requieren 41 días y 9 procedimientos, mientras que en Chile también se requieren 9 procedimientos pero que precisan de 27 días y en Nueva Zelanda, país que ocupa el primer lugar en este tema, tan solo se requiere un procedimiento que toma un día.

2.2.2 Regulación laboral

La regulación del mercado laboral es necesaria para superar las fallas que se presentan en el mercado de trabajo y para proteger a los trabaja-

dores de prácticas arbitrarias, injustas o discriminatorias de parte de sus empleadores. Sin embargo, en ciertos casos, la regulación laboral puede beneficiar a aquellos trabajadores que forman parte del sector formal pero puede perjudicar a los que se encuentran fuera del sector formal ya que se crean condiciones que hacen menos deseable contratar nuevos trabajadores.

En ese sentido, Jaramillo (2004) señala que las normas de protección del empleo actúan como impuestos a la productividad debido a que dificultan la reasignación de la mano de obra. Así, esto podría dificultar el despido de trabajadores cuando se deban ajustar los niveles de manos de obra; así como desincentivar la contratación en periodos económicos favorables para evitar costos de despido futuros.

De esta manera, la rigidez laboral impide la creación de empleo formal, desvincula la creación de puestos de trabajo con la evolución del producto y fomenta la informalidad y el subempleo. Diversos estudios evidencian esta relación para el Perú, como es el caso de De Soto (1989), quien encontró que dentro de las regulaciones a las que son sometidas las empresas, aquellas que tienen que ver con el bienestar de los trabajadores son las más restrictivas y costosas en los países subdesarrollados, tales como las vacaciones que tienen que ser pagadas por los empleadores, las licencias por enfermedad, las indemnizaciones, la imposición de salarios mínimos y limitaciones para la libre contratación y despido de trabajadores. Igualmente, Loayza (1997), encuentra una relación positiva entre el tamaño del sector informal y las restricciones del mercado laboral. Del mismo modo, Saavedra y Torero (2002) encuentran una relación negativa entre las tasas de empleo y la protección del empleo al analizar los efectos de diversos aspectos de las modificaciones realizadas a la legislación laboral en el Perú a partir de 1991. Saavedra y Chong

(2003) identifican una relación positiva entre la rigidez en el mercado laboral y la tasa de empleo informal. Otro estudio, realizado por Tokman (1992), encuentra que en las empresas pequeñas, el costo adicional relacionado a la regulación laboral es el componente más importante de los costos de permanencia en el sector formal, y una razón de fuerza por la cual este tipo de empresas prefiere permanecer en el sector informal.

En el caso del Perú, si bien desde el 2005 se viene dando una reducción continua de la informalidad (entre el 2005 y el 2008 ésta se redujo en más de 4 puntos porcentuales), aún es un problema muy grande.

Uno de los indicadores que evidencia la rígida regulación laboral, es el indicador de contratación de trabajadores elaborados por el Banco Mundial en el marco del proyecto *Doing Business* (2010). Bajo una comparación global dentro del ranking para dicho indicador para el año 2010, el Perú ocupó uno de los peores puestos a nivel mundial, ubicándose 112 entre las 183 economías analizadas. Este es uno de los indicadores en los que peor se encuentra el Perú y a pesar que se han dado mejoras, sobretudo por los cambios realizados en el 2008 a la Ley MYPE, aún la legislación laboral peruana es excesivamente rígida e inflexible lo que hace que el Perú sea uno de los diez países más rígidos de América Latina y el Caribe. Esto resulta un problema cada vez mayor dada la necesidad que el mercado laboral sea cada vez más flexible en un contexto de constantes cambios (MANPOWER, 2007).

2.2.3 Regulación tributaria

En los últimos años el Perú ha atravesado una serie de cambios tributarios orientados a ampliar la base tributaria y a dotar a la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) de nuevos mecanismos para luchar contra la evasión, la informalidad y el contra-

bando. A pesar de las modificaciones, aún se tiene un sistema tributario complejo en el que se requieren al año 380 horas para cumplir con el pago de las obligaciones tributarias, situación que explica los niveles de evasión. Johnson, Kaufmann y Zoido Lobatón (1998) concluyen que la informalidad no se incrementa por el tamaño de los impuestos sino por la aplicación ineficiente y discrecional del sistema tributario y de la regulación por parte del gobierno. Sin embargo, no se debe de obviar que la carga tributaria aún es elevada en el Perú, ya que según *Doing Business* (2010) la tasa total de impuestos por pagar para las empresas asciende a un 40,3% de las ganancias. Esta situación puede ser responsable de incrementar el incentivo que existe en el Perú para pertenecer al sector informal al verse rentable la evasión de impuestos.

En vista de estos problemas, la ley MYPE facilita el pago de impuestos por parte de las micro y pequeñas empresas. La reducción de la carga tributaria que propone este régimen hace que la evasión sea menos atractiva dado que no vale la pena correr el riesgo de ser atrapado y castigado, sino que por el contrario permite acceder a los beneficios ya mencionados.

Provisión ineficiente de Bienes y Servicios públicos

En la economía existen ciertos bienes cuya provisión es responsabilidad del Estado. Esto se debe a que las propiedades de estos bienes hacen que sea inviable para el sector privado proveerlos ya que presentan una serie de fallas que tienen efectos sobre los incentivos de las empresas privadas y también sobre sus capacidades para operar de forma óptima en los mercados.

De esta manera, para satisfacer la demanda, el Estado se encarga de la provisión de los “bienes públicos”, la cual debe de ser eficiente para justificar su intervención en los mercados.

Sin embargo, en muchas ocasiones la provisión de estos bienes o servicios es ineficiente - ya sea por falta de recursos o por problemas en la gestión - impidiendo que las necesidades de la población sean satisfechas adecuadamente. Esta situación lamentablemente no genera incentivos para pagar impuestos o contribuciones, sino que por el contrario se genera poca disposición a financiar la provisión de bienes públicos. Lo peor es que esta situación puede generar un incremento de impuestos con el objetivo de contar con mayor financiamiento, pero esto solo reforzaría los incentivos a mantenerse en la informalidad mientras no se perciba una mejora en la provisión. Según Johnson et al. (1998), un menor sector informal se presenta en economías con mayores ingresos tributarios (lo que permite una mejor provisión de bienes públicos) originados por bajas tasas impositivas y regulaciones más flexibles.

En el Perú se presenta esta situación, pues la calidad y cantidad provista de bienes públicos no es adecuada. Hay una gran brecha de infraestructura y la calidad del sistema educativo público y de salud pública es una de las peores de la región. En este caso, el problema va más allá de la falta de disposición de la población por pagar, sino que también se presenta un problema de falta de eficiencia para ejecutar el gasto.

2.3 CAPACIDAD DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO

Otra de las causas de la informalidad es la débil capacidad de las instituciones gubernamentales para hacer cumplir las leyes. Cuando el gobierno no es capaz de monitorear el cumplimiento de las leyes o cuando tiene poca capacidad para hacerlas cumplir, se genera un incentivo perverso para mantenerse al margen del sector formal de la economía dado que resul-

ta fácil evadir las. Por ello, se genera un desperdicio de recursos debido a que las empresas informales asumen ciertos costos para mantenerse al margen de la actividad formal - como por ejemplo los sobornos a las autoridades para que no se les aplique las penalidades correspondientes.

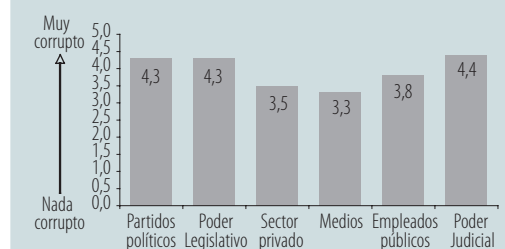
Por el contrario, si el Estado es efectivo en hacer cumplir las leyes gracias a una fuerte institucionalidad o por castigos efectivos, aumenta la probabilidad de que las actividades informales sean detectadas, lo cual hace que sea menos atractivo trabajar al margen de la ley (SCHNEIDER Y ENSTE, 2000). Loayza (2007) también encuentra una correlación negativa entre la capacidad del gobierno de hacer cumplir las leyes y diversos indicadores del nivel de informalidad de diversas economías. Asimismo, realiza una estimación en la cual encuentra que el cumplimiento de la ley y el orden tienen efectos negativos sobre los niveles de informalidad.

En el caso peruano se presenta esta correlación. En primer lugar, existe una seria debilidad de las instituciones, lo que reduce la capacidad de éstas para hacer cumplir las leyes. De acuerdo con el Reporte Global de Competitividad 2009-2010, elaborado por el Foro Económico Mundial, el Perú tiene serios problemas en el pilar de institucionalidad el cual recibió un puntaje de 3,5 dentro de una escala del 1 al 7, en donde 7 es el mejor desempeño. Uno de los problemas que genera mayor preocupación es la debilidad del poder judicial, lo que no solo demora la resolución de conflictos sino que es un factor que inhibe la inversión privada. Así, la aprobación del Poder Judicial en Perú no supera el 20% y la congestión judicial a marzo del 2009 - la cual representa el número de trimestres que se requieren para resolver todos los ex-

pedientes pendientes dado el ritmo de producción⁴ - era de 4.7 trimestres, sin contar los expedientes que han seguido ingresando e ingresarán en el futuro.

La existencia de estos problemas institucionales viene acompañada de otro problema grave como la corrupción, ya que mientras se pueda hacer mal uso del poder para conseguir ciertas ventajas, será más difícil detectar a aquellos agentes que se encuentran en la informalidad e incentivarlos a formar parte del sector formal. Johnson et al. (1998) señalan que la corrupción genera impactos negativos dentro de la economía y encuentran para un conjunto de 49 países de América Latina, la OECD, países del este europeo y países ex pertenecientes a la Unión Soviética, que una mejora en los indicadores de corrupción genera una reducción del sector informal. En el Perú, la corrupción es un problema frecuente, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2008 el Perú se encuentra en el puesto 72 de 180 economías. Además, sus principales instituciones muestran elevados niveles de corrupción.

Figura 6. Perú: Corrupción según institución, 2009 (en puntaje en donde 1= nada corrupto y 5= muy corrupto)



Fuente: *Transparencia Internacional*.

4 La congestión judicial se obtiene dividiendo al final del periodo los expedientes pendientes entre la producción judicial (expedientes resueltos).

2.4 DEFICIENTE EDUCACIÓN Y BAJA PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA

Los costos y beneficios de acogerse a la formalidad, se ven afectados por las características estructurales de un país. Así, una de estas características particularmente relevante cuando se trata el tema de la informalidad es el nivel educativo.

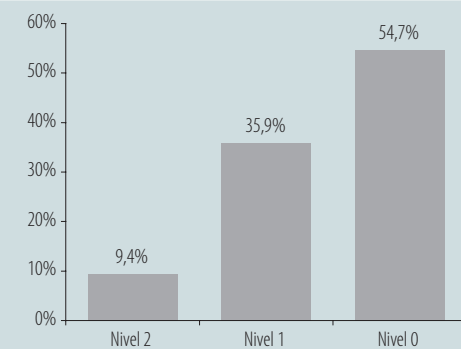
La educación es tema clave para el desarrollo de una economía debido a que es una inversión que se realiza con el objetivo de aumentar la calidad del capital humano, la cual se verá reflejada en términos de la productividad de los trabajadores. En esta misma línea, el contexto actual de globalización hace necesario que los trabajadores estén bien educados y preparados para adaptarse rápidamente a los cambios.

La relación de causalidad entre la educación, la productividad de la mano de obra y la informalidad es bastante precisa. Las mejoras en el sistema educativo de un país conllevan a que el capital humano se vuelva más productivo. Este

incremento en la productividad del trabajo genera una mejora en la producción y por lo tanto mayores beneficios. Esto se puede interpretar como una reducción relativa de los costos de ser formal, ya que estos pueden ser diluidos con mayor facilidad y, por lo tanto, incentivar a las empresas informales a migrar al sector formal.

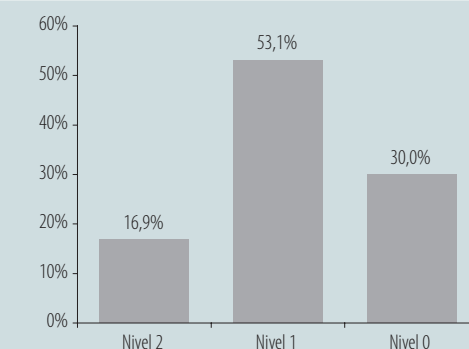
Esta situación no es ajena para el caso del Perú, pues muchos trabajadores que se encuentran en el sector informal poseen una baja productividad al no ser calificados por no contar con un buen nivel educativo que les permita incrementar el valor de su trabajo. Lamentablemente, la situación en el Perú es grave porque no se trata principalmente de un déficit de cobertura (según la ENAHO 2008, la tasa de matrícula en el Perú para la población de 6 a 11 y de 12 a 16 años es de 98.2 y 90%, respectivamente) sino de calidad, que coloca al nivel educativo entre los peores a nivel de la región y del mundo. Esto se refleja entre varios indicadores. Uno de ellos es el indicador de calidad de la educación primaria del Reporte Global de Com-

Figura 7. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado: Comprensión de textos, 2008 (como % del total de alumnos censados)



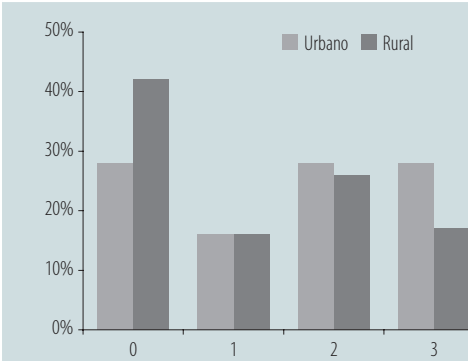
Nota: El Nivel 0 es el menos avanzado.
Fuente: MINEDU.

Figura 8. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes a 2do grado: Matemática, 2008 (como % del total de alumnos censados)



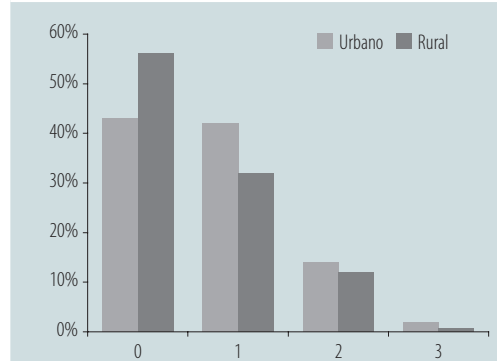
Nota: El Nivel 0 es el menos avanzado.
Fuente: MINEDU.

Figura 9. Resultados de la Evaluación Docente: Comprensión de textos, 2007 (% dentro de la zona geográfica)



Nota: Nivel 0: Resuelve sólo algunas preguntas del nivel 1. Nivel 1: Ubica datos evidentes e identifica el tema central del texto. Nivel 2: Realiza inferencias sencillas a partir de las ideas del texto. Nivel 3: Logra contrastar e integrar las ideas del texto, realiza inferencias más complejas.
Fuente: MINEDU y MEF.

Figura 10. Resultados de la Evaluación Docente: Razonamiento lógico matemático, 2007 (% dentro de la zona geográfica)



Nota: Nivel 0: Resuelve sólo algunas preguntas del nivel 1. Nivel 1: Realiza cálculos aritméticos simples, reproduce procedimientos rutinarios cortos. Nivel 2: Establece relaciones matemáticas, adapta procedimientos rutinarios y estrategias sencillas. Nivel 3: Resuelve problemas de varias etapas elaborando estrategias adecuadas.
Fuente: MINEDU y MEF.

petitividad 2009-2010, publicado por el Foro Económico Mundial, que señala que el Perú ocupa el puesto 131 de entre 133 economías analizadas. De la misma manera, el indicador del sistema educativo en general muestra la misma situación al ocupar el Perú el puesto 130 de entre 133 economías analizadas. En el mismo sentido, los resultados de la evaluación PISA 2001 realizada a estudiantes de 43 países colocaron al Perú en el último lugar. No sólo los alumnos peruanos ocupan los últimos lugares en las pruebas internacionales de rendimiento educativo, sino que los resultados del último censo nacional a estudiantes y las evaluaciones del Ministerio de Educación (Minedu) a maestros reflejan que el sistema educativo en el Perú está en crisis al salir desaprobados tanto los docentes como los alumnos.

3. Recomendaciones de política

Hay serias razones por las que las políticas públicas deben orientarse también a combatir la informalidad. En primer lugar, la informalidad altera los indicadores oficiales de la economía y por ende las políticas que se basan en éstos podrían reducir la efectividad de las políticas públicas, resultar inefectivas, inapropiadas o causar más daño.

En segundo lugar, la informalidad podría ser una reacción de los individuos al sentirse agobiados por un régimen normativo opresivo. Una de las peores consecuencias de esto podría ser que se produzca una erosión de los ingresos fiscales y se caigan las bases o supuestos sobre las que se había establecido el seguro social o el financiamiento de las funciones públicas. Esto

solo generaría un círculo vicioso que incrementarían el déficit fiscal o las tasas impositivas, y por lo tanto se generaría mayor informalidad.

3.1 POLÍTICAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

- Evaluar y justificar la existencia de la totalidad de trámites para así eliminar de manera automática aquellos que no sean justificables.
- Reducir barreras a la formalización de empresas. Un avance en este tema es el proyecto de ley que tiene como objetivo agilizar la constitución de una empresa presentado en el 2009 por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp). El proyecto permitirá validar los documentos electrónicos que recibe la Sunarp de las notarías para, de esa forma, aminorar los plazos de registro de 72 horas a 48 horas.
- Establecer un sistema de ventanilla única de trámites ciudadanos en cada municipalidad. Además, dichas ventanillas deberían contar con acceso electrónico. Actualmente, seis municipalidades de la provincia de Lima han constituido una ventanilla que demora 72 horas en completar el proceso de otorgamiento de licencias de funcionamiento a micro y pequeñas empresas.
- Eliminar los incentivos para crear más procedimientos administrativos:
 - Normar adecuadamente el tema de los costos de los procedimientos administrativos, con el objetivo de restringir o eliminar la arbitrariedad de las instituciones públicas para establecer los costos.

- Controlar los costos de los procedimientos administrativos, solo se debe cobrar el costo marginal del mismo.

- Alcanzar la gratuidad de los procedimientos administrativos obligatorios en el mediano y largo plazo⁵.

- Introducir la prueba de mercado. Este mecanismo contrasta los servicios del Estado en términos de costos y estándares de calidad con los servicios privados, con la finalidad de tercerizar los servicios del Estado. Gracias a este mecanismo, no solo se alcanzan mejores servicios con la tercerización, sino que las propias entidades del Estado mejoran su desempeño al ser evaluadas y “competir” con el sector privado.

3.2 POLÍTICAS ORIENTADAS AL RÉGIMEN LABORAL

- Otorgar incentivos y preferencias a las empresas que cumplan con las normas laborales vigentes y fomenten el respeto a los derechos de los trabajadores. Entre estas, se pueden mencionar la exoneración al régimen de inspecciones por períodos determinados de tiempo, beneficios tributarios y preferencias en las licitaciones del Estado.
- Ampliar los conceptos para permitir una mayor acreditación referida a la capacitación laboral para que sea considerada como gasto de la empresa.
- Se necesita una Ley General del Trabajo (LGT) para que el mercado laboral se rija por un solo marco normativo ordenado, que promueva el empleo, incentive la formalización y estimule la capacitación laboral. La contra-

tación de más inspectores laborales y el control de salarios no tiene efectos significativos, lo que se requiere es flexibilizar cada vez más la legislación y permitir que las empresas se adapten a los constantes y rápidos cambios en el mundo. En este sentido, la Ley MYPES es un avance.

3.3 POLÍTICAS ORIENTADAS A LA SIMPLIFICACIÓN TRIBUTARIA

- El presupuesto de la SUNAT debe fijarse según indicadores de desempeño anuales, en lugar de determinarse como un porcentaje de los ingresos tributarios.
- Incentivar el crecimiento de la recaudación total mediante la expansión de la base tributaria, la reducción de los costos de cumplimiento tributario, la reducción de la evasión y la reducción del grado de concentración de la recaudación.
- Fijar tasas impositivas al inicio del gobierno y realizar una amplia difusión de la política tributaria para contar con estabilidad y predictibilidad en la política tributaria.
- Difundir y simplificar el proceso de declaración de impuestos.

3.4 POLÍTICAS ORIENTADAS A INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

- Establecer procedimientos periódicos de evaluación y de capacitación de los docentes. En el Perú ya se ha comenzado con la aplicación de evaluaciones anuales, aunque éstas han recibido cierta resistencia por parte de los sindicatos.
- Establecer una estrategia para mejorar el sistema educativo. En este sentido, un esfuerzo es el Plan Nacional de Educación para Todos 2005 - 2015, el cual presenta un diag-

nóstico del estado de la educación en el Perú de hace unos años atrás junto con las recomendaciones del Foro Nacional de Educación. Este documento propone una reforma educativa integral, así como también identifica otras intervenciones públicas, en nutrición y salud por ejemplo, que son necesarias

Tabla 3. Perú: Políticas para lograr una educación de calidad con equidad, 2005 - 2015

| | |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Política A | Ampliar las oportunidades y la calidad de la atención integral a niños y niñas menores de 6 años priorizando la población de menores recursos |
| Política B | Garantizar la continuidad, calidad y conclusión de los estudios a nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas pobres y de áreas rurales |
| Política C | Ampliar oportunidades educativas de calidad de la población analfabeta, particularmente la población rural, femenina y hablante de una lengua originaria |
| Política D | Brindar oportunidades educativas de calidad a aquellos que no se han insertado en el sistema educativo oportunamente y/o no han concluido sus estudios |
| Política E | Ofrecer una educación acorde con las diferencias lingüísticas de las comunidades con lenguas originarias |
| Política F | Garantizar un desempeño docente eficiente y de calidad, especialmente en contextos de pobreza y exclusión, revalorizando la carrera pública magisterial |
| Política G | Proveer infraestructura básica, equipamiento y material educativo que aseguren aprendizaje de calidad, especialmente en las instituciones educativas más pobres |
| Política H | Lograr que la gestión del sistema educativo esté basada en la institución educativa y orientada a fortalecer su autonomía |
| Política I | Lograr no menos de 6% del PBI como presupuesto para el sector, incrementando los recursos destinados a gastos de capital y garantizando una distribución equitativa de estos |

Fuente: MINEDU.

5 Lamentablemente, no puede plantearse la gratuidad inmediata de todos los procedimientos administrativos, debido a que el costo fiscal sería muy elevado.

para mejorar la educación. A continuación se señalan las políticas que propone el Ministerio de Educación para lograr educación de calidad y equitativa hasta el 2015.

