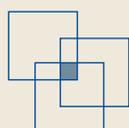


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe

El empleo informal no agrícola en América Latina y el Caribe se ha reducido de 50% en 2009 a 47,7% en 2012, con variaciones en términos de magnitud y velocidad en los diversos países analizados. Estas mejoras han sido posibles gracias a una combinación de factores económicos asociados al periodo de crecimiento de la región, así como a la aplicación de políticas específicas. Se concluye que las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable y, al mismo tiempo, de políticas de formalización deliberadas y articuladas –no medidas aisladas– que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.



Índice

Presentación	3
1. Introducción	4
2. Empleo informal: magnitud y heterogeneidad	4
3. Transición a la formalidad en la región: experiencias de formalización en 10 países	7
4. Conclusiones	13
4.1 Crecimiento económico: condición necesaria pero no suficiente	13
4.2 Necesidad de un enfoque integrado y comprensivo	13
4.3 Los desafíos	14

Presentación

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales.

Pero esto no significa que no haya habido avances en materia de formalización.

En América Latina y el Caribe ha habido aumento del empleo formal, del trabajo asalariado, de la cobertura en protección social. Ahora es importante acelerar este proceso pues durante mucho tiempo en esta región la informalidad creció y se consolidó.

No podemos olvidar que la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social.

La experiencia de estos últimos años confirma que el crecimiento económico es esencial para generar más empleos de mejor calidad, pero no es suficiente. Para reducir la informalidad hay que poner en práctica políticas y acciones deliberadas e integradas que articulen las económicas con las socio laborales y complementen el crecimiento económico, en el marco de una dimensión sostenible del desarrollo.

De hecho, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas implementadas en diversos países. Este proceso de formalización no ha sido uniforme. En algunos países se observaron procesos más acelerados y en periodos relativamente cortos. En otros, los avances han sido más lentos.

En 2013 la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició el **Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC**. Este programa tiene tres componentes: a) generación y diseminación de conocimiento en torno las políticas de formalización, b) asistencia técnica a países específicos y c) fortalecimiento de trabajadores y empleadores en formalización.

Las Notas OIT - FORLAC que aquí presentamos forman parte del primer componente. Analizamos experiencias de política pública. Se ha tratado de identificar aquellas más notables según la discusión académica o política.

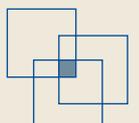
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

La persistencia de una alta informalidad nos indica que el desafío es grande, y que es necesario aplicar medidas que produzcan resultados sostenibles.

La OIT espera que con la difusión de estas experiencias, se promueva una mayor discusión en torno a las estrategias que los países pueden utilizar para facilitar el tránsito a la formalidad en la región.

Elizabeth Tinoco
ADG
Directora Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



1. Introducción

Los países de América Latina y el Caribe experimentaron procesos de crecimiento significativos desde mediados de la década pasada, cuando alcanzaron una tasa de crecimiento promedio anual de 4,8% entre 2003 y 2007. Pese a los efectos negativos de la crisis financiera internacional, producida entre 2008 y 2009, la región logró recuperarse rápidamente y reimpulsar su dinamismo, aunque a tasas menores a las observadas en años previos. En el plano laboral, la tasa de desempleo abierto cayó a sus mínimos históricos en 2013, cuando alcanzó un 6,3% de la fuerza de trabajo. No obstante lo anterior, ante un escenario previsto de menor crecimiento regional para los próximos años, es altamente probable que dicha tendencia se atenúe.

Desde el punto de vista del análisis de los mercados de trabajo, el interés prioritario se ha ido trasladando progresivamente desde la tradicional preocupación por la insuficiencia en la creación de nuevos empleos hacia las características de las ocupaciones generadas, y, especialmente, sobre los orígenes, magnitud y sostenibilidad de las transiciones observadas desde el empleo informal hacia las ocupaciones formales. En efecto, como se analiza en este documento, en los años señalados se ha registrado una tendencia a la reducción del empleo informal en la mayoría de los países de la región de cuya información se dispone, y varios gobiernos han implementado una serie de programas destinados a apoyar estas transiciones¹.

2. Empleo informal: magnitud y heterogeneidad

En 2003, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) dispuso una Directriz sobre la Medición Estadística del Empleo Informal² basada en las características de los puestos de trabajo, por medio de la cual determinó el fenómeno de los empleos informales en el sector formal. La noción de empleo informal comprende a aquellas relaciones laborales que no se encuentran cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social, ya sea por razones de hecho o de derecho. Esta condición de empleo informal se observa tanto entre las personas ocupadas en los sectores formal e informal como en el servicio doméstico de los hogares.

Distinguir entre ambos sectores de la informalidad es importante para el diagnóstico, ya que constituyen fenómenos diferentes. La causa principal del empleo informal en los asalariados de empresas formales es el incumplimiento del marco normativo, principalmente por desconocimiento de la ley o por incapacidad para pagar el costo de la formalidad. En cambio, la composición del sector informal de empresas es heterogénea, y en la práctica corresponde mayoritariamente a micronegocios de trabajadores por cuenta propia y de microempresarios informales no registrados cuyo principal problema es la escasa dotación de capital y la pequeña escala en la que operan, lo que les dificulta alcanzar niveles de productividad adecuados para cubrir los costos de la formalización.

En el Gráfico 1 se ilustra la evolución del empleo informal para un conjunto de países de América Latina, y es posible observar que este ha registrado una reducción, al pasar de un 50% del empleo no agrícola a un 47,7% en 2011 y 2012³.

¹ Es importante referir la Conferencia Internacional del Trabajo 2002, "El trabajo decente y la economía informal". Asimismo, en la Conferencia Internacional del Trabajo 2014, los interlocutores sociales han previsto el inicio de una discusión doble en torno a la transición de la economía informal a la economía formal.

² Esta directriz complementa la resolución sobre las estadísticas del sector informal de la XV CIET de 1993. Una mayor discusión en torno a la definición estadística del empleo y el sector informal se puede encontrar en OIT (2013a). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*.

³ Esta reducción, importante para la región, contrasta, sin embargo, con la notable reducción de la pobreza que se produjo en similar período, así como con el crecimiento de la clase media constatado en diversos estudios. No obstante, dado que la informalidad no se redujo al ritmo que lo hizo la pobreza, es probable que parte importante de la nueva clase media regional aún sea informal.

Gráfico 1. América Latina (13 países): Empleo informal no agrícola 2009, 2011 y 2012 (En porcentajes del empleo total no agrícola)



Fuente: OIT con base en encuestas de hogares de los países.

Esta tendencia a la baja se ha venido registrando desde 2005, año en que la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT comenzó a producir esta información⁴. En todo caso, es altamente probable que los cambios registrados en el escenario económico de la región hayan contribuido a que la tendencia a la reducción de la informalidad se haya detenido en 2012. En consecuencia, de no aplicarse políticas específicas para abordar el fenómeno, la informalidad podría empezar a incrementarse en los años siguientes⁵.

Es posible observar, además, que del total de empleo informal (47,7%), un 31% corresponde a empleo en el sector informal; un 11,6% es empleo informal en el sector formal, y un 5,1% está constituido por empleo informal proveniente del segmento de trabajadores domésticos. Además, se registra que la reducción observada en el empleo informal entre 2009 y 2012 se ha producido en todos los sectores.

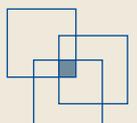
El