- Asegurar una provisión adecuada de investigación, ciencia y tecnología (ICT). Se debe mencionar que este tema requiere de intervención pública porque no se puede excluir de los beneficios de la misma a terceros. Dada su naturaleza, la inversión en ICT no puede depender del ciclo anual del presupuesto, por lo que el financiamiento público a la ICT provenga principalmente de fondos que se desembolsarán en la medida en que se cumplan los hitos identificados en el diseño de los programas de ICT.

Conclusiones

El presente estudio se ha concentrado en realizar un análisis de la informalidad existente en el país, profundizando en su caracterización, en las potenciales causas que la originan y en las políticas necesarias para generar incentivos a los agentes que actúan en el sector informal de formar parte del sector formal.

Respecto a la evolución de la informalidad en el Perú, éste se ha reducido con el paso de los años gracias a que se han flexibilizado los regímenes laborales y demás trámites y se ha contado con un desempeño económico favorable. Así, entre el año 2000 y 2008, el nivel de informalidad se redujo de 76.8% a 71.3% de la PEA ocupada. Esto significa un incremento del número de personas en la PEA ocupada formal de casi 60%, considerando que el número de personas dentro de la PEA ocupada lo hizo en 29%). Lamentablemente, a pesar de estos avances, el nivel aún es elevado y queda mucho trabajo por delante.

En relación a la caracterización de la PEA ocupada informal, se ha identificado para el 2008 una distribución equitativa entre géneros, mientras que para la PEA ocupada formal se identifica una predominancia del sexo masculino (casi 60%). Asimismo, se identificó que en el 2008 la mayoría de la PEA ocupada informal (47.7%) se encontraba entre los 14 y 33 años, mientras que en la PEA ocupada formal predominaron aquellas personas entre los 34 y 53 años (46.1%). Por otro lado, en relación al nivel educativo, en el 2008 el 64.9% de la PEA ocupada informal no había concluido los estudios escolares o no contaba con algún nivel educativo, seguida de aquellos con secundaria completa (22.4%). En cambio, una parte significativa de la PEA ocupada formal poseía una preparación superior completa (35.2%), seguida de aquellos con secundaria completa (25.8%). Con respecto a la distribución según área geográfica, la distribución de la PEA ocupada informal, en el 2008 no variaba significativamente entre el área urbana (51.6%) y el área rural (48.4%). Sin embargo, la distribución para la PEA ocupada formal sí presentó una gran predominancia hacia el área urbana (88.2%), frente al área rural (11.8%).

Además de la estimación del nivel de informalidad y de la caracterización de la PEA ocupada informal, se identificaron los puntos potencialmente críticos identificados como responsables de la informalidad en el Perú. Así, se identificó que la informalidad no tiene una causa única sino que es una combinación de nudos potencialmente críticos tales como una excesiva regulación, servicios públicos deficientes, débil capacidad de supervisión y ejecución del estado y deficiente educación y desarrollo de capacidades.

Finalmente, dado que la formalización es importante por el impacto positivo que tiene en el

empleo, la eficiencia y el crecimiento económico, se presentan algunas recomendaciones de política orientadas a mejorar los temas potencialmente críticos identificados como responsables de la informalidad en el Perú. Entre las principales se encuentran la evaluación y justificación de la existencia de la totalidad de trámites, la introducción de la Prueba de merca-

do con la finalidad de tercerizar los servicios del Estado y alcanzar mejores servicios y la promulgación de una Ley General del Trabajo (LGT) que promueva el empleo, incentive la formalización y estimule la capacitación laboral. Asimismo, es relevante una reforma que mejore la calidad de la educación y asegure una provisión adecuada de investigación, ciencia y tecnología.



CINTHYA PASTOR VARGAS

Bachiller en economía (2005) por la Universidad del Pacífico, con estudios en la Universidad de Maastricht (2006). Actualmente es economista senior del Instituto Peruano de Economía. Se ha desempeñado como consultora dentro de la Dirección General de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y ha participado en consultorías para el Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones públicas y privadas en el Perú.

Referencias Bibliográficas

- BLAU, D. A Times-Series Analysis of Self-Employment in the United States, *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v.95, n.3, p. 445-67, 1987.
- CHONG, A.; GALDO, J; SAAVEDRA, J. *Informality and productivity in the labor market: Peru 1986 - 2001*. Inter-American Development Bank, 2007.
- FLEMING, M.; ROMAN, J; FARELL, G. The shadow economy, *Journal of International Affairs*. New York: Columbia University, v. 53, n.2, 2000.
- GARAVITO, C.. *Impactos económicos de la extensión de la Ley Mype al resto de unidades económicas*. MTPE, 2005.
- GERXHANI, K. *The informal sector in Developed and less Developed Countries: a Literature Survey*. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- GOLLIN, D. Getting Income Shares Right, *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, v.110 n.2, p. 458-74, 2002.
- JOHNSON, S; KAUFMANN, D; ZOIDO-LOBATON, P. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *American Economic Review*. American Economic Association, v. 88, p.92-387. May, 1998.
- LOAYZA, N. *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú., 2007. (Documento de Trabajo 2007-018)
- LOAYZA, N; RIGOLINI, J. *Informality trends and cycles*. The World Bank, 2006. (Working Paper 4078)
- LOAYZA, N; Oviedo, A.M; Servén, L. “*The impact of regulation on growth and informality - Cross country evidence*”. The World Bank, 2005. (Working Paper 3623)
- MALONEY, W. *Self Employment and Labor Turnover in Developing Countries: Cross-Country Evidence*. The World Bank, 2001.
- _____. *Infomality revisited*. The World Bank, 2003. (Working Paper 2965)
- MANPOWER. Integración del talento latinoamericano en el mundo laboral, *Informe de Manpower Inc. Sudamérica*. Buenos Aires, 2008.
- PERRY, G; et al. *Informalidad: escape y exclusion*. Banco Mundial, 2007.
- SAAVEDRA, J; CHONG, A. *Explaining increases in informality during the nineties in Latin America: the case of Peru*. Washigton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- SAAVEDRA, J; TORERO, M. *Labor Market Reforms and Their Impact on Formal Labor Demand and Job Market Turnover: the case of Peru*. Washigton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. (Documento de Trabajo R-394)
- SCHNEIDER, F. *Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003*. Institute for the Study of Labor (IZA), 2004. (IZA Discussion Papers 1431)
- SCHNEIDER, F; ENSTE, D. Shadow economies: size, causes and consequences, *Journal of Economic Literature*. USA: American Economic Association, Vol. 38, p. 77-114, 2000.
- SCHNEIDER, F; KLINGLMAIR, R. *Shadow economies around the world: what do we know?* Institute for the Study of Labor (IZA), 2004. (IZA Discussion Paper 1043)
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe Global de la Corrupción 2009: Corrupción y sector privado*.



Uruguay

JOAQUÍN DÍAS | PABLO GUERRA¹



capa
sumário
créditos
sair

La informalidad laboral en el Uruguay se asocia fundamentalmente a la condición de baja productividad de los trabajadores. Tal constatación surge de un análisis empírico, para el período 1998-2008, del empleo informal en el país, análisis que muestra que los trabajadores informales tienen menores niveles de educación que los trabajadores formales, y se concentran en los sectores y categorías ocupacionales de menor productividad. En función de ello se identifica un núcleo duro de informalidad que no ha podido ser reducido significativamente a pesar de la adopción, en los años recientes, de una serie de políticas públicas directamente encaminadas a extender los derechos asociados a la condición de trabajador informal. Este núcleo duro se compone de trabajadores asalariados de baja productividad y de trabajadores por cuenta propia. En función del diagnóstico referido se formulan dos propuestas de políticas públicas dirigidas a reducir el trabajo informal: un programa que

apunta a la elevación de la productividad de micro y pequeñas empresas, como medio para que puedan hacer frente a los costos de la formalización de sus trabajadores, y la extensión del instrumento del monotributo mediante la creación del monotributo social, como medio para favorecer la incorporación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia.

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo contribuir a la comprensión del fenómeno de la informalidad laboral en el Uruguay, como modo de posibilitar la formulación de políticas públicas encaminadas a su reducción.

El estudio emprendido nos ha llevado a la formulación de un enfoque específico para comprender el fenómeno, enfoque que hemos llamado de los derechos fundamentales. La idea básica es concebir a la formalidad laboral (tal como

¹ Claudia Rafaniello estuvo a cargo de la elaboración de todos los cuadros estadísticos y Carla Di Paula colaboró como asistente de investigación.

ocurrió en la era *fordista*) como un vehículo para la universalización de derechos laborales, y, a partir de ahí, preguntarse qué circunstancias del mercado de trabajo hacen que los derechos laborales asociados a la formalidad laboral, a pesar de ser derechos (es decir, universales), no sean usufructuados por un porcentaje importante de la población ocupada. El diagnóstico sobre informalidad en Uruguay que presentaremos, apunta a abonar la respuesta que surge del enfoque elaborado: la informalidad se asocia a la baja productividad (de acuerdo a una noción convencional de productividad que explicitaremos en esta introducción). Las propuestas de políticas públicas, por su parte, consisten en la búsqueda de mecanismos que sorteen ese factor básico (baja productividad) que se asocia a la ausencia de derechos laborales. En esta introducción presentaremos muy brevemente las ideas básicas del enfoque que servirá de guía en las secciones sustanciales del trabajo.

Partimos de la constatación de que la evolución de las formas de organización del trabajo y la demanda de competencias laborales, en las últimas décadas, ha dado lugar a la situación según la cual los empleos formales, en su mayoría, están en manos de trabajadores de productividad alta y media (PÉREZ SAINZ, 2005). Frente a esta situación, una pregunta relevante es si la formalización (es decir, la efectivización del usufructo de ciertos derechos laborales) puede o no darse con independencia de la elevación de los niveles de productividad. La respuesta que sugeriremos es que algunos derechos pueden extenderse con relativa independencia de los niveles de productividad, mientras que otros son mucho más dependientes de esos niveles y requieren, por tanto, políticas más estructurales.

El enfoque de los derechos fundamentales² parte de la idea según la cual los derechos laborales - que pueden dividirse en derechos sustanciales (derecho a condiciones de trabajo dignas y derecho a protección social frente a situaciones de enfermedad y en la vejez, es decir, en el último caso, derecho a pensión), y derecho a voz (derecho a realizar actividad sindical, etc.) - son derechos humanos fundamentales consagrados, en general, en las constituciones de los países. La condición de formalidad laboral, por su parte, se concibe como una herramienta de efectivización de un subconjunto de esos derechos: el derecho a atención de salud y a pensión (la efectivización de estos dos derechos, en muchos países, se realiza mediante un único instrumento).

En ese contexto, la existencia de altas tasas de informalidad laboral representa en primer lugar una anomalía necesitada de explicación. La pregunta en relación a esa explicación podría formularse como sigue: ¿Cómo es posible que la sociedad acepte la no efectividad masiva de unos derechos que, sin embargo, están comprendidos entre los derechos humanos fundamentales que ella misma consagró constitucionalmente? Evidentemente, no se trata de la única situación en que ciertos derechos fundamentales no son efectivos, pero no por ello, a nuestro juicio, la pregunta deja de tener interés.

Nuestra respuesta es la siguiente: el surgimiento de las denominadas formas flexibles de organización del trabajo en los años 70³, trajo aparejado cambios importantes desde el punto de vista de la demanda de competencias laborales, cambios que acarrearón una modificación en la noción convencional de productividad: la productividad mínima requerida para insertarse en los esquemas organizativos de la organiza-

ción flexible del trabajo incluye competencias comunicativas y sociales asociadas, en buena medida, al manejo de las tecnologías de la información y la comunicación, mientras que la productividad mínima asociada a la era *fordista* se reducía a la disposición a cumplir un horario y a la alfabetización.

Las reformas laborales de los años 80 y 90, por su parte, apuntaron a facilitar las condiciones para la conformación de organizaciones flexibles (empresas estructuradas de acuerdo a la organización flexible del trabajo). Estas reformas, entre otras cosas, apuntaron a desactivar la conexión automática entre empleo y derechos: los derechos laborales pasaron a considerarse, implícitamente, una función del nivel de productividad de cada trabajador; la razón de esta postura descansaba, a nuestro juicio, en el siguiente razonamiento: todo trabajador debe tener el nivel de productividad que se requiere para que la organización en que trabaja pueda sostenerse en el tiempo (esa es la definición implícita, y convencional, de productividad, que estamos utilizando⁴); en la medida en que ese no sea el caso, su situación laboral no debería acarrear beneficios (derechos) más allá de su salario, ya que su actividad no garantiza un adecuado financiamiento de esos beneficios. Implícitamente se trató de una modificación de la propia noción de derecho laboral: ciertos derechos pasaron, en su consideración más o menos tácita, sin llegar al nivel constitucional, de universales a condicionales⁵.

Ahora bien, la oferta laboral de los países latinoamericanos no tenía en su totalidad (ni tiene aún) las competencias necesarias para formar parte de empresas estructuradas en términos de organización flexible del trabajo. La

consecuencia de ello fue la configuración de una situación estructural muy propicia para el incremento del empleo informal: la existencia de un conjunto de trabajadores cuyo reducido nivel de productividad impedía su acceso a condiciones laborales asociadas a derechos laborales.

La circunstancia que venimos de comentar puede ejemplificarse en el cambio estructural que sufrió el mercado de trabajo uruguayo entre las décadas del 70 y del 90. En efecto, de acuerdo a datos presentados en Filgueira y Gelber (2003), la participación del empleo industrial en el Uruguay pasó, entre 1970 y 1999, de 33% a 16%, mientras que la participación del empleo público en el mismo período pasó de 28% a 15%: los dos pilares del empleo formal en la era *fordista* redujeron drásticamente su participación en el empleo. La contrapartida fue, desde el punto de vista de los sectores de actividad, un aumento de la participación de comercio y servicios (de aproximadamente 50% a casi 70% del empleo), y desde el punto de vista de las categorías de ocupación, un aumento de los empleados privados (de 50% a 60%) y de los cuentapropistas (de 13% a 20%). Dicho de otro modo, aumentó el empleo en los sectores y en las categorías ocupacionales en que se verifica una mayor participación del empleo informal.

El enfoque que venimos de comentar brevemente proporciona los criterios con los cuales abordaremos el cumplimiento de los objetivos del presente trabajo. Tales objetivos, como ya se adelantó al comienzo de esta introducción, consisten en diagnosticar la situación del empleo informal en el Uruguay y proponer medidas de políticas públicas encaminadas a reducir la informalidad laboral.

² El enfoque se inspira en O'Donnell (2007) y en Ermida Uriarte (2006).

³ Ver Piore y Sabel (1984).

⁴ Definición inspirada en Storper and Salais (2007).

⁵ Tokman (2000) interpreta el efecto de las reformas laborales sobre el incremento de los trabajadores sin contrato en términos muy similares a los que estamos proponiendo con nuestro enfoque.

En relación al diagnóstico de la informalidad laboral, partiremos de la hipótesis según la cual existe una estrecha asociación entre informalidad laboral y baja productividad. Esa hipótesis, en efecto, guiará la investigación empírica que se desarrollará en la sección 2 del presente trabajo. En relación a las propuestas de políticas públicas, como se pondrá de manifiesto oportunamente, el objetivo de las propuestas será encontrar mecanismos que permitan extender los derechos asociados a la formalidad laboral a las situaciones laborales de baja productividad; esta parte del trabajo se desarrolla en la sección 3. En la sección 4, finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. Evolución del empleo informal en Uruguay (1998 – 2008)

1.1 LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS EN URUGUAY

El primer antecedente para dar cuenta del empleo de mala calidad (exento de algunos derechos) en el Uruguay refiere al subempleo, recopilado por las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) desde los años ochenta. La ECH evoluciona luego incorporando desde el año 1991 a los trabajadores de microempresas, del servicio doméstico, de empleos precarios, y a los subempleados. Durante los noventa, luego de ciertos cambios metodológicos, la definición operativa que utiliza el INE para el empleo precario comprende «a la población ocupada, asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de seguridad social (seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones) o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir el actual en razón de que el mismo es poco estable o está ocupada en la categoría de

ocupación de trabajadores familiares no remunerados» (INE 1997: 4).

En 2001 el INE abandona la tradición operativa de vincular el empleo precario con la ausencia de cobertura de salud y comienza a basarse para su cálculo en la ausencia de derechos jubilatorios, junto a los subempleados. Esto significa que a partir de 2002 la ECH presenta un cambio metodológico que altera la comparabilidad en materia de desprotección social de los trabajadores (BUHELLI, 2004). Actualmente, de acuerdo a los cambios metodológicos comentados, el fenómeno de la informalidad laboral corresponde a la definición legal de informalidad laboral, es decir, a la ausencia de derecho a pensión.

En función de la evolución metodológica que venimos de comentar, si bien se hará referencia al período contemplado en el marco de la investigación comparada por países (1998 – 2008), nos referiremos con especial énfasis al período 2001 – 2008 debido a la imposibilidad de comparar datos con aquellos referidos al período anterior. Teniendo en cuenta que los trabajadores del sector público en todos los casos realizan los aportes a la seguridad social, se toman en consideración solo a los trabajadores privados.

1.2 ACTUALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO EN URUGUAY

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas correspondientes al año 2008, la tasa de empleo en Uruguay se sitúa en 57,7% (la más alta en los últimos 20 años) en tanto la tasa de desempleo se sitúa en 7,6% (la más baja en los últimos 20 años).

Resulta de interés analizar la evolución que ha tenido la ocupación según tipo de empleo en los últimos años. En tal sentido, Perazzo (2008) destaca entre 1996 y 2007 la (continuación de la) caída en la participación del empleo público, así

como el aumento de ocupaciones que, como veremos más adelante, presentan una fuerte correlación con la informalidad laboral: “cayó la participación del empleo público, continuando con la tendencia observada desde mediados de la década del 80, al tiempo que aumentó la participación de los trabajadores por cuenta propia con local y la de los asalariados privados. Durante la crisis la proporción de trabajadores por cuenta propia, particularmente los que no cuentan con local, se incrementó en forma importante. Los cuentapropistas aumentaron su participación en el empleo total en 3 puntos porcentuales (cerca de 14%), lo cual refleja el rol amortiguador que este tipo de empleos suele tener en los períodos de recesión” (PERAZZO, 2008: 10).

1.2.1. La evolución global del empleo informal

De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro 1, en el período 1998 – 2000 el empleo informal mostraba tasas superiores al 50% en relación al total de trabajadores privados (el máximo registro, correspondiente a 1998, es de 54,2%). En el 2001, con el cambio metodológico operado en las ECH, 42,8% de los trabajadores privados se empleaban en condiciones de informalidad, tasa que se incrementa hasta 2004, año en que se alcanza el máximo registro del período, 49,12%. Desde entonces la tasa muestra un claro descenso hasta llegar a 38,3% en 2008.

Si observamos las tasas de variación del PBI en el período, encontramos que el porcentaje de trabajadores informales, a partir de 2001, responde procíclicamente a la variación del PBI, con un rezago de dos años. Dicho de otro modo, el proceso de caída del PBI hizo que aumentara el empleo informal, mientras que éste comenzó a descender al tercer año de crecimiento continuo del PBI. Esta constatación constituye el punto de partida en la búsqueda de una explicación al

Cuadro 1. Evolución de los ocupados del sector privado no registrados en la seguridad social según sexo, y tasa de variación del PBI

| | Porcentaje de trabajadores informales | | | |
|------|---------------------------------------|---------|---------|------------|
| | Total | Hombres | Mujeres | % var. PBI |
| 2008 | 38,3 | 36,9 | 40,1 | 8,9 |
| 2007 | 40,3 | 38,9 | 42 | 7,6 |
| 2006 | 41,4 | 40,3 | 42,8 | 4,6 |
| 2005 | 47,6 | 46,2 | 45,1 | 6,6 |
| 2004 | 49,1 | 47,9 | 50,8 | 12,3 |
| 2003 | 47,8 | 47,8 | 47,7 | 2,5 |
| 2002 | 45,1 | 44,8 | 45,4 | -11 |
| 2001 | 42,8 | 42 | 43,9 | -3,4 |
| 2000 | 54,1 | s/d | s/d | -1,4 |
| 1999 | 53,9 | s/d | s/d | -2,8 |
| 1998 | 54,2 | s/d | s/d | 4,5 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE y del Banco Central del Uruguay.

comportamiento del empleo informal en el período analizado (al comportamiento de corto plazo, podría decirse). La pregunta inicial es: ¿el crecimiento económico conlleva en sí mismo una reducción, aunque rezagada, del empleo informal?

En la presente sección intentaremos argumentar que el comportamiento del empleo informal en el período analizado no se explica meramente como una consecuencia de la evolución del PBI, sino a partir de la aplicación de una serie de políticas públicas específicas encaminadas a su reducción (a la extensión del registro a la seguridad social y el consecuente acceso al derecho a pensión). La hipótesis básica es la siguiente: en un contexto de derechos laborales deslegitimados, heredado de la época de la desregulación, la caída del PBI puede traducirse, por decirlo así, espontáneamente, en un aumen-

to de la informalidad laboral, mientras que el aumento de PBI implicará una reducción de la informalidad sólo en la medida en que existan políticas públicas activas de extensión de derechos laborales. La adopción de políticas públicas activas de este tipo fue lo que ocurrió, precisamente, en Uruguay, a partir del año 2005.

En la sección 3 del presente trabajo, destinada a la formulación de propuestas de políticas públicas para reducir la informalidad, analizaremos el conjunto de políticas públicas implementadas desde 2005, intentando vincularlas con la evolución reciente de la informalidad laboral que presentaremos a continuación.

1.2.2. Análisis desagregado de la evolución del empleo informal

Esta sub-sección tiene un doble propósito: caracterizar a los trabajadores informales uruguayos desde el punto de vista de su productividad, identificando en particular los grupos de trabajadores informales más estructurales, sobre los cuales deberán concentrarse las propuestas de políticas públicas de la sección siguiente de este documento, y servir de base para ilustrar el impacto de las recientes políticas públicas de reducción del empleo informal mediante el análisis de la composición de este último.

Comencemos analizando la informalidad por tamaño de empresa. Como se desprende del Cuadro 2, el porcentaje de trabajadores informales es mayor en la medida en que se reduce el tamaño de las unidades empresariales. Mientras que en las grandes empresas el porcentaje de empleo informal evolucionó del 7,6% al 3,7% en la década, en las unidades unipersonales la evolución fue del 74,8% al 73,2%. El Cuadro 3, por su parte, presenta la evolución de la distribución del total de trabajadores informales, en términos absolutos y porcentuales, según el tamaño de la empresa empleadora.

La primera constatación es la alta participación de los trabajadores cuentapropistas en el total de trabajadores informales: 60% en 2001 y 56% en 2008. La reducción del número de cuentapropistas informales, por su parte, puede vincularse a las políticas sobre monotributo que comentaremos en la sección siguiente.

Cuadro 2. Evolución de los ocupados del sector privado no registrados en la seguridad social según tamaño de empresa

| Tamaño de la empresa | Porcentaje de no registro en la seguridad social | | |
|----------------------|--------------------------------------------------|------|------|
| | 2008 | 2005 | 2001 |
| Total | 38,3 | 46,2 | 42,8 |
| Una persona | 73,2 | 78,5 | 74,9 |
| 2 a 4 personas | 51,9 | 55,9 | 51 |
| 5 a 9 personas | 26,7 | 34 | 29,1 |
| 10 a 49 personas | 12,7 | 18,1 | 14,6 |
| 50 o más personas | 3,7 | 6,6 | 7,6 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Cuadro 3. Evolución de la distribución del total de los ocupados del sector privado no registrados en la seguridad social según tamaño de empresa

| Tamaño de la empresa | 2001 | | 2008 | |
|----------------------|----------|------------|----------|------------|
| | cantidad | porcentaje | cantidad | porcentaje |
| Una persona | 211.106 | 60% | 202.501 | 56% |
| 2 a 4 personas | 85.390 | 24% | 103.310 | 29% |
| 5 a 9 personas | 25.189 | 7% | 26.389 | 7% |
| 10 a 49 personas | 17.119 | 5% | 19.143 | 5% |
| 50 o más personas | 12.705 | 4% | 7.722 | 2% |
| Total | 351.509 | 100% | 359.065 | 100% |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

En segundo lugar, entre los asalariados privados los logros en materia de reducción de la informalidad se concentran entre las medianas y grandes empresas. Tal comportamiento podría estar reflejando el impacto de la aplicación de los llamados Consejos de Salarios, según comentaremos en la sección siguiente.

Llegados a este punto se impone una primera conclusión: nuevos logros en la materia deberían incorporar claramente los núcleos duros de la informalidad, es decir, los trabajadores independientes (3/4 parte se mantiene en la informalidad en lo que va de la década, representando más de la mitad de los trabajadores informales) y los trabajadores de microempresas (más de la mitad se mantienen en la informalidad en el mismo período de referencia, representando más de 1/4 del total de los trabajadores informales). Entre los cuentapropistas y los asalariados de microempresas tenemos 3/4 del total de trabajadores no registrados en la seguridad social.

Si nos focalizamos en la informalidad según categoría ocupacional, de acuerdo a la ECH del INE del año 2008, el 25% de los asalariados privados son informales, mientras que entre los cuentapropistas sin local el 96% es informal y entre los cuentapropistas con local el 69% está en la informalidad. Estos datos ayudan a complementar la caracterización que venimos de realizar.

Detengámonos ahora en el nivel de capital humano (y de utilización de capital humano) de los trabajadores informales. Para ello tomaremos en cuenta el nivel educativo y el tipo de ocupación de los trabajadores.

El cuadro 4 presenta la distribución, en términos absolutos y porcentuales, de los trabajadores informales por categoría de nivel educativo en el año 2008, así como el porcentaje de traba-

Cuadro 4. Informalidad laboral por categoría de nivel educativo en 2008

| Nivel educativo | cantidad | % s/informales | % s/nivel |
|--------------------------|----------|----------------|-----------|
| Sin instrucción | 3.377 | 1 | 77 |
| Primaria | 134.699 | 39 | 57 |
| Media hasta 3 años | 72.057 | 21 | 42 |
| Secundaria de 4 a 6 años | 50.733 | 15 | 31 |
| Enseñanza Técnica | 55.093 | 16 | 34 |
| Docencia | 3.860 | 1 | 28 |
| Universidad | 21.895 | 6 | 15 |
| Total | 341.714 | 100 | n/c |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.⁶

jadores informales dentro de cada categoría de nivel educativo.

Una primera observación: conforme se avanza en los niveles educativos disminuye el no registro a la seguridad social. La constatación fundamental es que 3/4 partes del total de trabajadores informales no supera el nivel educativo secundario. Tomando en cuenta los porcentajes de trabajadores informales por nivel educativo, se puede deducir que en el sector formal el grupo de trabajadores que no supera el nivel secundario apenas supera levemente el 50%. Dicho de otro modo, el nivel educativo de los trabajadores informales es notoriamente inferior al de los trabajadores formales.

En relación al tipo de ocupación de los trabajadores informales, los datos para el año 2008 se recogen en el cuadro 5.

Se impone la constatación según la cual los tipos de ocupación E (trabajadores de los servicios y vendedores de comercio y mercados),

6 Debemos hacer notar que el total de trabajadores informales no coincide con el del Cuadro 3, debido a problemas en la base de datos de la ECH.

Cuadro 5. Trabajadores informales por tipo de ocupación en el año 2008

| Tipo de ocupación | cantidad | % s/informales | % s/tipo |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------|----------|
| A) Miembros del Poder Ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la Administración Pública y de empresas | 23.866 | 6,6 | 34,3 |
| B) Profesionales científicos e intelectuales | 10.643 | 3,0 | 16,9 |
| C) Técnicos y profesionales de nivel medio | 17.023 | 4,7 | 26,6 |
| D) Empleados de oficina | 10.073 | 2,8 | 9,6 |
| E) Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados | 67.173 | 18,7 | 45,5 |
| F) Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros | 13.409 | 3,7 | 46,5 |
| G) Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios | 80.951 | 22,5 | 54,8 |
| H) Operadores de instalaciones y máquinas y montadores | 15.258 | 4,2 | 20,3 |
| I) Trabajadores no calificados | 120.669 | 33,6 | 51,2 |
| Total | 359.065 | 100,0 | n/c |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

G (oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios) e I (trabajadores no calificados) representan en conjunto 3/4 partes del total de los trabajadores informales. Se trata claramente de los tipos ocupaciones de menor utilización de capital humano, asociados, además, al cuentapropismo y a las microempresas.

El cuadro 6 presenta datos acerca de la composición del empleo informal por sector de actividad económica. Puede observarse que el empleo informal en la última década mostró una fuerte incidencia en dos sectores particulares: construcción y trabajo doméstico, precisamente los sectores que han sido objeto de políticas públicas específicas en el período reciente. En ambos sectores existe un comportamiento diferenciado según sexo. Mientras que la informalidad en la construcción es claramente acentuada entre los varones, la informalidad en el trabajo doméstico es claramente acentuada entre las mujeres.

A su vez, ambos sectores mostraron una evolución muy sugerente. Respecto a la construc-

ción observamos en el período 1998 - 2000 una tasa promedio en torno al 63%. Con la crisis económica de 2002 las tasas aumentan hasta situarse en un máximo de 74,9% en 2004 para comenzar a descender desde entonces. El último dato disponible sitúa la tasa en 53,6%, el menor registro histórico en el período de referencia.

El otro sector con muy alto nivel de informalidad laboral es el de los trabajadores domésticos. En el período 1998 - 2000 se observa un pico máximo de 71,2% (1999). En el período 2001 - 2008 se observa un pico máximo de 73,6% en 2004. Desde entonces opera un descenso hasta llegar a 61,5% en 2008. Al igual que lo ocurrido con la construcción, se trata del menor registro en el período de referencia. Entre las trabajadoras domésticas, sector especialmente regulado por políticas públicas en el actual período de gobierno, se observa desde 2005 un descenso en más de 11 puntos porcentuales.

El cuadro 7 presenta la distribución en 2008 de los trabajadores informales por sector de actividad.

Cuadro 6. Porcentaje de trabajadores informales según sector de actividad

| Sector de Actividad | 2008 | 2005 | 2001 | 1998 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Total | 38,4 | 47,0 | 42,9 | 54,2 |
| Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura; Pesca; Explotación de minas y canteras | 37,9 | 49,9 | 42,7 | 58,7 |
| Industrias Manufactureras; Suministro de Electricidad, Gas y Agua | 33,9 | 45,4 | 38,2 | 45,3 |
| Construcción | 53,6 | 66,1 | 64,4 | 63,6 |
| Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; Hoteles y restaurantes | 41,4 | 49,1 | 42,1 | 51,2 |
| Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones | 21,0 | 28,7 | 27,3 | 35,7 |
| Intermediación Financiera; Actividades inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler | 25,9 | 33,3 | 29,3 | 53,1 |
| Enseñanza | 25,5 | 26,1 | 28,6 | - |
| Servicios Sociales y de Salud | 14,8 | 19,3 | 15,3 | 46,9 |
| Eliminación de desperdicios, aguas residuales, saneamiento y Actividades similares; Organizaciones y Órganos Extraterritoriales | 50,5 | 53,0 | 53,6 | 72,0 |
| Hogares Privados con Servicio doméstico | 61,5 | 72,5 | 67,2 | 58,5 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Cuadro 7. Distribución de los trabajadores informales por sector de actividad en 2008

| Sector | Hombres % | Mujeres % | Total % |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|---------|
| A) Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura; Pesca; Explotación de minas y canteras | 9,9 | 1,7 | 6,1 |
| B) Industrias Manufactureras; Suministro de Electricidad, Gas y Agua | 15,1 | 13,9 | 14,5 |
| C) Construcción | 20,6 | 0,3 | 11,0 |
| D) Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos; Hoteles y restaurantes | 30,1 | 28,5 | 29,4 |
| E) Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones | 5,8 | 1,0 | 3,5 |
| F) Intermediación Financiera; Actividades inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler | 9,3 | 3,8 | 6,7 |
| G) Enseñanza | 0,8 | 2,7 | 1,7 |
| H) Servicios Sociales y de Salud | 0,8 | 5,0 | 2,8 |
| I) Eliminación de desperdicios, aguas residuales, saneamiento y Actividades similares; Organizaciones y Órganos Extraterritoriales | 6,4 | 8,2 | 7,3 |
| J) Hogares Privados con Servicio doméstico | 1,2 | 34,8 | 17,0 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Los sectores de actividad que explican en buena medida el trabajo informal son: comercio, restaurantes y hoteles (sectores G y H), industria y suministro de electricidad, gas y agua (sectores D y E), construcción (sector F) y servicio doméstico (sector P). Todos presentan una evolución favorable desde el punto de vista de la disminución del porcentaje de trabajadores informales (ver cuadro 6) a partir del año 2005. En la distinción por sexo, en el cuadro 7 se observa el predominio de las mujeres en el sector del servicio doméstico, y el de los hombres en el de la construcción. En los otros dos grupos de sectores en que la informalidad tiene un peso importante se observa una participación significativa de hombres y mujeres.

Finalmente, en el cuadro 8, presentaremos la composición del empleo informal por tramo de edad.

Se puede observar que tanto los trabajadores más jóvenes como los de edades más avanzadas presentan los mayores porcentajes de informalidad.

Cuadro 8. Informalidad por tramo de edad y composición del empleo informal por tramo de edad. Año 2008

| Edad | % de la fila | % de la columna |
|----------|--------------|-----------------|
| 14 a 19 | 68,5 | 9,4 |
| 20 a 29 | 30,6 | 19,1 |
| 30 a 39 | 27,4 | 19,2 |
| 40 a 49 | 26,4 | 18,5 |
| 50 a 59 | 29,4 | 16,9 |
| 0 a 64 | 41,4 | 6,9 |
| 65 a 69 | 58,2 | 5,1 |
| 70 y más | 75,9 | 4,8 |
| Total | 32,7 | 100 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE.

Esta constatación podría indicar que la informalidad laboral constituye, por un lado, una puerta de entrada al mercado de trabajo, y por otro, una alternativa laboral para personas que gozan de una pensión, es decir, que no pueden trabajar en condiciones formales. Sin embargo, en la columna en que se presenta la composición del empleo informal por tramo de edades se observa que la proporción más alta de la informalidad se concentra en los tramos medios, es decir, entre los 30 y los 65 años (más de la mitad de los trabajadores informales se encuentran en esos tramos de edad).

Se puede concluir del cuadro 8 que mientras efectivamente la informalidad representa una puerta de entrada al mercado de trabajo, el núcleo duro de informalidad, que hemos referido más arriba, no está asociado mayormente a la edad. Con ello, por tanto, no se contradice la asociación que hemos adoptado como hipótesis entre informalidad y bajo nivel de productividad. Dicho de otro modo, en función de la evidencia recogida en esta sección podemos concluir que los trabajadores de baja productividad, en ciertos sectores y en ciertas categorías ocupacionales, permanecerán informales a lo largo de toda su vida laboral.

2. Políticas públicas para la formalización laboral

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APLICACIÓN RECIENTE EN EL URUGUAY

La evolución del trabajo informal que venimos de presentar refleja, por un lado, el efecto de la crisis económica del año 2002, que repercutió fuertemente sobre la informalidad, y, por otro, el efecto de la recuperación económica posterior sumado a un conjunto de políticas públicas específicas sobre informalidad laboral que se comen-

zaron a implementar en el país desde el año 2005. El análisis de los efectos de esas políticas permitirá identificar con mayor precisión dónde se sitúan las expresiones de informalidad laboral, por decirlo así, más resistentes. Las propuestas de políticas públicas que realizaremos al final de este documento se concentrarán, precisamente, sobre estas expresiones de informalidad.

Las políticas públicas recientes aplicadas en el Uruguay en materia de reducción de la informalidad laboral han apuntado a extender el registro de los trabajadores en la seguridad social. Tales políticas, por tanto, pueden entenderse como directamente encaminadas a extender derechos (los vinculados a la formalidad). Ahora bien, la extensión de derechos laborales en el plano de las condiciones de trabajo está limitada, en el tipo de sociedades como las nuestras, por las condiciones de productividad individual. De acuerdo al breve análisis que hemos presentado en la introducción de este trabajo, la solución estructural al problema de las condiciones de trabajo dignas pasaría por la elevación general del nivel de capital humano y de competencias sociales, en particular en relación al dominio de las TIC.

En el año 2005 el actual Gobierno asumió con 32% de la población viviendo bajo la línea de pobreza, con una tasa de desempleo cercana al 13% y con casi el 50% de los trabajadores privados sin cotizar a la seguridad social. Unos años después el país exhibe algunos logros en la materia: el desempleo se ubica en los menores niveles registrados desde la apertura democrática (7.6% en 2008, como se comentó más arriba), la pobreza se reduce 10 puntos, y la tasa de trabajadores privados sin cotización a la seguridad social se reduce casi 12 puntos.

Llegados a este punto surge la pregunta acerca de cuáles fueron las razones para un avance tan significativo. Una respuesta economicista pondría el acento en las altas tasas de crecimiento económico que tuvo el país luego de la crisis del 2002. Sin embargo, el país tuvo antes importantes tasas de crecimiento económico sin impactos en las materias tratadas⁷.

Un enfoque más institucionalista pondría su acento en el cambio generado por (a) la reconstitución del sistema de relaciones laborales, y (b) la legislación específica destinada a la formalización de trabajadores. En relación a (a), tiene particular relevancia la convocatoria a la negociación colectiva por medio de los Consejos de Salarios. Por estos mecanismos, trabajadores y empresarios acuerdan sus reglas de funcionamiento en términos salariales, permitiendo un aumento en los ingresos, sobre todo de las categorías más sumergidas, e instalando una cierta cultura del involucramiento que pudo haber tenido impactos en los menores índices de informalidad. En relación a (b) se destacan un conjunto de iniciativas a nivel legislativo, que se pueden agrupar en dos clases de instrumentos de regulación, implementados con el ánimo de reducir los niveles de informalidad laboral: a) instrumentos dirigidos a trabajadores bajo relación de dependencia; b) instrumentos dirigidos a trabajadores autónomos.

(a) Instrumentos dirigidos a trabajadores bajo relación de dependencia

En este segmento de las políticas públicas recientes es necesario destacar particularmente la Ley 18.065 sobre el trabajo doméstico, de diciembre de 2006, y la creación del Registro Nacional de Obras de la Construcción y su Trazabi-

⁷ En el período 1990 - 1998, mientras la economía mostraba un crecimiento acumulado del 35%, el número de trabajadores sin cobertura de seguridad social pasó e 339.415 a 403.822.

lidad, en el año 2008. Ambas iniciativas apuntaron a atacar el problema de la informalidad en sectores que, como vimos en la sección anterior, han mostrado altos porcentajes estructurales de trabajo informal.

En relación al trabajo doméstico la ley referida implicó la obligación por parte de los empleadores de registrar a sus trabajadores domésticos, obligación acompañada de una reducción en los aportes patronales (del 12,5% al 7,5%) así como en el complemento de la cuota mutual (22% en 2008)⁸. Los efectos de esta legislación, como puede apreciarse en el cuadro 6 de la sección anterior, implicaron una reducción de más de 10 puntos porcentuales en la tasa de informalidad en el sector del trabajo doméstico. En relación al sector de la construcción, los efectos de la creación del Registro de Obras no quedan recogidos en la información presentada en este trabajo.

Otra herramienta de política, relacionada al problema de la informalidad laboral, fue la creación, en 2007, del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que brinda cobertura de salud a los hijos menores de edad de los trabajadores que aportan a la seguridad social (estrechando el lazo, referido en la introducción, entre protección de salud y derecho a pensión). Este nuevo sistema constituye evidentemente un incentivo a la formalización por la vía de la extensión de derechos asociados a la condición formal.

Mencionaremos en este segmento, por último, la promulgación de la Ley de Tercerizaciones (Ley 18.099) en diciembre de 2007. De acuerdo a esta ley todo patrono o empresario que contrata a una empresa tercerizada se considera deudor solidario de los trabajadores involucrados. Esta disposición constituye un nuevo factor de mejora en las condiciones de trabajo y el nivel

de formalización de los trabajadores asalariados, dado que las empresas que tercerizan servicios son en general empresas con su plantilla en condiciones formales, es decir legales, por lo cual la responsabilidad solidaria en relación a las condiciones laborales de los trabajadores de las empresas tercerizadas opera como incentivo a exigir, por parte de la empresa que contrata, las mismas condiciones para estos trabajadores.

(b) Instrumentos dirigidos a trabajadores autónomos

En relación a los trabajadores autónomos tres instrumentos de política merecen consideración:

b.1.- Ley 17.978 sobre cooperativas sociales

Las cooperativas sociales son cooperativas de trabajo que tienen por objeto brindar un puesto de trabajo de forma cooperativa a personas jefas y jefes de hogares vulnerables. Se crea por Ley en el año 2006 con el propósito de ofrecer una alternativa de inclusión laboral a la población bajo línea de pobreza atendida por los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y su Programa de Emergencia. Actualmente existen unas 112 cooperativas con un total de 1.037 socios trabajadores (GUERRA et al., 2009). En 2008, esta modalidad pasa a integrar la Ley Marco del Cooperativismo (Ley 18.047).

b.2.- Nuevas disposiciones sobre monotributo

El monotributo es creado en 2001 para trabajadores que tengan un único puesto de trabajo en la calle o espacio público, siempre que cumplan una serie de condiciones (monto limi-

tado de ventas, etc.). Con la Reforma Tributaria (Ley 18.083 del año 2006) se amplía el campo de acción. El atractivo consiste en que por un monto mensual cinco veces menor al de una empresa unipersonal, los trabajadores logran formalizarse, adquirir derechos jubilatorios y emitir facturas. Con una cuota opcional también pueden cubrir la asistencia mutual. Según se ha señalado por parte del BPS, el éxito en la reforma fue ratificado por el mayor número de cotizantes, que pasó de 3.000 en el año 2007, a más de 12.000 actualmente⁹.

b.3.- Estatuto del Artista y Oficios Conexos

La Ley 18.384 de octubre de 2008 establece la creación del Registro de Artistas y Actividades Conexas en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo a la Ley, quienes ejerzan las actividades mencionadas deben presentarse en el BPS y podrán gozar de los beneficios en materia de seguridad social. Su reciente aplicación impide, al presente, realizar una evaluación de su impacto sobre la informalidad.

2.2. PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Del análisis precedente puede observarse que si bien el fenómeno de la informalidad laboral aparece como estructural al comportamiento de los mercados de trabajo en el Uruguay, existen movimientos de interés en los últimos años. Es así que se observa un incremento de la informalidad laboral a partir de la crisis del 2002 y una caída de la misma conforme se va

dejando atrás la crisis económica. Sin embargo, como vimos, no puede atribuirse la reducción de la informalidad meramente al crecimiento económico, fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, porque otros ciclos de crecimiento económico no mostraron avances significativos en la lucha contra la informalidad laboral, como el período 1990-1998.¹⁰ En segundo lugar, desagregando por tipo de ocupación, se puede observar un descenso marcado de la informalidad en sectores donde operaron políticas públicas específicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos realizar una primera afirmación en materia propositiva: para asegurar un descenso en los niveles de informalidad laboral, el crecimiento económico debe ir acompañado de políticas específicas. En la medida que el crecimiento económico haya sido liderado, como es el caso en el Uruguay en los años recientes, por las exportaciones de productos tradicionales (en particular agropecuarios), tal constatación es consistente con nuestro diagnóstico según el cual sólo un aumento generalizado de la productividad de los trabajadores tendría un impacto espontáneo (independiente de las políticas públicas) sobre la informalidad.

Ahora bien, estas políticas específicas deben dar cuenta de un fenómeno complejo. Nuestra elaboración de propuestas descansará en la distinción entre: (a) informalidad laboral en condiciones de dependencia: hace referencia fundamentalmente a los trabajadores asalariados; y (b) informalidad laboral en condiciones de autonomía: hace referencia fundamentalmente a trabajadores por cuenta propia, patronos y socios cooperativistas.

⁸ Cfr http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/08/2009081807.htm.

⁹ Cfr. <http://www.larepublica.com.uy/economia/366403-tps-incremento-de-monotributistas>.

¹⁰ Notaro (2003) muestra asimismo que durante los 80 la informalidad laboral se mantuvo prácticamente estable, mientras que el PBI tuvo importantes variaciones.

Detallaremos a continuación las dimensiones que a nuestro juicio deben incluir las políticas públicas sobre informalidad laboral, dimensiones cuya importancia y acento deberá variar en función de la distinción precedente:

- **Participación:** los diferentes actores deben intervenir en conjunto con el Estado para la elaboración de los diferentes instrumentos, favoreciendo el máximo diálogo social posible.
- **Educación:** se deben desarrollar instrumentos específicos en materia educativa para el fomento de una cultura de la formalización.
- **Inspección:** una vez que los actores se ponen de acuerdo, la legitimidad social de los instrumentos debe garantizar un buen trabajo de inspección que controle el cumplimiento de las reglas de juego.
- **Evaluación:** la realidad suele ser bastante más compleja que los escenarios hipotéticos desarrollados por los analistas. De esta manera, las normas e instrumentos probablemente necesiten ser modificados y mejorados luego de sus primeras experiencias en terreno.

Con respecto a la participación, el caso uruguayo presenta una interesante experiencia de diálogo entre el Banco de Previsión Social, autoridades de gobierno y el sector artesanal. El Grupo, promovido por el sector artesanal, está integrado por BPS, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, Dirección Nacional de Artesanía (Dinapyme), Intendencia de Montevideo, además de representantes de la Comisión de Seguridad Social de la Mesa Departamental de Artesanos y la Comisión Nacional Asesora. Fruto de estas reuniones, el monotributo fue modificado para dar cuenta de los trabajadores de la cultura así como de los ladrilleros. Se logro además que los

jubilados de la Caja de Industria y Comercio también pudieran acogerse a los beneficios de este instrumento. Las negociaciones continúan para lograr otras mejoras en el sector.

Nuestra formulación de propuestas se basa en la identificación, para el caso uruguayo, de un núcleo duro de informalidad laboral, constituido básicamente por trabajadores asalariados no calificados, fundamentalmente en los sectores comercio y servicios, construcción, servicio doméstico, e industria, y trabajadores por cuenta propia, especialmente cuentapropistas sin local. A continuación pasamos a la formulación de dos propuestas de (estrategias de) políticas públicas, una focalizada en el sector de los trabajadores informales asalariados y otra en los trabajadores informales autónomos o cuentapropistas.

(a) Respetto a los trabajadores asalariados

Las últimas normativas ya señaladas han sido exitosas para reducir la informalidad laboral. Sin embargo, continúa siendo importante la informalidad en las microempresas de sectores típicamente de baja productividad, y en el sector del servicio doméstico. En estos sectores se podrán mejorar los estándares en la medida que se incrementen los sistemas de vigilancia e inspección. También será necesario reducir costos y facilitar los mecanismos en los sistemas de ingreso a la seguridad social, sobre todo cuando el contratista no es un empresario sino una familia. Finalmente hay que considerar la posibilidad de flexibilizar los aportes a la seguridad social de trabajadores con más de un empleo.

La experiencia de la reducción de aportes patronales practicada en los últimos años indica un posible camino a continuar explorando. Justamente cuando el contratista es una familia, el criterio y cuantía del aporte patronal no debería ser equivalente al de un empresario: mientras

que el primero busca un servicio el segundo pretende generar una ganancia. En tal sentido podría resultar adecuado exonerar de los aportes patronales a las familias que contratan trabajadores domésticos.

Si bien la barrera del costo explica aún muchos comportamientos de contrato informal, ciertamente que la rigidez de algunos modelos y la complicación de algunos trámites también explican otra parte del fenómeno. Al mismo tiempo, deberían establecerse planes de ayuda a las familias que contraten trabajadoras domésticas. A diferencia de las unidades empresariales, la mayoría de las familias no tienen por qué saber cómo se regulariza a una empleada doméstica o cómo liquidarle el sueldo, aguinaldos o salarios vacacionales.

Nuestra propuesta se concentrará particularmente en el sector de microempresas de baja productividad. Evidentemente se trata de un sector de gran heterogeneidad y, consecuentemente, de gran complejidad. Ahora bien, más allá de la heterogeneidad y la complejidad, lo que torna particularmente difícil la formalización de los trabajadores de estas empresas, como argumentaremos más abajo, es el bajo nivel de productividad. Ello obliga, a nuestro juicio, que toda política pública encaminada a formalizar a los trabajadores de este sector de actividad, en lugar de consistir en la mera implementación de medidas, deba adoptar la forma de un programa público que aborde el problema en forma institucionalizada y participativa. En este sentido lo que proponemos es la adopción de un plan piloto de trabajo con micro y pequeñas empresas tendiente a la formulación de un paquete com-

plejo de medidas (programa). Más allá de los aspectos específicos del plan piloto, lo que nos interesa poner de manifiesto en esta oportunidad es la idea de un abordaje institucionalizado y participativo de la informalidad microempresarial de baja productividad.

Propuesta Plan Piloto con Mipymes¹¹

La propuesta consiste en constituir una mesa de trabajo con representación de los organismos públicos pertinentes y delegados de las principales gremiales del sector, que pueda en forma consensuada, elaborar un diagnóstico y un plan de acción (programa) tendiente a la formalización de empresas y trabajadores. El plan de acción debe contar con un componente educativo significativo: mostrar las bondades del ingreso a la seguridad social y formalización de la empresa. También debe contar con un componente de asesoría específica: técnicos legitimados por las gremiales y sector público, que resuelvan con los empresarios las dificultades y las razones concretas que en cada situación operan en contra de la formalización. Finalmente será necesario un componente comunicacional. Aquí lo importante es facilitar el contacto y garantizar el anonimato de la empresa ante los organismos recaudadores. En materia de contenido será necesario avanzar en mecanismos de desburocratización así como mecanismos más flexibles que faciliten la formalización.

Más allá de sus aspectos funcionales, sin embargo, la idea fundamental del plan piloto es la siguiente: la formalización de trabajadores (y eventualmente de las propias unidades productivas), debe ir acompañada de beneficios que

11 La adopción de un programa de política requiere, evidentemente, el rango de política de Estado, es decir, perdurable más allá de la duración de un gobierno particular. Las dificultades políticas inherentes a la adopción de políticas de Estado demandan, como señalamos más arriba, una amplia participación de todos los sectores involucrados, así como de todos los actores políticos.

compensen los costos que toda formalización acarrea. En el caso de las empresas en cuestión, sin embargo, es altamente probable que dichas empresas no estén en condiciones de usufructuar esos beneficios (acceso a mercados, acceso a crédito, a programas de capacitación, a asesoría técnica y de gestión, etc.), precisamente debido al nivel de capital humano y de competencias sociales de sus propietarios. El plan piloto tiene como cometido facilitar a las unidades productivas que se formalizan, o que formalizan a sus trabajadores, precisamente ponerse en condiciones de usufructuar tales beneficios, de modo que los costos de la formalización dejen de ser, para ellas, prohibitivos.

(b) Respetto a los trabajadores autónomos

Los dos instrumentos fundamentales ya mencionados, relacionados a la informalidad autónoma (cooperativas sociales y monotributo), resultan evidentemente insuficientes además de costosos frente a ciertas realidades de alta vulnerabilidad de la informalidad cuenta-propista.

Nuestra propuesta en este sentido es contemplar un mecanismo como el del monotributo social de Argentina, que permite un ingreso al sistema de muy bajo costo que se incrementa con el tiempo. Este monotributo además, debe conferir la posibilidad de establecer emprendimientos de economía solidaria cada vez que los trabajadores entiendan la conveniencia de la asociatividad ya sea para producir o para comercializar. Por ejemplo, permitir que al menos dos

monotributistas puedan dar inicio a una empresa asociativa, siendo el monotributo el mecanismo de formalización de la misma. Finalmente, estos instrumentos deben contemplar un pago a la seguridad social en relación a los ingresos generados mes a mes (facturación mensual), evitando pagos rígidos que son imposibles de mantener para quienes trabajan bajo patrones de estacionalidad marcados. Este criterio, sin embargo, no debe generalizarse pues podría contribuir a una subfacturación general. El planteo que hacemos es que pueda aplicarse a trabajadores beneficiarios de los planes sociales, con un seguimiento riguroso por parte de las autoridades competentes (en este caso el Ministerio de Desarrollo Social junto al BPS) y siempre en relación a actividades que realmente tengan carácter estacional (por ejemplo artesanías, turismo, agro)¹². Un sistema de franjas también podría ser de utilidad en estos casos.

Desarrollo de la propuesta Monotributo Social

Objetivo: contribuir a la formalización de las actividades económicas desarrolladas por un subconjunto de trabajadores no asalariados pertenecientes a la franja de menores ingresos y a sectores de vulnerabilidad social, a los efectos de brindarles acceso a la cobertura de la seguridad social.

Situación actual: existe un Monotributo creado por Ley en el año 2001 con el propósito de generar cobertura de la seguridad social a un conjunto de trabajadores autónomos de bajos ingresos mediante estrategia de simplificación

de tributo. El mismo ha tenido una serie de variantes, aunque en lo medular reúne las características iniciales.

El principal logro del Monotributo es que ha permitido el acceso a la seguridad social a varios miles de trabajadores autónomos que por el monto de sus ingresos no podían tributar al BPS y a la DGI (Dirección General Impositiva) bajo las clásicas fórmulas de empresa unipersonal. La principal debilidad es que no ha logrado hacerse masivo, sobre todo entre los trabajadores por cuenta propia sin local, la inmensa mayoría de los cuales continúa en la informalidad.

La propuesta consiste en dotar de flexibilidad el régimen de monotributo incorporando tres modalidades: el monotributo eventual, el monotributo social¹³ y el monotributo solidario. Estas modalidades deben comprenderse en el contexto de la necesaria interrelación entre las políticas sociales, las políticas de empleo y las políticas de seguridad social. Su público objetivo serán los trabajadores no dependientes de bajos ingresos económicos o en situación de vulnerabilidad social.

Características de las modalidades:

- Monotributo eventual: aplicado a trabajadores que desarrollen tareas eventuales o esporádicas. Estarán obligados a aportar el 5% de sus ingresos brutos de forma semestral o cuatrimestral como aporte integrado a la previsión social y a la DGI. Deberá establecerse un límite de facturación anual (ej. Anualizar el SMN) a partir del cual se deriva automáticamente al régimen del monotributo regular.
- Monotributo social: aplicado a trabajadores contemplados en el régimen del monotributo

regular y que se encuentren en situación de vulnerabilidad social o con bajos ingresos económicos. Se acogerán al régimen aportando bajo dos formatos posibles: (a) modo progresivo; 25% el primer año; 50% el segundo año; 75% el tercer año y 100% el cuarto año. (b) modo proporcional: los primeros años aportan un porcentaje a definir de cada factura emitida.

Consideramos claves tres aspectos para que estas regulaciones sean adoptadas por los trabajadores: en primer lugar, su participación en la estipulación de montos y plazos; en segundo lugar, un sistema de inscripción flexible y práctico que evite la burocratización y simplifique la puerta de entrada a los trabajadores; y, en tercer lugar, mecanismos de control de emisión de facturas.

Un paso más allá de estas modalidades tiene relación con la posibilidad de concretar emprendimientos asociativos a partir de las mismas. En tal sentido los sujetos comprendidos serán: personas físicas, sociedades de hecho y emprendimientos asociativos. Una nota sobre esto último: el modelo Argentino contempla la posibilidad para que las cooperativas inscriban a sus trabajadores bajo esta modalidad; para el caso uruguayo, vemos más viable la creación de una Ley de Economía Popular y Solidaria¹⁴ que contemple la modalidad de empresa asociativa o solidaria, integrada por núcleos familiares o un mínimo de dos trabajadores asociados (asegurando en todos los casos la participación democrática en la toma de decisiones, en la distribución de los ingresos, etc.). El aporte de cada integrante de estos emprendimientos asociativos debería

¹² Nuestra experiencia con sectores vulnerables nos permite señalar que si bien el costo mensual del monotributo puede ser considerado bajo desde el punto de vista de los salarios medios del país, resulta aún muy difícil de pagar para quienes ganan lo justo para satisfacer ciertas necesidades básicas. Llegado a este punto se comprende la necesidad de flexibilizar aún más las normas y mostrar los beneficios tangibles a los que puede acceder un trabajador formalizado. Para el caso nacional un buen ejemplo en la materia es que los monotributistas pueden acceder a operaciones en el Hospital de Ojos completamente gratis.

¹³ Es el caso de lo dispuesto por las Leyes 24.977 y 25.865 de la República Argentina. En este país, las políticas sociales han ido incorporando estas modalidades como forma de avanzar hacia una mayor inclusión social.

¹⁴ Sobre las nociones Economía Popular y Economía Solidaria ver Razeto (2002).

ser flexible. Por ejemplo, una empresa asociativa podría estar integrada por aportantes que combinaran el monotributo regular con el monotributo social o el monotributo eventual. Incluso debería permitirse que ciertos integrantes del emprendimiento que sean también trabajadores dependientes (y por lo tanto aportantes por otra vía) o jubilados, pudieran integrarse al emprendimiento por la modalidad del monotributo en las variantes que correspondan. Otra modalidad posible es concretar la figura del monotributo solidario.

Características del monotributo solidario: dirigido a trabajadores de la economía popular que estén integrados en emprendimientos asociativos. El conjunto de estos trabajadores podrá gestionar la modalidad del monotributo regular, del monotributo eventual o del monotributo social. A diferencia de la modalidad individual, en este caso la inscripción ante DGI y BPS será del conjunto de los trabajadores, lo que permitirá, por ejemplo, lucir y presentar boletas colectivas. El monto máximo de facturación en estos casos será proporcional a la cantidad de integrantes.

De esta manera, existirían dos vías para los emprendimientos asociativos: el vínculo mediante monotributos individuales o la tramitación de un monotributo colectivo. Tomemos el caso de un ejemplo real para analizar el impacto que estas medidas pueden tener en aquellos emprendimientos más vulnerables. El emprendimiento A está integrado por 6 mujeres bajo línea de pobreza que realizaron un ciclo de capacitación en el rubro textil con el MIDES. Confeccionan prendas que venden ocasionalmente o en algunas ferias de economía solidaria. Este emprendimiento podría incorporarse a la modalidad del Monotributo Solidario Eventual. De acuerdo a la facturación realizada en el último año sus contribuciones serían:

- 1er semestre. Total ventas: \$10.000.
Aportes (5%) \$500
- 2do semestre. Total ventas: \$20.000.
Aportes (5%) \$1000

Como puede verse se trata de un emprendimiento que no llega a cubrir necesidades mínimas. Esta actividad económica sobre todo implica una contribución extra en los hogares durante determinados momentos del año. Por un monto de \$1.500 al año estas mujeres se integran a los derechos de seguridad social. Obviamente este emprendimiento no podría incorporarse a ninguna otra regulación posible. Ahora bien, posiblemente esta situación pueda servir como punto de partida para mejorar su performance y capacidad de producción y ventas. Solamente una modalidad flexible como la señalada le dará posibilidades de sobrevivencia en un contexto de formalización.

Conclusiones

En el presente documento hemos intentado poner en relación la condición de formalidad laboral con una noción convencional de productividad individual. A partir de esa relación hemos desarrollado un enfoque de la formalidad laboral basado en la noción de derechos laborales fundamentales. Según este enfoque la formalidad laboral es un medio de efectivizar derechos laborales que la sociedad, a través del Estado de Derecho, prescribe como inherentes a la condición de trabajador.

En una economía basada en la organización fordista del trabajo, la noción convencional de productividad (es decir, qué habilidades debe tener todo trabajador para que, en conjunto, el trabajo social promueva el desarrollo social) viene dada, así se propone en este documento, por la alfabetización y la disponibilidad al trabajo. En

la medida que una persona alfabetizada exhiba disponibilidad al trabajo (es decir, acepte un compromiso laboral regulado, en particular en relación al cumplimiento de horarios), estará cumpliendo, en términos de productividad, con la condición necesaria para beneficiarse de los derechos inherentes a la formalidad laboral.

Con el pasaje a la organización flexible del trabajo (post-fordismo) en los años 70, la noción convencional de productividad cambió sustancialmente: se incorporaron nuevos requerimientos en términos de capital humano y de competencias sociales. En este documento se plantea la hipótesis según la cual la nueva noción de productividad se asocia estrechamente a la disponibilidad de competencias en relación a las TIC.

La desregulación laboral que siguió al surgimiento de la organización flexible del trabajo apuntó a crear las condiciones para la implantación efectiva del nuevo tipo de organización. En ese proceso se produjo lo que hemos diagnosticado como una desvalorización de la noción de derechos laborales: en las nuevas condiciones los derechos asociados a la condición de formalidad laboral dejaron de considerarse inherentes a la mera condición de trabajador (disposición al trabajo), pasando a ser una función del nivel de productividad individual reflejado en el nivel de ingresos.

El enfoque de los derechos fundamentales que proponemos en este trabajo pretende distinguir entre derechos laborales cuya efectivización puede hacerse con independencia del nivel de productividad individual (precisamente los derechos asociados al trabajo formal, es decir, atención de salud y pensión), y derechos cuya efectivización no puede desconectarse de consideraciones de productividad, en particular el derecho a una remuneración decente. En este contexto, el análisis se orienta a diagnosticar la situación del trabajo informal en el Uruguay

(bajo la hipótesis de que la informalidad se asocia estrechamente a la condición de baja productividad) y a formular propuestas encaminadas, básicamente, a la extensión del derecho a pensión a través de mecanismos flexibles de formalización que den cuenta de la baja productividad de su población objetivo.

El diagnóstico de la informalidad laboral en Uruguay en el período 1998-2008 parte de la hipótesis según la cual el nivel, por decirlo así, estructural, de informalidad se explica en parte por la desvalorización de la noción de derecho laboral que trajo aparejada la desregulación laboral, y que hace que un gran porcentaje de los trabajadores de baja productividad sea informal. Los datos analizados, provenientes de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, permite elaborar un diagnóstico según el cual los trabajadores informales se concentran en empresas unipersonales y microempresas, son los de menor educación relativa, están en las categorías ocupacionales de menor productividad, y se concentran en los sectores de menor desarrollo tecnológico.

Un segundo elemento que se desprende del diagnóstico realizado es que las políticas activas de extensión de derechos laborales iniciadas en el año 2005 impactaron favorablemente sobre la reducción de la tasa de informalidad general, a través de sus efectos específicos en los sectores a que se destinaron tales políticas. Así, sugerimos en el documento que la reducción de la informalidad laboral no puede explicarse como una mera consecuencia del crecimiento económico, sino como resultado de políticas específicas.

Un tercer elemento resultante del diagnóstico, que será tomado luego como base de la formulación de propuestas, se refiere a la composición de la población ocupada informal. En efecto, alrededor del 55% de los trabajadores informales son

cuentapropistas del comercio y los servicios, el servicio doméstico y la construcción, mientras que la población restante es de asalariados privados concentrados básicamente en microempresas (formales e informales) de los sectores comercio y servicios, industria y construcción.

En base al diagnóstico precedente hemos formulado dos propuestas concretas de políticas públicas encaminadas a la formalización (extensión de derechos) de trabajadores informales. La primera propuesta tiene que ver con los asalariados privados de microempresas. La segunda tiene como objeto la informalidad entre los trabajadores cuentapropistas.

En relación a los trabajadores informales asalariados nuestra propuesta consiste en la for-

mulación de un plan piloto de trabajo con micro y pequeñas empresas de baja productividad que aborde el problema de la informalidad de forma institucionalizada y participativa, con el objetivo fundamental de poner al alcance de las unidades productivas que se formalizan (o que formalizan a sus empleados) los beneficios derivados de la formalización (acceso a mercados, acceso a crédito, a programas de capacitación, a asesoramiento técnico y de gestión, etc.).

En relación a los trabajadores informales cuentapropistas proponemos la adopción del monotributo social, caracterizado básicamente por tener la flexibilidad suficiente para dar cuenta de las diversas realidades productivas que predominan en este sector de trabajadores informales.

Referencias Bibliográficas

- BUHELLI, M. Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1991-2002. En: BERTRANOU, F. (Ed.) *Protección social y mercado laboral*. Santiago: OIT, 2004.
- ERMIDA URIARTE, O. Derechos humanos laborales en el derecho positivo uruguayo En: BARRETTO, H. *Investigación sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en Uruguay*. Lima: OIT, 2006.
- FILGUEIRA, F; GELBER, D. *La informalidad en Uruguay: ¿Un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?*. Uruguay: Universidad Católica del Uruguay, 2003. (Colección Monitor Social del Uruguay n.5)
- GUERRA, P. *Haciendo la Calle*. Montevideo: Nordan, 2002.
- GUERRA, P. et al.: *Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social*. Montevideo: Kolping, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Principales definiciones utilizadas. Uruguay: INE, 1997. Disponible en: www.ine.gub.uy/.../ech/ech_PRINC_DEFINIC_UTILIZADAS.pdf
- NOTARO, J. *La calidad del empleo en el Uruguay 1984-2003*. Montevideo: Universidad de la República, 2003. (Documento de Trabajo DT 01/05)
- O'DONNELL, G. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.
- PERAZZO, I. *Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007*. Montevideo: Universidad de la República, 2008. (Documento de Trabajo DT 08/08).
- PÉREZ SÁINZ, P. Exclusion and employability: The New Labor Dynamics in Latin America En: WOOD, C; ROBERTS, B. (Eds.): *Rethinking Development in Latin America*. USA: The Pennsylvania State University Press, 2005.
- PIORE, M; Sabel, C. *La segunda ruptura industrial*, Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- RAZETO, L. *De la economía popular a la economía de solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo*. Santiago: Pet, 2002.
- STORPER, M; Salais, R. *Worlds of production. The action framework of the economy*. USA: Harvard University Press, 1997.
- TOKMAN, V. El sector informal posreforma económica En: CARPIO, J. et al. (Eds.) *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: OIT, 2000.



JOAQUÍN DÍAS

Candidato a PhD en Economía, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica (defensa de tesis: 1 de septiembre de 2010). Master of Arts en Economía, Universidad Católica de Lovaina, 2003. Economista, Universidad de la República, Uruguay, 1994. Profesor de Economía de la Universidad Católica del Uruguay desde 2006. Fue investigador del Departamento de Economía de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, en el período 2004-2005. Es Candidato a Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de la República Oriental del Uruguay, desde 2009.

PABLO GUERRA

Licenciado en Sociología, Universidad de la República, Uruguay, 1991. Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile, 1994. Dr. en Ciencias Humanas con mención en Sociología, Universidad Católica del Uruguay, 2002. Profesor Agregado de Sociología del Trabajo, Universidad de la República, Uruguay, desde 1995. Profesor en Economía Solidaria, Universidad Bolivariana, Chile, desde 2006. Profesor de Economía Solidaria, ULIA, España, 2009. Consultor y asesor de diversos organismos nacionales e internacionales en temas de Economía Solidaria, incluyendo la OIT y el PNUD. Ha publicado 16 libros y numerosos artículos académicos en diversos países de América Latina y Europa, con traducciones en inglés, francés, italiano y portugués.

Venezuela

TOMÁS PÁEZ



capa
sumário
créditos
sair

1. Introducción

Este trabajo de investigación se presenta en el contexto de una crisis financiera global y de una recesión, cuyo impacto provocó la pérdida de millones de empleos, fundamentalmente en los países desarrollados. En Venezuela la crisis se ha manifestado con mucha fuerza. Primero se desacelera el crecimiento en el año 2008, en el año 2009 la economía se contrajo durante tres trimestres consecutivos, con lo cual entró técnicamente en recesión y el PIB decrece 3,3%, superando las estimaciones iniciales¹.

Los datos reflejan que el país se encuentra en “un proceso de estanflación, combinación de recesión con inflación”. El PIB decrece, disminuye el consumo, la inversión bruta se reduce en aproximadamente 15%, el país retrocede cuatro puestos en el índice de corrupción y la inflación ter-

mina, aunque todavía represada, superando el 25%, una de las más elevadas de Latinoamérica y el Mundo². Es decir, el escenario perfecto para que el desempleo y la informalidad crezcan.

En Venezuela, el crecimiento que ha experimentado la informalidad la convierte en un fenómeno social y económico de carácter prioritario. Cerca de la mitad de la población ocupada se emplaza en el sector informal y la otra mitad, que labora en la formalidad, lo hace en ese extenso tejido conformado por micro, pequeñas y medianas empresas, definidas como las unidades productivas de menos de 100 trabajadores, que representa el 99% de los establecimientos empresariales del país (PÁEZ, 2001; PÁEZ, 2004).

En el país existe un gran consenso acerca de la importancia de este fenómeno social. Las diferencias surgen al momento de la definición de informalidad, de la identificación de las causas y

1 Banco Central de Venezuela.

2 Banco Central de Venezuela; Guerra y Levy (2010); Silva, M.H. et al. (2010).

condiciones que la hacen posible y de la forma de superarla. Dependiendo de la perspectiva de análisis el énfasis se coloca en el subempleo, la pobreza, el comercio de calle, la inadecuación de los marcos legales e institucionales y la micro-empresa, y como causas se identifica a la contracción en la demanda agregada, la crisis de la deuda, los marcos regulatorios rígidos y hasta las medidas de apertura económica contenidas en el consenso de Washington (SANTELIZ, 2010; MALDONADO, 1995).

Esta investigación tiene dos objetivos fundamentales. El primero es definir y caracterizar la informalidad en Venezuela, en particular su comportamiento durante la última década. El segundo, con base en la caracterización realizada, es proponer un conjunto de políticas, estrategias y acciones que permitan aumentar el nivel de formalidad en el mercado laboral. El propósito final es diseñar una estrategia de formalización económica. Los ocupados en la informalidad están al margen del sistema de la seguridad social y, por ese motivo, no acceden a los beneficios, ciertamente deficientes, de la misma, como el seguro de desempleo, vacaciones y jubilación o los beneficios de previsión social del empleo formal. Para el Estado el aumento de la informalidad y el desempleo supone el achicamiento de la base impositiva y una merma de la recaudación fiscal.

Ciertamente, las fronteras entre formalidad e informalidad son poco nítidas y, en la práctica, resulta difícil establecer una distinción entre ambos espacios. En esta investigación utilizamos la definición operativa que contiene la Encuesta de Hogares por Muestreo, es decir, el “Conjunto de personas ocupadas como servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia no profesionales y patronos, empleados, obreros y trabajadores familiares que laboran en empresas con menos de cinco

(5) personas ocupadas” (INE: Instituto Nacional de Estadísticas, 1997).

En la realización de esta investigación hemos utilizado distintas fuentes. En primer lugar la información que produce el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a través de la encuesta de hogares por muestreo y la que proporciona del Banco Central de Venezuela sobre el desempeño económico del país.

En segundo lugar, la resultante de los estudios, de carácter tanto cualitativo como cuantitativo, en los que evaluamos la capacidad emprendedora en la informalidad. En ellos, los ocupados en el sector informal hablan de las razones que los llevaron a desempeñarse en este sector, de cómo se perciben a sí mismos y a su experiencia laboral. En el primer estudio, realizado en el año 2008 para la Universidad Metropolitana, caracterizamos la actitud, percepción y requerimientos de formación de los emprendedores informales. El segundo estudio forma parte integral de la información que contiene el “Observatorio PYME de Venezuela”. Los instrumentos, entrevistas y cuestionarios, se aplicaron a dos muestras, conformadas por más de 600 emprendedores cada una, en seis regiones de Venezuela (CEATPRO, 2008; 2009). El cuestionario indaga acerca de las características del emprendedor: sexo, edad, formación, sector de actividad, horas trabajadas, motivos para decidir incursionar en la informalidad, uso de las nuevas tecnologías, disposición a desplazarse a la formalidad en caso de tener oportunidad y lo relativo al diseño y gestión del negocio (PÁEZ, MORENO y ITRIAGO, 2009). La información se complementa con el estudio de los emprendedores informales en el sector de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Otros datos provienen del trabajo directo y de los cursos de formación de emprendedores dirigidos a quienes están ocupados en el sector informal.

En tercer lugar, los datos que proporciona el Observatorio PYME de Venezuela (2001, 2004 y 2010), que contienen información de la capacidad emprendedora y de los ingresos de segmentos específicos del sector informal. Por último, los resultados, cuantitativos y cualitativos que arrojan las investigaciones alrededor de la informalidad y la capacidad emprendedora de la línea de investigación del Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

El que en el estudio de la informalidad haya más de una aproximación se relaciona con el hecho de que es un fenómeno social muy amplio, complejo y heterogéneo. En él coexisten la pobreza y la lucha contra ella, a él se llega voluntaria o involuntariamente y es un espacio en el que hay trabajo de subsistencia en condiciones precarias, pero que comparten también asalariados y emprendedores. Las fronteras son menos precisas de lo que parecen y por ello es posible encontrar actividad informal entre empresas consideradas formales, e incluso entre complejos multinacionales que cumplen con todas las normas ISO y con los más exigentes estándares internacionales. Como intentaremos mostrar, en el sector informal existe una extraordinaria capacidad emprendedora que forma un extenso tejido empresarial “informal” y genera millones de empleos (DE SOTO, 2000; REYNA, 1997; PÁEZ, 2007, 2009; INE, 1997).

La estructura de este trabajo es la siguiente. En la Sección II se caracteriza el fenómeno de la informalidad en Venezuela, en particular atendiendo a la evolución de la tasa de informalidad y al perfil de los trabajadores en este sector. En la Sección III se exploran las potenciales causas de este fenómeno en el país. En la Sección IV se describen una serie de medidas de políticas pro-reducción de la informalidad. En la Sección V se concluye.

2. Caracterización de la informalidad en Venezuela

A continuación se presenta de manera resumida el comportamiento y la evolución de la informalidad durante las últimas décadas. La atención se centrará en el análisis de las circunstancias que explican su comportamiento en lo que va del siglo XXI. El desarrollo económico del país se caracteriza por la baja sostenida de la productividad, una creciente dependencia de la fluctuación de los precios del petróleo, a lo que suma una gran volatilidad macroeconómica (PÁEZ, 2004). En menos de tres décadas, Venezuela pasa del proteccionismo extremo a un proceso de apertura tímido que se inició en 1989 y que se prolongó por cuatro años. Sigue luego un experimento híbrido de control y apertura y, finalmente en los últimos diez años se instala un modelo económico socialista y extremadamente proteccionista en el que prima altos controles sobre la actividad productiva y la sociedad.

2.1 LA EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

El siguiente gráfico permite ver cómo la informalidad ha crecido en las últimas décadas y visualizar los periodos en los que se ha hecho más pronunciada.

El modelo de sustitución de importaciones se prolongó por varias décadas, desde 1960, momento en el que se inicia la democracia, hasta finales de la década de los 80s, momento en el cual el país consumió las reservas internacionales para mantener un modelo que resultaba inviable y se produce la primera gran devaluación de la moneda, luego de décadas de estabilidad cambiaria. Se estableció un sistema de cambio

diferencial cuyo efecto no fue otro que el de agravar aún más la situación, creando, además, un enorme foco de corrupción y fuga de capitales (RODRÍGUEZ, 1985).

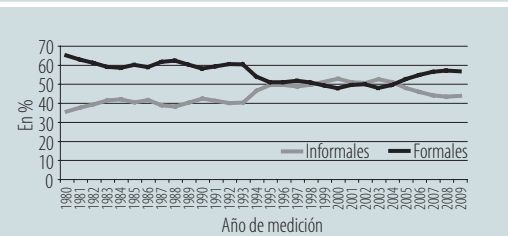
Los 80s se inician con la informalidad en 30% y crece hasta ubicarse en 40% al final de la década. Entre las razones que explican este enorme salto podemos mencionar la reducción del precio del petróleo, que originó una severa contracción económica, la implantación de un sistema de control de cambios múltiple y el mantenimiento de tasas de interés de modo artificial. En el plano laboral, se hace evidente la imposibilidad de mantener la ley del trabajo, en particular el esquema de prestaciones sociales de los trabajadores, pues los niveles de inflación licuaban las prestaciones acumuladas.

A finales de la década de los 80s y principios de la de los 90s, se inició el proceso de apertura económica que se prolongó, escasamente, por cuatro años, pues fue interrumpido por dos sangrientos golpes de estado: en febrero y noviembre del año 1992, en los que participaron quienes hoy dirigen el gobierno. Con dificultades, el gobierno provisional del año 1993 pudo desempeñar su papel de mantener la democracia y arribar a las elecciones para el nuevo periodo que se iniciaría a partir de 1994.

El nuevo gobierno comenzó su gestión en el año 1994, con una profunda crisis financiera. Durante el periodo se desarrolla un modelo híbrido de políticas orientado con el propósito de promover la reinserción de la economía venezolana en el nuevo entorno mundial de globalización de los mercados. Sin embargo, las políticas monetaria y cambiaria no conducían en la misma dirección (BALZA, 2008).

Hacia finales de la década, el gobierno realizó un importante proceso de apertura petrolera que convocó a las grandes firmas internacionales del sector para establecer alianzas con el fin

Gráfico 1. Evolución de la informalidad y formalidad. Período 1980-2009



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. (INE), Encuesta de Hogares.

de incrementar, de modo sustancial, la producción de petróleo y sus derivados. Se efectúan reformas a la ley del trabajo en las que se crean espacios a la inversión privada en el área de la seguridad social, en particular en la administración de los fondos de pensiones. Al final del quinquenio se contrae la economía como consecuencia de la reducción de los precios internacionales del petróleo, lo que afecta de modo significativo los ingresos del país.

Durante los años que duró la apertura económica, 1989-1992, se frenó el crecimiento del sector informal y se redujo levemente el porcentaje de ocupados en ese sector. Podemos identificar el año 1994 como el del repunte de la informalidad, cuando se eleva a 49% y luego, en 1995, a 49,4% de la población ocupada. La tasa de desempleo aumenta y se coloca en el año 1995 en dos dígitos. El incremento de la informalidad y la tasa de desempleo coinciden con el shock negativo de los precios petroleros, que provoca una gran contracción de la economía.

En el año 1998 se produce un nuevo shock en los precios del petróleo, que experimentaron una pérdida de aproximadamente seis dólares. A partir de ese año la informalidad y el desempleo aumentan y su impacto se hace sen-

tir durante ese año y el siguiente, 1999, momento en el que la economía decrece a 6,1%. Lo dicho abona a favor de la hipótesis de que la informalidad aumenta en los periodos de contracción económica.

Actualmente, la fuerza de trabajo del país está formada por más de 12 millones de trabajadores. La composición del empleo durante la década ha sufrido importantes modificaciones. Aumenta el empleo público, que hoy absorbe el 18,9% del total, mientras que el sector privado reduce su capacidad colocándose en 81,1%, lo que supone una contracción de más de cuatro puntos durante el periodo de análisis. El censo del sector público realizado en el año 1998 mostraba que empleaba a un millón de trabajadores (Oficina Central de Personal, Censo, 1998). Hoy el número de ocupados del sector público es de dos millones trescientos, es decir, más del doble. Un comportamiento similar encontramos en la empresa estatal de Petróleos, a pesar de la opacidad de las cifras.

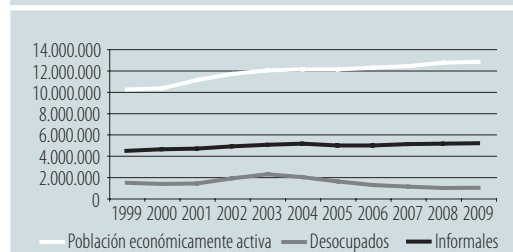
El resultado es coherente con el modelo que se pretende imponer, el cual supone la creciente intervención del Estado en la economía y es consistente, además, con la participación del sector público en el PIB, que pasa de 26% a 30% en la actualidad. La participación del Estado por actividad económica, en porcentajes, es la siguiente: extracción de petróleo 100%, electricidad 100%, telefonía fija 98%, telefonía móvil 45%, distribución de alimentos 30%, producción de cemento 100%, producción de acero 80% y producción de lácteos 30% (GUERRA, 2010).

Por su parte, el parque empresarial del país se ha reducido en aproximadamente 8%, mientras que ha cerrado sus puertas más del 40% del parque industrial³. Este comportamiento expli-

ca por qué ha sido más pronunciada en el sector industrial la disminución del empleo privado, que pasó de representar el 17% a finales de la década pasada a 12% en la actualidad. La reducción de cuatro puntos porcentuales en el empleo del sector privado es una consecuencia directa de la progresiva desaparición de empresas.

Los datos que se presentan en el Gráfico 1 permiten visualizar la tendencia a crecer del sector informal, en particular desde mediados de la década de los 90s, y el clímax que alcanza en la última década, en que sobrepasa la tasa de ocupación del sector formal. El comportamiento de la informalidad y el desempleo se mantiene en porcentajes elevados y alcanza picos históricos en los años 2003 y principios de 2004, años en los que supera los dos millones de desocupados y los cinco millones de ocupados en la informalidad (ver Gráfico 2). La tasa de desocupación es mayor en el estrato de 16-24 años, que casi duplica al resto de los estratos. Se encuentra, además, altamente correlacionado con el bajo nivel educativo y, desde el año 1999, el desempleo femenino se ubica por encima del mas-

Gráfico 2. Evolución de la población económicamente activa, informalidad y desempleo



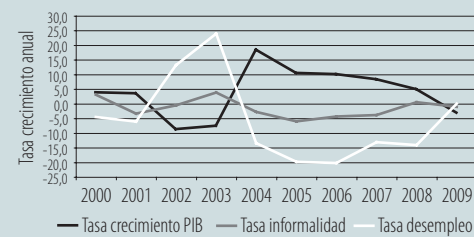
Fuente: INE. Encuesta de Hogares.

3 CONINDUSTRIA, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009; INE, encuesta industrial; Páez, 2001, 2004, 2005 y 2007.

culino. Este hecho está asociado a la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral (PÁEZ y ORLANDO, 2002). El desempleo también afecta el comportamiento de la pobreza. La tasa de desempleo tiende a concentrarse en el segmento de más bajos ingresos, modifica los ingresos del hogar y entre hogares (BULMERTHOMAS, 1996).

El siguiente gráfico muestra la relación producto-empleo y producto-informalidad. El desempleo es altamente contracíclico mientras que la elasticidad informalidad-producto es también negativa pero sensiblemente inferior.

Gráfico 3. Relación PIB-Desempleo y PIB-Informalidad



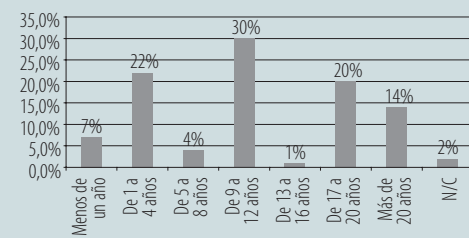
Fuentes: Banco Central de Venezuela e INE: Encuesta de Hogares.

Una lectura de los datos parece indicar que estamos en presencia de una resistencia estructural a la disminución de la informalidad, mucho más flexible al alza en momentos de contracción económica y más rígida a la baja cuando el producto crece. De hecho, quienes se sitúan en la informalidad lo han hecho por periodos largos, lo que sugiere que la decisión de incursionar en este sector trasciende el comportamiento macroeconómico del país. En la decisión participan otras razones de peso que hablan del carácter estructural del fenómeno.

Según las encuestas que anualmente realiza CEATPRO, el 64% de los encuestados expresa que ha permanecido en la informalidad por periodos que superan los 9 años; el 36% restante se ha incorporado al sector en los últimos 10 años. La permanencia por periodos prolongados también indica que han logrado sobrevivir y, en cierto modo, tener éxito. Este dato se correlaciona con el hecho de que 84% se ha mantenido en el mismo sector de actividad, pues es el que conoce y en el que tiene experiencia. Esta última desempeña un rol importante en la formación de capital humano y es una dimensión que explica en parte el comportamiento del ingreso de los ocupados en la informalidad. Sólo 16% expresa haber cambiado (ver Gráfico 3).

Los datos indican que una vez que un grupo de trabajadores se incorpora a la informalidad es difícil que se movilice, que retorne al sector formal. Más de dos tercios de los encuestados expresa su indisposición a desplazarse al sector formal en caso de contar con una oportunidad. Se valoran dimensiones como la capacidad para tomar sus propias decisiones y administrar su tiempo a conveniencia, lo cual otorga la sensación de libertad al ser informal.

Gráfico 4. Distribución de los informales según años de permanencia en la informalidad



Fuente: CEATPRO, 2008, 2009.

En el gráfico en el que se relaciona el desempeño del PIB con el desempleo y la informalidad, se pueden distinguir dos momentos durante la década. El primero de decrecimiento, entre 1999-2003, y el segundo de crecimiento sostenido, de 2004 a 2008; en 2009 el producto decrece nuevamente.

El primer lapso transcurre entre 1999 y 2003. Se quiebra la tendencia de acuerdo a la cual el empleo formal superaba al informal. La informalidad aumenta de 49% en el año 1999 a 51,7%, y el desempleo se coloca en 15,3%, mientras la economía cae 6%. La posterior caída en el PIB en los años 2002 y 2003 genera notables aumentos en la tasa de desempleo e informalidad. Estos años coinciden con períodos de turbulencia política y el paro petrolero. Así es, que durante esta década, 7 de cada 10 venezolanos se situaban entre el desempleo y la informalidad, mientras que en la década previa la proporción había sido de cinco de cada 10 venezolanos.

Por el contrario el período 2004-2008 registra un crecimiento sostenido del PIB. En el año 2004 la informalidad comienza a ceder, pasando de 50,9% en este año a 47,8% en el año 2005. Algo similar sucede con la tasa de desempleo, que presenta una trayectoria descendente en todo el período 2004-2008. Durante esta fase de crecimiento la informalidad se reduce, en cuatro años, en 8 puntos porcentuales y el desempleo en casi 12 puntos porcentuales. El empleo público crece en 4 puntos porcentuales (pasa de 15 a 19%), absorbiendo así parte de los desempleados y los ocupados en el sector informal.

Aunque la baja en el porcentaje de ocupados en el sector informal es importante, no hay que dejar de lado el hecho de que no guarda proporción con la tasa de crecimiento que experimentó el producto en esos cuatro años. En el año 2004 el PIB creció 18,3%, en 2005 10,3 %, en 2006 10,3%, en 2007 creció 8,8%, en 2008 se contrajo

a 4,8% y en 2009 decreció a 3,3%. El comportamiento descrito, crecimiento económico sostenido durante más de 20 trimestres y, no obstante, tasas de informalidad por encima de 43% y desempleo en 7%, la menor durante el periodo, indican que es poco probable que el sector formal esté en capacidad de absorber la mano de obra.

El crecimiento del PIB obedece al importante aumento en el precio del petróleo, que alcanza su máximo en el año 2008. En ese año el valor de las exportaciones petroleras fue siete veces mayor que las exportaciones de 1998, al aumentar de US\$ 12.178 millones en ese año y alcanzar los US\$ 89.128 millones en 2008, según cifras oficiales (SILVA et al., 2010). El aumento del precio del petróleo ha incrementado el volumen de divisas que se perciben y hay que tener presente que éste aporta el 92% de los dólares que ingresan al país. Ello produce el efecto de revalorizar la moneda. Como consecuencia de este hecho, las importaciones se abaratan y la industria y la agricultura no pueden avanzar o simplemente retroceden. En el caso venezolano la situación se agrava, puesto que la inflación ha crecido mientras que la inflación internacional se ha reducido.

Los ingresos han permitido aumentar el gasto público a niveles desconocidos previamente. El resultado neto es que se ha profundizado la dependencia que el país tiene del petróleo, lo que a su vez aumenta la dependencia del sector privado del sector público. La consecuencia de “la combinación de impulsos exagerados de demanda con restricciones de la producción interna, originadas en un sinnúmero de controles y regulaciones a las empresas privadas, en el marco de una grave afectación a los derechos de propiedad, han limitado el crecimiento del producto potencial, generando la inflación más alta de América Latina y de las economías emergentes del mundo. La consecuencia fue un crecimiento

económico de baja calidad, sin diversificación productiva (SILVA et al., 2010).

La expansión de la demanda a partir del año 2004 no pudo ser atendida por las empresas del país, puesto que muchas habían cerrado. En lugar de crear empresas y empleo, parte importante de esa demanda ha sido cubierta con el creciente volumen de importaciones que alcanzó, en los últimos años, valores superiores a los 50 mil millones de dólares.

2.2 PERFIL DE LOS TRABAJADORES INFORMALES

En Venezuela actualmente, la tasa de informalidad femenina es casi 5 puntos más baja que la tasa de informalidad masculina. Este fenómeno es relativamente reciente, ya que desde el año 2000 hasta el año 2006 la tasa de informalidad femenina era superior a la masculina. La notable caída en la tasa de informalidad femenina, puede estar asociado a una reciente incorporación masiva de la mujer al mundo del trabajo. Las mujeres se incorporan fundamentalmente al sector protegido de la economía. Estos hechos no son consistentes con el estudio de Portes, Castells y Benton (1989) quienes afir-

man que existe una mayor probabilidad de que la mujer se ocupe en el sector informal debido a la flexibilidad horaria y de desarrollar actividades del hogar.

En relación con la edad, los resultados de nuestros estudios en el sector informal indican que la mayor parte de los trabajadores informales tienen entre 26 y 45 años y que más del 85% de los encuestados supera los 26 años. Más de 30% de los encuestados tiene más de 45 años. Con edades de 25 años o menos el porcentaje disminuye a 13%. Estos datos son consistentes con los que arroja la encuesta de hogares en relación a la composición de edades de la fuerza de trabajo.

En lo que respecta a la cantidad de horas trabajadas por semana, encontramos que existe un comportamiento similar entre quienes trabajan en los sectores formal e informal, superando éste último en sólo una hora, 41, a los trabajadores del sector formal (ORLANDO, 2001). Resultados de otros estudios indican que el ocupado informal trabaja entre 21 y 40 horas, comparativamente menos que sus homólogos de Perú y Colombia (GÓMEZ, 2002). Los datos recabados en nuestros estudios en relación a la cantidad de horas trabajadas indican que más del 53% manifiesta que trabaja más de ocho horas al día y 35% expresa que su jornada de trabajo oscila entre 5 y 8 horas al día.

El porcentaje restante afirma trabajar más de cuarenta horas a la semana. El 64% dice trabajar en horario normal y el 13% en horarios que se distribuyen en turnos, mañana, tarde o en horario nocturno. Los resultados de investigaciones en segmentos particulares, como el comercio de calle, indican que hay una relación directa entre mayor trabajo y mayor acceso al crédito (PÁEZ, 2007).

En el sector informal existe un tejido empresarial indeterminado. Como ya apuntamos, un

porcentaje cercano al 7% de los ocupados en la informalidad lo hacen en calidad de empleadores de pequeñas y microempresas y en ese sentido generan empleos. La creación de empleos en el sector informal no es exclusiva de este sector, como lo muestran los resultados de nuestros estudios. En ellos, el 33% manifiesta que tiene dos o más trabajadores y 52% afirma que cuenta con al menos un trabajador.

En el desarrollo de la capacidad emprendedora las redes sociales desempeñan un rol fundamental en los dos grandes segmentos del sector informal: los trabajadores por cuenta propia y los empleadores. La conformación del negocio tiene carácter asociativo. El 70% manifiesta que cuenta con socios, que provienen fundamentalmente de las redes familiares y sociales. Sólo un 13% expresa que la iniciativa es de carácter individual.

El capital social, las redes de amigos y contactos relevantes facilitan el negocio e incrementan los niveles de ingreso de quienes desarrollan actividad comercial en el sector informal (ZANONNI, JAFFÉ y LEVY, 2006). Las dificultades y costos asociados al acceso al crédito formal, estimulan la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento en las redes sociales y familiares (PÁEZ, 2007).

A continuación profundizamos en la caracterización del capital humano, ingresos y motivos para incursionar en el sector informal y tipos de trabajo que desempeñan quienes están ocupados en este sector.

Educación e informalidad

El gráfico 6 muestra la forma en que se distribuye la población de acuerdo al nivel educativo. Los datos permiten establecer dos grandes tendencias en relación a la formación de capital humano del país. Primero, en las dos últimas décadas crece el porcentaje de trabajadores con

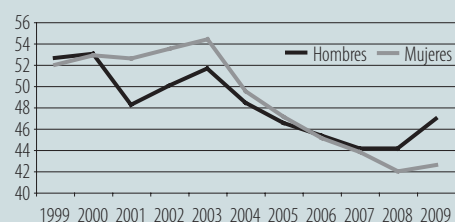
formación media y superior. Han aumentado en cinco puntos porcentuales los trabajadores con formación profesional y técnica y casi cuatro puntos los que poseen educación superior. Segundo, disminuye en 7 puntos porcentuales el porcentaje de trabajadores con sólo educación básica y se reduce levemente, en niveles del 5%-6%, la población trabajadora analfabeta. Los años de escolaridad y la formación son fundamentales en la acumulación de capital de la empresa y el país.

La correlación positiva entre mayor nivel educativo, reducción de la pobreza y mejora en la calidad de vida, ha sido determinada en muchos estudios (PÁEZ, 2009). Lo opuesto también muestra la existencia de una gran correlación: menor nivel educativo implica mayores posibilidades de engrosar las filas de la pobreza y el desempleo.

Resultados de investigaciones realizadas a principios de esta década, indican que quienes laboran en la informalidad, en promedio, tienen una brecha que se calcula en cuatro años de escolaridad con respecto a los trabajadores formales. Esta característica afecta negativamente las posibilidades de acumulación de capital humano y permite deducir que quienes poseen una menor preparación tienen una mayor probabilidad de engrosar la población ocupada en la informalidad. Igualmente se evidencia que un año de escolaridad adicional incrementa los ingresos laborales en algo más de 3% en el año 1997, aunque en comparación con 1990 se hace patente una merma en el impacto de la formación sobre el ingreso (ORLANDO, 2001).

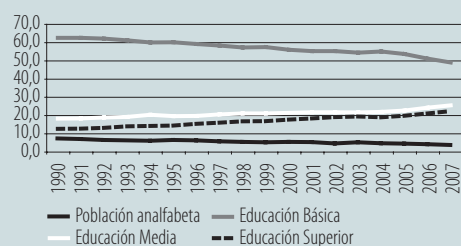
Pareciera ser clara la relación positiva entre el ingreso y los años de escolaridad y formación. Sin embargo, en la conformación del ingreso intervienen otras dimensiones, como las redes sociales de las que participa el trabajador, las organizaciones sociales de las que for-

Gráfico 5. Tasa de informalidad por género



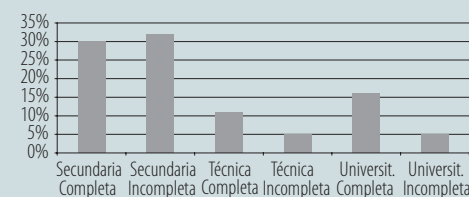
Fuente: INE, Encuesta de Hogares.

Gráfico 6. Distribución de la población según nivel educativo



Fuente: INE. Encuesta de Hogares.

Gráfico 7. Distribución de empleadores y trabajadores a cuenta propia según nivel educativo



Fuente: CEATPRO 2009.

ma parte y la experiencia. Quienes están ocupados en el sector informal reivindican y se desarrollan en el área en la que han adquirido experiencia. Los datos mostrados en relación a cantidad de años en la informalidad y permanencia en un mismo sector confirman tal afirmación. Estudios recientes realizados en el segmento del comercio de calle muestran que “la educación no evidencia efectos mensurables en el ingreso de los buhoneros” (ZANONNI, JAFFÉ y LEVY, 2006).

Se suma a lo dicho los hallazgos de las investigaciones realizadas más recientemente, 2008 y 2009, que muestran que el segmento de los emprendedores, empleadores y trabajadores por cuenta propia del sector informal está conformado por personas con niveles de formación que superan el promedio nacional. Este dato habla del cambio que se está produciendo en la conformación del sector. El cuadro se complementa con la reducción en la brecha que separa el promedio de años de escolaridad de los ocupados en los sectores formal e informal, que pasó de cuatro años a principios de la década a dos años y medio en el año 2008. En el primer semestre del año 2008, el promedio de años de escolaridad de los ocupados en el sector formal alcanzó los 10

años, mientras que en el sector informal se situó en 7,5 años. (ZUÑIGA, 2010).

El Gráfico 7 refleja los resultados de dos estudios de carácter nacional realizados por CEATPRO en los que se incluye a profesionales que se desempeñan como trabajadores por cuenta propia y empleadores, que indican que la población ocupada en la informalidad, en términos de años de escolaridad, refleja o supera el promedio nacional que antes mencionamos y que aparecen reflejados en el gráfico 6. Una quinta parte posee formación universitaria, técnica superior o licenciatura. El 30% posee secundaria completa y 32% secundaria incompleta.

Tanto los datos del INE como los que derivan de los estudios realizados por CEATPRO, indican que el sector informal no está constituido solamente por trabajadores con bajo nivel educativo y constituye una evidencia de que mayores niveles de formación educativa no aseguran la inserción en empleos del sector formal.

Otro dato de interés, que complementa lo dicho, está referido a la relación que mantienen los ocupados en el sector informal con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Un porcentaje elevado que supera el 44% afirma poseer computadora, 18% manifiesta

que utiliza Internet y correo electrónico para la gestión de su negocio, para manejar el mercado y para relacionarse con los proveedores.

La formación técnica y profesional del activo humano para el trabajo ha estado a cargo de un organismo de carácter tripartito, el Instituto de Cooperación Educativa, INCE, en cuyo financiamiento participan trabajadores y empresa. Dispone de adecuada y excelente infraestructura en todo el país. La última década ha presenciado el proceso de descapitalización y la sustitución de la formación técnica por la formación política e ideológica, en contra de la empresa y la propiedad, consecuencia de haber añadido la S de socialista que lo designa como INCES.

Ingresos e informalidad

En la década de los 90s, distintas estimaciones mostraban que el ingreso laboral por hora en el sector formal era un 44% superior al de sus contrapartes del sector informal. Desde ese entonces, si bien se ha mantenido la brecha de salarios a favor del sector formal, los niveles de remuneración se han deteriorado en términos reales en ambos sectores (ORLANDO, 2001). Si añadimos la desventaja de ingresos asociada al hecho de poseer menos años de escolaridad que los trabajadores del sector formal, se podría afirmar que ser informal es sinónimo de pobreza. El segmento de los empleados y asalariados del sector informal es el más vulnerable y por ello se sitúa en la base de la pirámide de ingresos.

Estudios más recientes indican que la informalidad remunera otros atributos como las redes sociales que es capaz de crear y los años de experiencia. En relación a este último está clara la ventaja de los ocupados con respecto a su contraparte del sector formal y agrega que la experiencia implica 4%-5% más de ingresos (ORLANDO, 2001). Los estudios citados muestran que en ciertos segmentos los años de escolaridad pesan

poco en la explicación del nivel de ingresos de los ocupados en el comercio de calle.

Este resultado es consistente con los datos de años en la informalidad en el mismo sector de actividad, aquel en el que posee experiencia y conocimientos previos, el sector en el que se ha desarrollado. Permanecer en el sector de actividad económica en que poseen experiencia, conduce a conocer a los proveedores, vendedores y competidores, acrecentar el capital humano y social y establecer redes sociales fundamentales que pueden dar referencia de los rasgos del emprendedor en asuntos como la honestidad, la disposición y el compromiso a pagar el crédito.

Análisis que han focalizado la atención en los segmentos más importantes del sector informal, empleadores y trabajadores por cuenta propia, que representan más del 70% de la ocupación del sector, muestran un rasgo común a ambos, la posición como dueños, el ejercicio de la propiedad y el acceso al capital. En estos segmentos el ingreso supera al que obtienen los asalariados del sector formal. De hecho, una de las razones que esgrimen con mucha fuerza para explicar la decisión de incursionar en la informalidad es la necesidad de mejorar el ingreso. Resultados de investigaciones realizadas con quienes ejercen el comercio de calle como propietarios, muestran que devengan salarios superiores a los trabajadores de la economía formal. (PÁEZ, 2004).

Resultados de estudios realizados en el segmento del comercio de calle abonan a favor de ese argumento. Han demostrado capacidad para generar riqueza y están en condiciones de pagar a los prestamistas e instituciones financieras, tasas de interés que superan ampliamente las tasas de mercado. Los montos de crédito que reciben, en general incrementales, están relacionados con la cantidad de activos que poseen (ZANONNI, JAFFÉ y LEVY, 2006).

A estos últimos se los ha definido como representantes de la “leyenda dorada”, que está conformada por aquellos trabajadores cuyo ingreso laboral es sustancialmente mayor al promedio de ingresos en el sector formal, en contraposición a la “leyenda negra” que representan la pobreza (ORLANDO, 2001). Ello es consistente con resultados de ésta y otras investigaciones, las cuales revelan que un amplio porcentaje de quienes se desempeñan en el sector informal expresa que su decisión de incursionar y permanecer en él radica en que percibe mayores beneficios (PÁEZ, 2004, PÁEZ, 2007). Esto, además, está relacionado con el hecho de que una proporción cada vez mayor de la población ocupada en el sector formal percibe ingresos próximos al salario mínimo y que la remuneración promedio merma su poder adquisitivo por la inflación que ha sufrido el país en los últimos años.

Un análisis de la informalidad, de acuerdo a categoría ocupacional, sector y rama de actividad económica, complementado con el análisis a partir de la posición en la firma, permite segmentar con mayor precisión el sector informal del país. De acuerdo a los datos del INE ha aumentado el porcentaje de trabajadores por cuenta propia no profesionales y se ha mantenido relativamente estable el porcentaje de empleadores. El porcentaje de asalariados se ha mantenido en niveles cercanos al 30%. El 70% de los ocupados se desempeñan como: empleadores, el 7%; trabajadores por cuenta propia, el 63%. En la informalidad predomina el propietario.

Una expresión de los segmentos de empleadores y trabajadores por cuenta propia está representado por quienes se desenvuelven en la buhonería y el comercio de calle, un grupo de alta visibilidad. Comparten como empleadores las mismas necesidades de capital y financiamiento, a las que se añade las que derivan de una

relación más próxima y compleja con las alcaldías, la política y con las comunidades en las que operan; permisos, facilidades impositivas, facilidades para la creación de empresas, etc. Trabajos realizados con organizaciones representativas del comercio de calle en todo el país dan cuenta de esta realidad (ZANONI 2005; CHOURIO, 2008; PÁEZ, 2007).

El comercio de calle involucra la obtención de capital a través de la compra, la consignación y el préstamo, supone una enorme carga de trabajo y se desarrolla en espacios públicos, por los que pagan sumas elevadas, aunque de modo informal. Para desarrollar sus actividades recurren al crédito, también básicamente informal, por el que pagan intereses que supera con creces los del sector financiero formal. Los ocupados en el comercio de calle exigen facilidades para crear la empresa: reducción de los tiempos y costos que deben destinar para obtener los múltiples permisos, acceso al financiamiento y facilidades para adquirir infraestructura.

Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia se distribuyen en todos los sectores de la actividad económica, manufactura, comercialización y servicios (PÁEZ, 2004, 2007, 2008). Un instrumento de política de enorme utilidad para el sector y que ha permitido a la banca comprender la magnitud de este enorme mercado es la ley de microfinanzas.

La misma define al microempresario como la persona natural o jurídica que desea acceder al financiamiento. En el caso de la persona jurídica, la empresa deberá contar con menos de 10 trabajadores. La ley impone a la banca destinar el 3% de los recursos de la cartera al financiamiento de los microempresarios. La experiencia de las instituciones financieras privadas en el área del microcrédito, que se inauguró a mediados de la década de los 90s, se catapultó con esta ley. Confirma lo dicho el creciente número de so-

licitudes para crear organizaciones de microcrédito ante la Superintendencia de Bancos. Este sólo hecho indica que hay un enorme mercado ávido de servicios de financiamiento.

Motivos para incursionar en la informalidad

La encuesta realizadas por CEATPRO, en los años 2008 y 2009 contiene un conjunto de preguntas relacionadas que indagan acerca de los motivos para adoptar la decisión de incursionar en la informalidad, las ventajas de hacerlo, la percepción que el emprendedor tiene de sí mismo y el sector de actividad en el que opera, a objeto de poder determinar la capacidad emprendedora que existe en el sector informal.

En relación a la motivación para incursionar en el sector informal, un tercio responde que adoptó la decisión porque desea ser su propio jefe. Los otros motivos que sobresalen son “por necesidad” y “porque no conseguía trabajo”. Cuando profundizamos en el término “necesidad” encontramos que las respuestas se concentran en la necesidad de mejorar las condiciones salariales y la calidad de vida. El hecho de que menos del 20% atribuya su decisión al hecho de no conseguir trabajo, indica que muchas otras razones de mayor peso entran en juego para ex-

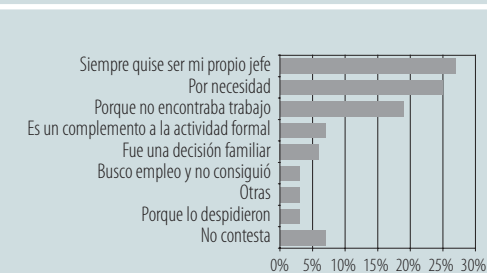
plicar el comportamiento de la informalidad (ver Gráfico 8).

La respuesta a la pregunta de cuáles son las ventajas de estar en la informalidad y la percepción de sí mismo como emprendedor, permite explicar la tendencia al crecimiento del segmento de trabajadores por cuenta propia. Cerca de dos tercios asocia su negocio a libertad, a mayores ingresos y a un más adecuado manejo del tiempo, tal y como se recoge en el Gráfico 9.

Dos tercios están animados con el propósito de crear su propio negocio y mantener su independencia. Las razones que explican el éxito obtenido, igual que el fracaso, son: constancia, capacidad para asumir riesgos y convivir con la incertidumbre o sus antónimos en caso de fracaso. Estudios en el área confirman a éstos como rasgos clásicos de los emprendedores (NOVACK, 2004; KIRZNER, 1995).

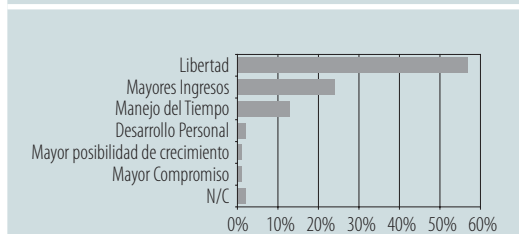
El modelo de racionalidad económica y la evaluación de los costos y beneficios que se utiliza para explicar el por qué aumenta la informalidad, debe complementarse con las dimensiones que aportan quienes laboran en la informalidad, como el deseo de convertirse en su propio jefe, la obtención de mayores ingresos y la libertad asociada a la administración de sus recursos y de su tiempo.

Gráfico 8. Razones para estar en el sector informal



Fuente: CEATPRO, 2009.

Gráfico 9. Percepciones sobre las ventajas de ser emprendedor

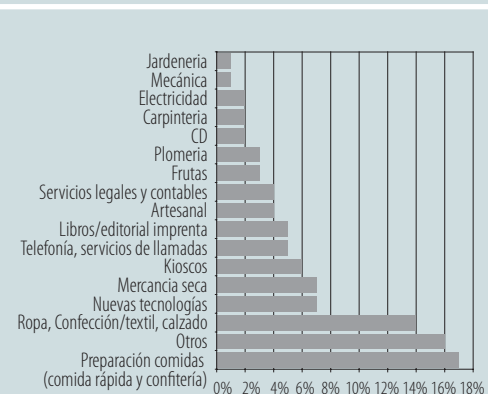


Fuente: PÁEZ, 2009.

Sector de actividad de los informales

En el siguiente gráfico se plasma el sector de actividad económica en el que se desempeñan el trabajador por cuenta propia y el empleador. Al cotejar estos datos con los que provienen de la encuesta de hogares en relación al sector de actividad económica, encontramos que más de un millón y medio de personas, que representa aproximadamente el 30% está ocupado en el área de comercio y servicios, restaurantes y hoteles. La segunda posición la ocupa el sector servicios comunales, sociales y personales, que emplea aproximadamente un millón cien mil personas, que representa el 25%. La actividad del sector agrícola absorbe a cerca de seiscientos mil trabajadores, el sector manufactura emplea a aproximadamente medio millón de personas y el sector transporte ocupa cerca de seiscientos mil trabajadores. Las actividades mencionadas representan valores de aproximadamente 10%. Los demás sectores, como hidrocarburos minas y canteras; seguros y bienes inmuebles; electricidad, agua y gas,

Gráfico 10. Distribución del empleo independiente por sector de actividad



Fuente: CEATPRO, 2009.

crean poca ocupación en porcentajes que oscilan entre 1% y 3%.

Este comportamiento es consistente con la estructura empresarial formal del país, en la que predominan los sectores comercio y servicios. Más del 90% de los establecimientos empresariales de Venezuela pertenece a estos sectores, mientras que los sectores industrial y agrícola representan el porcentaje restante. El comportamiento del empleo en la formalidad es similar al que encontramos en la informalidad y está relacionado con las exigencias de capital y tecnología de la actividad económica. La informalidad en Venezuela es un fenómeno fundamentalmente urbano. De hecho, la ocupación informal en el sector agrícola se reduce.

3. Principales causas del comportamiento de la informalidad en Venezuela

3.1 DESARROLLO DEL NUEVO MARCO LEGAL

El Estado crea las reglas y el marco regulador que establecen los costos y beneficios de la formalidad. Los agentes económicos, empresarios y trabajadores, que hoy pueden decidir, lo hacen sobre la base del análisis costo beneficio y escogen permanecer en el sector formal o incursionar en el informal.

Como regulador, el Estado ha ensanchado su presencia como consecuencia de la aprobación de la nueva constitución, en 1999, y del cambio masivo en la arquitectura legal del país para sustentar el modelo socialista que se pretende imponer. El objetivo es sustituir al sector privado y asegurar el control de la actividad económica por parte del Estado. En este periodo se ha aprobado más de un centenar de leyes. Focalizamos la atención en aproximadamente

30 de ellas, las que regulan el mercado de trabajo y la empresa⁴.

La magnitud, densidad y sentido del cambio legal e institucional, constituye una fuente de incertidumbre e inseguridad que se manifiesta en la reducción de la inversión privada. Los agentes económicos eligen postergar las decisiones y no asumir riesgos innecesarios. La incapacidad del Estado para garantizar la seguridad jurídica, como lo confirman los organismos multilaterales, es una dimensión que incentiva la informalización. Empeora esta situación el hecho de que las leyes se han elaborado al margen de las organizaciones empresariales y sindicales del país⁵.

El estado también es incapaz de garantizar la seguridad personal. Venezuela ocupa las primeras posiciones en cantidad de asesinatos por cada cien mil habitantes y aumenta el porcentaje de secuestros por día⁶. Esto conspira contra la inversión y agrega costos a la empresa para garantizar la seguridad de accionistas, equipo gerencial, trabajadores e instalaciones.

Presentamos de modo sintético los aspectos de las leyes que incrementan la inseguridad, que hace frágiles los derechos de propiedad y que aumentan los costos.

1. Las leyes otorgan un elevado grado de discrecionalidad al Estado, el cual tiene la potestad de ocupar temporalmente las empresas, militarizar cadenas productivas, interrumpir huelgas de trabajadores, intervenir la propiedad privada y hasta llegar a la expropiación, sobre la base de argumentos como los de "utilidad pública", "el carácter estratégico del sector", y éste no antes sino después de la

intervención. Claramente, esto comporta una elevada dosis de inseguridad que ahuyenta la inversión privada.

2. Las leyes atacan el derecho de propiedad y con ello se hace más pronunciada la percepción de inseguridad jurídica. La ley de soberanía agroalimentaria, por ejemplo, afirma que la producción del sector no puede verse como un negocio, sino como una necesidad de la población. La ley de propiedad social excluye todo aquello que no se corresponda con el modelo productivo de propiedad social. En palabras del mismo presidente, "la tierra, como el petróleo, es propiedad del estado... no existe la propiedad privada y, en todo caso, existe el derecho a uso que el estado permite a los privados". Así como lo permite también puede negarlo y ello está recogido en dos leyes recientes: la del Consejo Federal de Gobierno y la ley que regula el sector financiero aprobada en primera discusión.
3. Las nuevas leyes del trabajo y la seguridad social contemplan regulaciones en áreas como la reducción de la jornada laboral, la inamovilidad y la nueva arquitectura de la seguridad social. Los costos van a depender de las normas que se aprueben. De la discusión pública sobresale la rigidez de las regulaciones, que desconocen algunas estimaciones y resultados de estudios que confirman la existencia de una relación positiva entre generación de empleo y flexibilidad laboral (OECD, 1994). El resultado esperable, de adoptarse algunas de las normas que se han discutido públicamente, se verá reflejado en el deterioro en el fun-

4 Ver <http://www.asambleanacional.gob.ve/>

5 CONINDUSTRIA (2003,2004, 2005, 2006,2007, 2008); Encuesta de Coyuntura (2007, 2008, 2009); CEATPRO (2004, 2006, 2007).

6 Datos proporcionados por el Observatorio de Violencia.

cionamiento del mercado laboral, que profundizará la ineficiencia en el uso de los factores productivos.

4. La ley de consejos comunales merece una atención especial por los efectos que tiene sobre la inversión, la empresa y la informalidad. Con el presupuesto asignado desde el poder central, se convierten en una prolongación de éste al margen de las instancias de gobierno local y regional. Son responsables de la economía popular y endógena, de las labores de vigilancia de los deberes de solidaridad y responsabilidad comunitaria, de la definición del consumo de la comunidad, de las decisiones de expropiación de empresas y terrenos, de las decisiones de las distintas carteras de financiamiento e identificación de los sujetos que pueden considerarse beneficiarios y un extenso etcétera.

Paralelamente, el gobierno adelanta una serie de políticas, regulaciones y controles que generan exclusión o autoexclusión. Se evalúa cuáles son los impuestos y los costos en los que hay que incurrir para cumplir con las obligaciones y cuáles los beneficios en términos de provisión de servicios públicos, seguridad social y acceso a las tecnologías y al crédito. El resultado de la evaluación conduce a adoptar decisiones de permanencia o autoexclusión del sector formal.

El efecto neto se expresa en una disminución de la formación bruta de capital, contracción de las solicitudes de crédito destinadas a la ampliación y modernización de la capacidad productiva del país, aumento del empleo público, en el cierre del 49% de las empresas manufactureras, desaparición de 8% del tejido empresarial, que

afecta el presente y sobre todo la competitividad futura de la empresa y del país⁷.

3.2 CONTROL DE PRECIOS E INFORMALIDAD

Se diseñó con el propósito de abatir la inflación. El resultado neto ha sido provocar escasez y racionamiento de productos y servicios y elevada y persistente inflación, la mayor de Latinoamérica. En el año 2006, la inflación alcanzó el 17%, al siguiente año se ubicó en 22%, en el año 2008 superó el 30% y, luego de algunos cambios metodológicos, la inflación de 2009 alcanza el 25%⁸.

La inflación es un impuesto absolutamente regresivo, es el peor enemigo de los asalariados, porque genera pérdida de poder adquisitivo. Como la inflación en el sector alimentos en general supera el promedio nacional, las mayores pérdidas las sufren los perceptores de salario mínimo, quienes destinan una parte importante de su salario a la adquisición de alimentos. La inflación actúa como un incentivo a la informalidad, parcial o total, ya que ésta representa un espacio en el que puede encontrar nuevas opciones de ingresos. Para los empresarios, es un desincentivo invertir en empresas y sectores cuyos precios están sometidos al control del gobierno, pues resulta imposible mantener un negocio trabajando a pérdida.

El control de precios en un contexto de cambio nominal fijo y de creciente inflación interna, mientras la internacional permanece muy baja, no hace más que afectar la capacidad de competir del aparato empresarial al tiempo que abarata los productos importados. La combinación del

control de precios que se suma al control de cambios, ha tenido un efecto letal en el tejido empresarial del país. Aumentan las importaciones en muchos sectores y algunos muy sensibles como el de alimentos (HERNÁNDEZ, 2009).

3.3 CONTROL DE CAMBIO E INFORMALIDAD

Quienes justifican la política de control de cambios lo hacen sobre la base de que puede ser útil para evitar la fuga de capitales, fortalecer las reservas internacionales, abatir la inflación y asegurar la estabilidad que haga posible la libre convertibilidad. En 2003 se estableció el control de cambio con los propósitos descritos, año éste en que merman los ingresos petroleros como consecuencia del paro de trabajadores y en el que el desempleo y la informalidad alcanzaron los más elevados porcentajes.

Para administrar la política, se creó la Comisión para la Administración de las Divisas (CADIVI), que ha elaborado normas y procedimientos engorrosos y costosos que impulsan a las empresas a recurrir al dólar permuta (a cuyo valor está prohibido referirse, so pena de prisión), afecta la adquisición oportuna de insumos y equipos creando problemas añadidos a la empresa. La verdadera interrogante es la de cómo puede operar y ser competitiva una empresa en un contexto en el que se establecen cupos de importación y se requiere de autorizaciones para adquirir la moneda extranjera.

El resultado neto ha sido, en todos los sentidos, contrario a lo esperado y, sobre todo, no logró abatir la inflación, la mayor de la región. En lugar de impedir ha impulsado la fuga de capitales, pues “desde el inicio del gobierno hasta la fecha, se cifra la salida de capitales en aproximadamente 187 mil millones de dólares. Lo sorprendente es que de las tres cuartas partes de

esta salida, 141 mil millones ocurrió luego de implantado el régimen de control de cambio. Es insólito que ello ocurra cuando este control se intentó blindar con una ley de ilícitos cambiarios que contempla severas multas y penas de prisión para aquellos que violen el esquema cambiario” (GARCÍA, 2009). La elocuencia de los datos ahorra muchos argumentos.

En un contexto de apreciación del tipo de cambio real, producto del incremento del precio internacional del petróleo, genera presiones e incentivos para la informalización pues, en esas condiciones, la única actividad económica del país que puede competir en los mercados mundiales es el petróleo, que sólo representa el 1% del empleo formal y el 1% de la ocupación informal. Los restantes sectores han perdido competitividad y ello explica la merma en la producción destinada a los mercados externos. La reciente macrodevaluación de la moneda, que duplicó la cantidad de bolívares necesaria para adquirir el dólar, como medida de carácter aislado, poco puede hacer para revertir la situación del aparato productivo nacional.

3.4 RIGIDEZ DEL MARCO LEGAL DEL MERCADO LABORAL: INCENTIVOS A LA INFORMALIDAD DESINCENTIVOS A LA FORMALIDAD

Como hemos visto, los rasgos fundamentales del marco legal desincentivan la inversión y la creación de empresas. En relación a las normas que regulan el mercado laboral, como señalamos, la tendencia es la misma. Desde la década de los 90s los especialistas alertaban acerca de la incidencia de los costos de las regulaciones gubernamentales en el costo laboral y sugerían la necesidad de flexibilizarlos (BETANCOURT, FREIJE y MÁRQUEZ, 1991). No resulta fácil cuantificar con exactitud cuánto cuesta un trabajador a una em-

7 CONINDUSTRIA (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008); Banco Central de Venezuela, Encuesta de Coyuntura (2007, 2008, 2009); CEATPRO (2004, 2006, 2007).

8 Banco Central de Venezuela.

presa. Hay varias decenas de normas laborales vigentes, la mayor parte de ellas aprobadas en la última década, que en lugar de flexibilizar incrementan los costos, que aumentan en proporción al tamaño de la empresa.

En relación a los costos de las regulaciones laborales, el consejo nacional para la promoción de inversiones, CONAPRI, indicaba que los mismos representan un 70% adicional al salario del trabajador. Este porcentaje ha crecido como producto de las regulaciones desarrolladas en la última década. A ellos se suma los que derivan de la contratación de personal especializado que le permita a la empresa mantenerse al día en la gestión del capital humano.

En la actualidad el parlamento elabora la nueva ley orgánica del trabajo. La percepción que los empresarios tienen de la que se deroga es muy negativa. 25% asevera que la legislación es una amenaza seria o muy seria, mientras que en el resto de la región este porcentaje se reduce a 18%, lo cual está muy por encima del resultado mundial en el que sólo el 12,6% considera que las leyes son demasiado rigurosas (BANCO MUNDIAL, 2008, 2009). Los empresarios expresan un mayor pesimismo con respecto a los posibles contenidos de la nueva ley.

De modo general, el parlamento analiza la posibilidad de reducir la jornada laboral, lo que implica un costo adicional de 25%, la reinstalación de las modalidades de prestaciones sociales ya superadas y la inamovilidad absoluta del trabajador. Contempla, asimismo, la creación de una nueva institucionalidad, los consejos de trabajadores, que sustituyen a los sindicatos; con ello se logra la eliminación de la libertad de asociación y el derecho de los trabajadores a participar en los sindicatos y negociar los contratos colectivos. La política de contratación del Estado, a personas y empresas, sobre la base de criterios políticos e ideológicos, suma nuevas dosis de in-

certidumbre a las ya citadas. Para la empresa, el problema no se reduce solamente a la evaluación de los costos de las regulaciones. Hoy deben lidiar con sindicatos paralelos, uno de ellos obsecuente del gobierno, y ello no es precisamente un incentivo para permanecer en el sector formal de la economía.

Inamovilidad laboral. Desde el año 2001, el gobierno mantiene la política de la inamovilidad laboral y se habla de incorporarla en calidad de inamovilidad absoluta en la nueva ley del trabajo que se discute en la actualidad. No se comprende que en lugar de frenar el desempleo y la informalidad, estas normas contribuyen a su crecimiento. La inamovilidad es un antídoto a la creación de empleo formal y en particular cuando la economía se expande, pues existe la norma que impide el despido. La inamovilidad, además, es un enemigo acérrimo de la calidad y la productividad, pues su mejoramiento no está asociado a la permanencia en el trabajo. Por último, la norma no puede impedir el despido cuando la empresa entra en pérdida o por razones de causa mayor.

Salario mínimo. La discusión acerca del efecto del salario mínimo está lejos de haberse zanjado. De un lado se resaltan los efectos positivos sobre la equidad y como una referencia para los trabajadores al margen de la legislación laboral. Del otro lado se colocan de relieve los impactos negativos sobre el nivel de empleo formal y el nivel de ingreso. Un aumento elevado del salario mínimo, puede transformarse en una contracción de la demanda de mano de obra, consecuencia de la relación negativa entre empleos y salarios. Kugler y Kugler (2009) estiman que aumentar 10% el salario mínimo, incrementa 4,2% la probabilidad de que se reduzca un empleo en el sector privado y se pierda un familiar no remunerado.

Además del monto, la calidad y efectos de esta política se relacionan con los procesos de diálogo y negociación y con los criterios en los que se fun-

damenta la decisión. Importa mucho la forma en que se formula y si está precedida de análisis y acuerdos entre las partes y la relación con un asunto neurálgico como el de la productividad.

El análisis de esta política en el caso venezolano hay que hacerlo en el contexto de elevadas tasas de inflación y de inamovilidad laboral y ruptura de los espacios de diálogo. Las elevadas tasas de inflación hacen que la remuneración promedio del trabajador pierda su poder adquisitivo y actúa como un incentivo a buscar nuevas fuentes de ingreso, básicamente en el sector informal. En relación a la modalidad con la que se adopta la decisión, durante varias décadas la misma se asumía sobre la base del diálogo y la búsqueda de consensos y esta modalidad adquirió carácter de norma en el año 1997. En contraposición a esta práctica, durante la década el diálogo ha sido sustituido por decisiones unilaterales que se imponen desde el poder ejecutivo.

En Venezuela el salario mínimo está disociado del desempeño de la productividad global, no se relaciona con la calidad con la se desempeña en el trabajo y al convertirse en un precio que se establece anualmente, se transforma en un mecanismo que promueve inflación. En general dificulta los ajustes salariales pues comprime la escala y obstaculiza la aplicación de incentivos asociados a las mejoras de calidad y productividad.

3.5 EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

La seguridad social del país se diseñó, desde su creación a mediados de la década de los 40s, como un sistema de reparto, que descansa sobre el principio de solidaridad intergeneracional, en el que los trabajadores activos financian a los retirados. Con los aportes de trabajadores, empleadores y Estado, se crea un fondo único, de propiedad colectiva, que en teoría debería financiar

los beneficios de todos los afiliados. Para administrar esos fondos se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

La cobertura de la seguridad alcanza a un poco menos del 30% de la población ocupada, y de ella están excluidos los ocupados en el sector informal y un porcentaje de los trabajadores “formales”, lo que habla con claridad del déficit de protección social del país. En la medida en que la informalidad y el desempleo aumentan o se mantienen en niveles elevados, como los que hemos descrito, disminuye la proporción de trabajadores cotizantes en relación a la población ocupada.

A lo dicho se añade el aumento en el número de trabajadores jubilados, lo cual contribuye al colapso del sistema. Un sistema de reparto, para que resulte viable, requiere una proporción entre trabajadores activos y retirados no menor de 10 a 1 y en Venezuela esta proporción es 5 a 1 y muy pronto se estima que será de 3 a 1 (CONCHESO, 2009).

Esto ha creado una situación financiera en el Instituto de la Seguridad Social que lo hace inviable y que tiende a agravarse por la aprobación de aumentos en los beneficios de los afiliados en respuesta a la inflación, sin los ajustes suficientes en las cotizaciones (BALZA, 2008). Para paliar la crisis las opciones son claras: ejercer una mayor presión sobre los cotizantes actuales, un desincentivo a la formalización (PÁEZ y ORLANDO, 2001) o sobre el presupuesto y el fisco.

A las debilidades estructurales se suma la enorme ineficiencia de la institución, que ha sido sometida a reestructuración en varias ocasiones. Como resultado se ha obtenido: reducción en la cobertura y la calidad de los servicios y tendencia a la baja del monto de las prestaciones, aumento del pago de primas a los servicios privados de salud y contratación de seguros privados de salud, y la creación de fondos de jubilación en el marco de las contrataciones colectivas. Los trabajadores y empleadores ven con desconfianza a la ins-

titudin responsable de la seguridad, particularmente entre los jóvenes, porque está en riesgo la provisión de los distintos servicios de salud y el cobre futuro de las pensiones.

La conciencia de la inviabilidad del sistema obligó, en el año 1997, a establecer un acuerdo tripartito sobre seguridad social y política salarial, que contempla, por primera vez, la participación del sector privado en la administración de los fondos de pensiones. El 1999 se congela la decisión. En la nueva constitución aprobada ese año la seguridad social adquiere rango constitucional, que en el artículo 86 consagra que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo”, y se cierra la posibilidad de participación del sector privado en la administración de los fondos de pensiones. Esta decisión se ratifica en la reforma que se hace en el año 2002, que sostiene que los recursos de la seguridad social sólo podrán ser administrados por el estado.

Se incorporan regímenes de prestación en área como salud, adulto mayor, ambiente y condiciones de trabajo, vivienda, empleo y pensiones. De ello operan los relacionados con medio ambiente y vivienda y los restantes permanecen en una suerte de limbo. Después de diez años todavía se está a la espera de la aprobación de los regímenes prestacionales de pensiones y salud, y que comiencen a operar los sistemas de empleo y adulto mayor. La Institución de seguridad sigue desempeñando su papel hasta que se defina la estrategia de transición al nuevo modelo de seguridad social.

Cada nueva área implica costos cuya dimensión se desconoce. De producirse la transición, los costos resultan elevados. El sólo hecho de ampliar la cobertura de la seguridad y la inclusión de los nuevos regímenes supone costos crecientes para empresas, trabajadores y para el fisco. Mientras los costos aumentan la calidad decrece

y ésto constituye la combinación perfecta y un gran incentivo para la informalidad. La incorporación a la seguridad social podría convertirse en un incentivo a la formalización, si aumenta la credibilidad y la confianza en el sistema.

4. Políticas públicas y estrategias para superar la informalidad – estrategia de formalización

La superación de la informalidad exige desplegar una estrategia de formalización económica. Su formulación se nutre de experiencias, prácticas y políticas que han resultado exitosas, que han hecho posible reducir los porcentajes de informalidad. La ejecución de la estrategia se adelanta en diferentes ámbitos: remoción de las barreras de entrada al sector formal, simplificación administrativa, adecuación de los esquemas impositivos, flexibilización del mercado laboral y ampliación de la cobertura y la calidad de la seguridad social.

Exige también la participación concertada de diversos actores, organizaciones no gubernamentales, empresas, sindicatos y de distintos niveles de gobierno: central, regional y local. El diseño puede tropezar con errores en su ejecución y de allí la importancia del seguimiento efectivo de los resultados y logros, de identificar los obstáculos y producir las mejoras necesarias para asegurar el éxito.

La formalización debe reunir una serie de incentivos. La literatura sobre el tema coincide en resaltar que asegura el acceso a financiamiento en mejores condiciones, al sistema judicial para la solución de las desavenencias, a mayor protección legal, a instituciones de asistencia técnica, a nuevos mercados, proporciona facilidades para suministrar productos y servicios al Estado, una mayor visibilidad en el mercado y una mejora de la administración para relacionarse

con las instituciones de fiscalización. Todo ello se traduce en que la empresa aumenta su valor.

4.1 CREACIÓN DE ESPACIOS DE DIÁLOGO

Se propone reinstalar y ampliar los espacios de diálogo en los que participen todos los actores: públicos, privados y las organizaciones no gubernamentales. Con ello se promueve el debate y la búsqueda de consenso en torno a los grandes temas que hoy se debaten en el parlamento: la ley orgánica del trabajo y el sistema de seguridad social.

Adicionalmente se debe potenciar y difundir en todo el país los procesos de diálogo que han permitido resolver los problemas del comercio de calle, la adquisición de locales y la construcción de nuevas empresas que se han llevado adelante en las ciudades de Caracas, Los Teques, Maracay y Barquisimeto. En los mismos han participado organizaciones representativas de los ocupados en la informalidad, organizaciones de la comunidad, alcaldías, instituciones de financiamiento, organizaciones no gubernamentales y universidades.

4.2 POLÍTICA MACROECONÓMICA, FLEXIBILIZACIÓN DEL MARCO REGULATORIO Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Hay que reestablecer en el marco legal los derechos del individuo, en particular los de propiedad y desplegar en todo el país un proceso de otorgamiento de títulos de propiedad sobre terrenos y viviendas que hoy queda fuera del circuito financiero formal. Como afirma Hernando de Soto (1987, 2000), en lugar de activos inmovilizados, reconocer la propiedad para que ella se pueda transar en el mercado. Con ese fin, aprovechar las experiencias que se han adelantado en algu-

nas ciudades del país, como parte de la estrategia de formalización, para convertir en propietarios de locales y centros comerciales, a trabajadores por cuenta propia, empleadores y representantes del comercio de calle.

El carácter petrolero de la economía venezolana hace indispensable la formulación de políticas fiscales para reducir los efectos de los cambios repentinos, al alza o a la baja, de los precios del petróleo; y el despliegue de una política macroeconómica que ataque la inflación crónica y elimine el control de cambio.

La ventanilla única es una estrategia que facilita la creación de empresas y los avances y logros que se han alcanzado en la región piloto (en la ciudad de Maracaibo) con el apoyo del BID, permitiría extenderla a todo el país. El análisis de todos los trámites y su simplificación, se convierten en una importante referencia para las restantes alcaldías e instituciones del país. Reducir de modo drástico los obstáculos, los trámites, los pasos y los tiempos necesarios para crear una empresa. La estrategia demanda cambios en los ámbitos administrativo y legal, la flexibilización de los pagos por registros y licencias y la simplificación para la obtención de permisos y registros. En ningún caso, simplificación de procesos significa eliminación o negación de derechos.

4.3 POTENCIAR LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO

Los resultados de las investigaciones indican que el costo del capital, en sí mismo, no constituye un límite para que el emprendedor, empleador o trabajador por cuenta propia puedan obtener mayores ganancias. Lo que realmente afecta son los costos involucrados para acceder al crédito y, en ese sentido, la flexibilización de la normativa financiera constituye un importante aporte a la formalización.

Las fuentes de financiamiento provienen de prestamistas también informales, familia y redes sociales, proveedores y bancos. En general, los bancos ofrecen en promedio los mayores préstamos, mientras que los proveedores ofrecen capital a los mayores generadores de ingresos. El peso de las redes sociales y familiares y las relaciones con los proveedores es fundamental al momento de iniciar y mantener el negocio y siempre está presente a la hora de acceder al préstamo. Ellas, además, dan referencias de la honestidad, capacidad de pago del crédito y de la experiencia previa (ZANONI, JAFFÉ y LEVY, 2006).

- Promover la creación de instituciones financieras para atender al sector de la informalidad con el propósito de reducir los costos del financiamiento.
- Crear redes en las que participan instituciones financieras privadas, universidades y organizaciones no gubernamentales, para ofrecer productos y servicios integrales de crédito, capacitación y asesoría a las micro y pequeñas empresas.
- Propiciar la integración de programas de crédito a los programas de capacitación y acceso a las tecnologías.
- La investigación muestra que la principal restricción para acceder al capital está asociada a los costos involucrados en la obtención del crédito.
- Aprovechar los resultados de la experiencia de instituciones de Lotería regional, para aprovechar el financiamiento de actividades de desarrollo empresarial.

4.4 SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es una asignatura pendiente, no obstante poseer rango constitucional. No contar con un sistema de seguridad social creíble y viable, atenta contra la calidad de vida

de los ciudadanos y es un antídoto contra la productividad.

Además, parece insostenible la seguridad social basada en el esquema de reparto y en la solidaridad intergeneracional, como lo mostramos en la investigación. También resulta difícil llevar adelante el modelo de seguridad basado en la capitalización individual, debido a las debilidades del mercado de capitales.

Análisis de especialistas y talleres realizados en la Oficina de Asesoría Económica del Parlamento venezolano, en los que se han presentado los costos y las estimaciones de la inversión requerida por la seguridad social para incluir a quienes hoy están al margen de ella, más del 70% de los ocupados, la cifran en decenas de miles de millones de dólares. Los datos y las dificultades apuntadas obligan a diseñar un sistema que no imponga nuevas cargas a empresas y trabajadores del sector formal.

Organizaciones y especialistas han generado una serie de propuestas que sugieren la necesidad de construir un sistema mixto, más adecuado a la realidad, a las fortalezas y debilidades del país. El sistema de seguro propuesto contiene elementos del sistema de reparto, del sistema de cobertura universal y el de capitalización individual. Una de las áreas de consenso radica en el papel que la regalía del petróleo debe desempeñar en el financiamiento de la seguridad social.

Concebida de este modo, la seguridad social se convierte en un incentivo a la formalización, a la capitalización individual que incentiva el ahorro y genera recursos disponibles para inversiones a largo plazo.

4.5 AMPLIACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA

En el ámbito tributario es necesario estandarizar y simplificar procesos de recaudación. Los

avances del país en esta área deben profundizarse. Mejorar la relación y el intercambio de información entre las distintas unidades de recaudación es una necesidad y una posibilidad de coordinar y cotejar información: los sistemas impositivos locales (Concejos Municipales) y los de ámbito nacional.

Una estrategia de formalización permitiría ensanchar la base impositiva, aportando nuevos recursos que se podrían traducir en mejoras en la provisión de servicios públicos y en la inversión social.

La simplificación de la carga tributaria creando, por ejemplo, el monotributo que aumenta de modo progresivo en la medida en que se fortalece la unidad productiva, redundaría en un ingreso que el Estado hoy no percibe. Hay también que reducirla carga tributaria a las empresas para facilitar y promover la inversión y la creación de empleo formal.

4.6 FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

El parlamento discute en la actualidad la nueva ley del trabajo y, en ese sentido, podría ser una oportunidad única para revertir lo que hemos descrito en la investigación y flexibilizar las normas y las políticas que permitan generar nuevos empleos y fomentar la formalización.

La flexibilización del marco regulatorio del mercado laboral no está reñido con los derechos laborales. Las empresas y países que honran los compromisos y promueven los derechos son aquellos que exhiben una mayor competitividad global. Es necesario promover sistemas de incentivos para la creación de nuevos puestos de trabajo, en particular para las pequeñas y medianas empresas.

A través del diálogo, se deben construir los consensos que permitan la flexibilización en la contratación y capacitación del empleo joven. Hay que transformar la política salarial en un verdadero promotor de la productividad, a través del diálogo y la participación de los actores fundamentales.

Es necesario también, promover el pacto nacional de productividad y competitividad. Los acuerdos deben contener las definiciones, las acciones y condiciones que fuera necesario propiciar, los niveles de responsabilidad y las modalidades para repartir los beneficios que derivan de tales mejoras. Las experiencias de los pactos de productividad de Japón y el pacto de Productividad de España (conocido como el pacto de la Moncloa), constituyen verdaderas referencias de lo que es necesario y posible hacer en este ámbito.

4.7. PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL CON EL OBJETIVO DE APOYAR LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN

La experiencia acumulada en algunas regiones del país sirve de referencia a esta iniciativa que se puede implantar en todo el país. Se debe fortalecer la estrategia de formalización, aprovechando el mercado que conforma la capacidad de compra de las medianas y grandes empresas que operan en localidades y regiones específicas. Las experiencias de diálogo y el interés mostrado por grandes empresas constituyen un ejemplo que se puede irradiar a todo el país⁹. La experiencia que en este sentido adelanta la Cámara de Comercio del Estado Carabobo desde el año 2008 (región industrial del país), constituye otro ejemplo de cómo es posible desplegar pro-

⁹ Plan estratégico Alcaldía Metropolitana 2010; Plan de desarrollo Alcaldía de Sucre, 2009.

gramas asociativos de responsabilidad social con el objeto de promover la capacidad emprendedora en el resto del país.

Hay que diseñar programas de responsabilidad social destinados a la formación y entrenamiento y a la creación de redes de capacitación y asistencia técnica.

4.8. FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES QUE REPRESENTAN COLECTIVOS EMPLAZADOS EN LA INFORMALIDAD

Crear y fortalecer las organizaciones de las que se dotan los ocupados en el sector informal, es un importante paso en la estrategia de formalización. La organización permite resolver los obstáculos que implican la atomización y dispersión del sector informal.

La experiencia acumulada por muchas organizaciones en las más grandes ciudades del país y el efecto positivo que ha tenido sobre la mejor relación del sector con las instituciones públicas, con el sector financiero, con los centros de formación y con las alcaldías, constituye un buen punto de partida para ampliarlo a todo el país.

Mejorar la organización es una forma de imprimirle fuerza, capacidad de diálogo y negociación que contribuye a mejorar las condiciones y fortalecer las acciones que apoyan el proceso de formalización.

4.9. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA A TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y EMPLEADORES DEL SECTOR INFORMAL

Con la participación del gobierno central, de los gobiernos locales y regionales y todos los actores privados, se debe desplegar un gran esfuer-

zo dirigido a fortalecer las habilidades de estos segmentos del sector informal. Éste debe estar destinado a dotar a todos los participantes de conocimientos teóricos y prácticos en el manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Hay que promover la creación de redes nacionales y locales en las que participa el gobierno central, los gobiernos locales, universidades, empresas de telecomunicaciones, ONGs, y organizaciones informales para avanzar en los procesos de asistencia técnica, asesoría permanente en las áreas de mayor necesidad que se convierten en incentivos a la formalización.

Las experiencias que adelantan en algunas alcaldías en Venezuela, conjuntamente con organizaciones representativas del sector informal y organizaciones no gubernamentales, tienen como propósito crear empresas de inclusión social. La actividad económica de servicios personales y comunales acoge un porcentaje elevado de la ocupación informal y su fortalecimiento conduce a la creación de empresas que generan riqueza y empleo, al mismo tiempo que resuelven grandes problemas sociales: los servicios de atención a la tercera edad, las guarderías, la atención a enfermos crónicos, a jóvenes, a la infancia, entre otros.

Un importante número de ocupados del sector informal lo hace en la actividad económica de la construcción. Fortalecer capacidades empresariales en este segmento impacta de modo directo la dotación y mejora de la infraestructura y la provisión de servicios públicos. Permitiría subsanar déficits importantes en las áreas de vivienda, salud y educación. No resulta difícil estimar la cantidad de empresas y empleos que podría generar iniciativas de esta naturaleza, y la velocidad con la que podría producirse la transición a la formalidad.

La creación de viveros e incubadoras de empresas o de centros comerciales que se adelantan en varias regiones del país, Los Teques, Caracas, Baruta, Barquisimeto, se convierten en un extraordinario incentivo para el tránsito al sector formal. Esta iniciativa permite subsanar los déficits de espacios para iniciar la actividad económica, y facilita el alquiler o adquisición de los locales, de acuerdo a la modalidad que adopte. Los viveros, además, reducen costos ya que éstos se comparten con los demás emprendedores.

4.10 CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La alta correlación entre formación, mejores condiciones de trabajo y mayores ingresos, obliga a mejorar el sistema educativo. Además de la cobertura, el esfuerzo central, como lo reconocen todos los organismos multilaterales, debe concentrarse en la mejora de la calidad de gestión del sistema y de los planteles en los que se imparte el servicio.

Se debe mejorar la situación actual de la institución responsable de formar el capital humano del país. Los aportes actuales y futuros de trabajadores y empresas, constituyen un importante activo que facilita la modernización de la institución.

Es importante fortalecer la experiencia acumulada en la capacitación y asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa y los procesos de acreditación de competencias y experiencias. Hay que tener presente que el sector informal remunera la experiencia como un atributo básico.

La experiencia acumulada con programas de articulación universidad empresa y cada empresa una escuela, permite avanzar en la formación de capital humano, pieza clave de la competencia y más en el contexto de la sociedad del conocimiento.

4.11 CREACIÓN DEL PORTAL Y EL OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE INFORMALIDAD, EMPRENDIMIENTO Y FORMALIZACIÓN

La creación de un portal latinoamericano para la formalización se puede complementar con portales nacionales. El propósito de los portales es contribuir al proceso de formalización, al intercambio de información, al intercambio de experiencias a presentar iniciativas, programas, estudios y datos acerca de las mejores prácticas en el proceso de formalización económica regional. El esfuerzo realizado podría potenciarse, para convertirse en un gran portal latinoamericano de formalización, que cobijaría el observatorio latinoamericano de informalidad y formalización.

Los portales se conciben también como un espacio de formación virtual: cursos, metodologías, herramientas de acceso a servicios de asesoría, guías de autoevaluación y guías de formulación de proyectos y planes de negocio. La puesta en escena de esta iniciativa hace posible la creación de una red internacional de organizaciones y empresas, convencidas de la necesidad de desplegar una estrategia de formalización económica en el país y la región.

Conclusiones

Hemos presentado el comportamiento de la informalidad en las tres últimas décadas en Venezuela, analizado las características que definen a los ocupados en el sector e identificado el conjunto de causas que explican ese comportamiento. Mostramos las dificultades teóricas y empíricas de la definición y de las fronteras que separan los sectores formal e informal, evidenciamos la gran heterogeneidad que es posible hallar y las extraordinarias

capacidades emprendedoras del sector informal en el país.

La ocupación informal ha aumentado, en la última década, a niveles sin precedentes, entre los años 1999-2003, producto de la contracción económica en ese lapso, y se reduce a 44% como consecuencia del intenso crecimiento que experimentó el país entre los años 2004-2008. Durante el periodo de análisis encontramos que el desempleo y la informalidad son muy sensibles a la contracción económica y crecen con gran velocidad, mientras que muestran una relativa menor sensibilidad a la baja, en particular la informalidad, en momentos de crecimiento económico.

El desempeño macroeconómico juega un papel importante en la explicación de la informalidad, conjuntamente con otras dimensiones como las referidas al contexto legal, las regulaciones laborales e impositivas, que la convierten en un fenómeno de carácter estructural. A ello se suma el hecho de que en el país se pretende imponer un nuevo modelo de desarrollo que exige una nueva arquitectura legal, cuyos rasgos distintivos son la persecución a la iniciativa privada y a la empresa y el mayor control de la economía y la sociedad por parte del Estado.

Corrobora lo dicho los datos de crecimiento del PIB del sector público que alcanza el 30% y del empleo público, que más que se duplica en tan sólo una década. Las inadecuadas políticas, medidas en función de los resultados alcanzados, de control de cambio, precios y salario mínimo, han provocado una reducción del tejido empresarial y llevado la inversión a niveles mínimos, creando problemas de empleo formal e informalidad en el presente y creando perspectivas muy oscuras para el futuro del país. En Venezuela es muy fácil cerrar una empresa, lo realmente difícil es abrirla y mantenerla.

La heterogeneidad del sector informal impide hacer generalizaciones apresuradas, pues

difícilmente recojan la realidad de todo el sector. Las edades de la mayor parte de los ocupados en la informalidad se sitúa en el rango de 26-45 años y porcentajes menores en edades por debajo de los 24 o que sobrepasen los 65. En promedio, tienen menos años de escolaridad que los trabajadores del sector formal, al tiempo que tienen más años de experiencia. En el sector informal se remunera tanto en función de los años de escolaridad como de los años de experiencia. En relación al género, la participación se mantiene relativamente equitativa, aunque en algunos años la presencia femenina supera a la masculina. En Venezuela la informalidad es un fenómeno fundamentalmente de carácter urbano.

Al desagregar el sector, el resultado es que la mayor parte de los ocupados se desempeñan como trabajadores por cuenta propia y empleadores. En estos segmentos, la posición que ocupan los actores como dueños le imprime una característica fundamental al tema de la propiedad. El otro segmento está conformado por los ocupados como empleados y obreros, es decir, como asalariados, quienes devengan ingresos menores. Aunque las estimaciones de ingresos varían, existe un gran consenso en torno al hecho de que los empleadores informales se colocan en la cúspide de los ingresos, seguidos de los trabajadores por cuenta propia y en la base de la pirámide se emplazan los trabajadores y empleados asalariados.

La calidad de la educación desempeña un papel importante en el desarrollo del individuo y participa en la explicación de las diferencias de ingresos entre ocupados formales e informales. La relación positiva de la educación con la calidad de vida, la salud y los ingresos la convierte en una pieza clave del proceso de formalización. El centro de la atención es la calidad y en ella se incluye la formación técnica, la empresarial, la

formación que complementa las habilidades y capacidades que posee el emprendedor.

La reducción de la informalidad demanda el despliegue de una estrategia de formalización económica. El punto de partida descansa en el hecho de que es poco probable que el sector formal pueda absorber la oferta de mano de obra al ritmo en que ésta crece y al mismo tiempo en el hecho de que existe una extraordinaria capacidad emprendedora, en el sector informal, que es necesario y posible fortalecer.

Dicha estrategia se construye en el diálogo, la confrontación y la búsqueda conjunta de soluciones que permitan avanzar en los lineamientos que esbozamos en las recomendaciones. También se debe establecer una estrategia de seguridad social que permita ampliar la cobertura y calidad de los servicios que ofrece el sistema, transformar y flexibilizar el marco legal para asegurar los derechos individuales básicos

como el de propiedad y simplificación de los trámites para crear y mantener la empresa. Particular atención hay que prestar a las regulaciones del mercado de trabajo a objeto de facilitar la contratación, eliminar rigideces que hagan posible la generación rápida de empleo y atender segmentos específicos como el de los jóvenes y los de género.

En el ámbito tributario, flexibilizar los esquemas, crear monotributos y apoyar a la empresa facilita la inserción en el sector formal y ensancha la base impositiva. Se hace necesario recuperar los espacios de diálogo y confrontación en los que es posible arribar a acuerdos y consenso entre los que destaca el de un pacto nacional de productividad y calidad. Este esfuerzo debe complementarse con la transformación de la seguridad social que sea viable, que genere confianza y que propicie el ahorro y la inversión de largo plazo.

TOMÁS PÁEZ

Ph.D en Planificación University College London (1989) Sociólogo Universidad Central de Venezuela (1977) Desde el año 1980 es profesor de la Universidad Central de Venezuela de la cual es hoy profesor Titular, Director Parque tecnológico de la Universidad Simón Bolívar desde el año 2002 . Presidente CEATPRO desde 1996, Coordinador del Observatorio PYME de Venezuela, Profesor y conferencista en Universidades latinoamericanas y europeas, Consultor Internacional Programa Bolívar y Autor de libros y revistas arbitradas en las áreas de calidad y productividad, calidad de la educación, pequeña y mediana empresa, emprendimiento y responsabilidad social.

Referencias Bibliográficas

- ARENDE, H. *Los Orígenes del Totalitarismo*. España: Taurus, 2004.
- BALZA, R. G. *Venezuela en Crecimiento y Progreso Social en América Latina*. Brasil: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *El BID y la creación de empleos en las Américas; Informe a la cumbre hemisférica*. BID, 2005.
- _____. *El sector de la Microempresa en América Latina y el Caribe*. BID, 2005.
- _____. *Compás Laboral*. BID, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Doing Business: Midiendo regulaciones para hacer negocios*. Banco Mundial, 2006-2009.
- BASTIDAS, O. *La situación de las Cooperativas en Venezuela*. Doctorado de Ciencias Sociales: Los resultados del estudio fue presentado en la CAF, 2009.
- BULMER-THOMAS, V. (Org.) *The New Economic model y Latin America and its impact on income distribution and poverty*. London: St. Martins Press, 1996.
- CEATPRO. *Estudios sectoriales del libro y del sector artes gráficas*. 2005 Y 2007.
- CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES (CNPI). *Los costos de la Mano de Obra en Venezuela*. Caracas: CNPI, 2006.
- CONCHESO, A. *El sistema de Seguridad Social y la Situación Laboral en Venezuela*. Maracaibo: 2008.
- _____. *Propuesta de un Sistema de Pensiones Adaptado a las Realidades Venezolanas*. En: FORO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL. Venezuela: 2009.
- CONFEDERACIÓN VENEZOELANA DE INDUSTRIALES (COINDUSTRIA). *Cerco a la Industria*. Caracas: CONINDUSTRIA, 2002-2009.
- _____. *Encuesta de coyuntura*. Caracas: COINDUSTRIA, 2002-2009.
- DE SOTO, H. *El Misterio del Capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Ramdon House, 2000.
- DE SOTO, H. *El otro sendero*. Argentina: Sudamericana, 1992.
- ECO, U. *Cinco escritos morales*. Bompiani: Lúmen, 1997.
- GARCÍA, L. H. Crítica actual del control de cambio en Venezuela, *Nueva Economía*. Venezuela: Academia Nacional de Ciencias Económicas, año XVII, n. 30, p.9-46, 2009.
- GÓMEZ, B. La situación de los trabajadores informales en el Cono Sur y en el Área Andina. Peru: OIT, 2002. (Proyecto ACTRAV)
- GRANOVETTER, M. Economic Action and social structure: the problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*. USA: The University of Chicago Press, v. 91, n. 3, 1985.
- GUERRA, J; LEVY, S. *Venezuela: Balance 2009 y Perspectivas 2010*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, mimeografiado, 2010.
- HAYEK, F. *Los Fundamentos de la Libertad*. España: Unión Editorial, 1998.
- HAYEK, F. *Camino de Servidumbre*. España: Alianza Editorial, 1978.
- HERNANDEZ, J. L. El sector Agroalimentario de Venezuela. In: ASAMBLEA ANUAL DE FEDECÁMARAS. Barquisimeto: Fedecámaras, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). *Encuesta de Hogares por Muestreo 1967-1997: 30 Años de Ejecución Ininterrumpida*. Venezuela: INE, 1997.
- JAFFÉ, K; LEVY, S; ZANONI, W. Financiamiento de la Buhonería en Caracas, *Revista Venezolana Análisis de Coyuntura*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Vol. XII, n.2, p. 175-184, 2006.
- KIRZNER, M.I. *Creatividad, capitalismo y justicia distributiva*. España: Unión Editorial, 1995.
- KUGLER, A; KUGLER, M. *Labour Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: evidence from Colombia*. Canada: National Bureau of Economic Research, Inc., 2008. (Working Paper)
- LIBERTY FUND, Inc. *Libertad Económica y Emprendimiento en la economía informal*. Caracas, 2008.
- LINDBLOM, C. *El Sistema de Mercado*. España: Alianza Ed., 2002.
- MALDONADO, C. The Informal Sector, legalization or Laissezfaire, *International Labour Review*. Geneva: International Labour Organization, Vol. 134, 1995.
- NOVAK, M. *Business as a calling: Work and the examined life*. USA: The Free Press, Simon and Shuster, Inc., 2004.
- _____. *El despertar de las sociedades democráticas*. México: Instituto Cultural Ludwig von Mises, 1999.
- OEA-CIDI-OIT. *Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de política y buenas prácticas*. Lima: OIT, 2005.
- OFICINA CENTRAL DE PERSONAL. *Censo de trabajadores del sector público Nacional*. Venezuela: OCP, 1998.
- OLSON, M. *Del Socialismo al Capitalismo*. Venezuela: Cedice, 1993.
- ORLANDO, Beatriz; PÁEZ, T. *Evaluación Proyecto de ley de empleo*. Venezuela: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, 2001.
- PÁEZ, T. *Observatorio Pyme de Venezuela*. Caracas: Ed. Ceatpro, Años 2001 y 2004.
- PÁEZ, T. *Creación del Fondo de Desarrollo para la Pyme y la Microempresa*. Venezuela: SHELL, 2004.
- PÁEZ, T. *Estudio para la Caracterización del emprendedor en el área de las Nuevas tecnologías*. Caracas: Centro Nacional de Tecnologías de la Información y CEATPRO, 2007.
- PÁEZ, T. *Emprendimiento e informalidad: hacia una construcción conjunta de soluciones*. Caracas: CEATPRO, 2007.
- PÁEZ, T. Estrategia de formalización: capacidad emprendedora, libertad y democracia, *Nueva Economía*. Venezuela: Academia Nacional de Ciencias Económicas, año XVII, n. 30, p. 103-144, 2009.
- PÁEZ, T. *Capacidad Emprendedora, Pequeña y Mediana Empresa y Democracia en países del Mediterráneo y América Latina* Grecia: 2009.
- PÁEZ, T; MORENO, J; ITRIAGO, D. *El plan de negocios para las Pyme*. Caracas: El Nacional, 2009. (Serie Universitarios y Profesionales)
- PAPA JUAN PABLO II. Encíclica "Centesimus Annus". Madrid: Palabra, 1991.
- PERRY, G.E. et al *Informalidad: escape y exclusión*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2007.
- PIPES, R. *Propiedad y Libertad: dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- POLANYI, K. *The great Transformation: The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 1957.
- PORTES, A; HALLER, W. *La Economía Informal*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Políticas Sociales, n. 100)
- PORTES, A; CASTELLS, M; BENTON, L. (Org.) *The Informal Economy: studies in Advanced and Less Developed countries*. The Johns Hopkins University Press, 1989.
- REYNA, S. *Emprendimiento e Informalidad: hacia la construcción de soluciones conjuntas*. Caracas: Ceatpro, 2007.
- RODRÍGUEZ, Miguel. *Revista SIC*, Mimeografiado. Caracas: Ed. Centro Gumilla, 1985.
- SANTELIZ, A. *Informalidad, subempleo visible y desempleo oculto en Venezuela*. Mimeografiado. Venezuela: UCV, 2010.
- SARTORI, G. *¿Qué es la Democracia?* Madrid: Taurus, 2007.
- SCHUMPETER, A. J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. United Kingdom: George Allen Unwin Publishers, 1976.
- _____. *The theory of Economic Development*. United Kingdom: Transaction Publishers, 2007.
- SILVA, M. H; et al. *Venezuela Necesita Cambiar de Rumbo*. Caracas: Documento Público al país, 2010.
- TOKMAN, V. Integrating the informal sector in the modernization process, *SAIS Review*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, v. 21, n. 1, p. 45-60, 2001.
- WELLS, J. The Controversy about UK unemployment statistics, *Ethical Perspectives*. Leuven: Centro Europeo de Ética Cristiana, n.1, 1996.
- ZANONNI, W. *Buhoneros en Caracas: un estudio exploratorio y algunas propuestas de políticas públicas*. Caracas: CEDICE Libertad, 2005. (Colección Venezuela Hoy, n. 15)
- ZUÑIGA, G. *Promedio años de escolaridad de los ocupados en los sectores formal e informal en Venezuela*. UCAB, 2010.

EL FENÓMENO DE LA INFORMALIDAD representa un problema para muchas de las economías y sociedades de América Latina. La globalización y la creciente apertura de las economías regionales generan necesidades en algunos sectores de contar con formas de contratación y regulaciones laborales más flexibles, principalmente en micro y pequeñas empresas.

En la mayoría de los países representados en este libro (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) la tasa de informalidad ha permanecido estable o ha caído levemente durante la última década. Sin embargo, los niveles de informalidad de la región no son homogéneos. En Chile, por ejemplo, la tasa de informalidad es apenas superior al 35%, mientras que los indicadores de informalidad de Paraguay, Guatemala y Perú son superiores al 70%.

Las fórmulas para enfrentar el problema de la informalidad son tan diversas como sus causas. Por tal motivo, presentamos capítulos individuales para cada país, en los cuáles se destaca el perfil particular del trabajo informal, las potenciales causas de su existencia y políticas concretas para mejorar la inserción formal de trabajadores y la calidad de los empleos.

Para la Fundación Konrad Adenauer, los estudios de esta colección forman parte de una serie de actividades y publicaciones destinadas a incentivar la aplicación de políticas públicas orientadas a abordar los principales retos económicos y sociales de la región: la lucha contra la pobreza y la profunda desigualdad existentes en las sociedades latinoamericanas. Asimismo, nuestro objetivo es contribuir a la implementación de políticas sociales que enfatizan la necesidad de apoyar iniciativas que resulten en un avance hacia mejores oportunidades de desarrollo a nivel personal, profesional, económico y social de los latinoamericanos.

DESDE EL AÑO 2007 la Fundación Konrad Adenauer a través de su Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) ha desarrollado el proyecto de investigación “Desafíos para la política económica y social en América Latina”, en el cual participan 13 institutos relacionados a la investigación económica en la región. En 2008, los resultados de los 13 estudios nacionales fueron presentados en los libros “Crecimiento y Progreso social en América Latina” y “Eficiencia del Gasto Público en América Latina”. En 2009 se publicó el tercer libro de la serie, titulado “Migración y Políticas Sociales en América Latina”.

Con la publicación “Sector Informal y Políticas Públicas en América Latina” presentamos el cuarto número de la colección. El objetivo del presente libro es analizar el perfil de los diferentes tipos de trabajo e identificar los grupos de trabajadores que componen el sector informal en cada país, así como cuáles son las razones que motivan a muchos de ellos a permanecer en la informalidad.

Finalmente, cada estudio ofrece una gama de soluciones prácticas y específicas para cada país para abordar el problema de la informalidad laboral.

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Praça Floriano, 19 / 30º andar
CEP 20031-050 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 | Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de | www.kas.de/brasil

Editor responsable Olaf Jacob
Coeditores Joana Fontoura | Marcela Peticara
Revisión Joana Fontoura | Clarissa Dudenhoefter
Diseño y diagramación Cacau Mendes

Sector Informal y Políticas
Públicas en América Latina.
Rio de Janeiro : Fundação
Konrad Adenauer, 2010.

ISBN 978-85-7504-147-5
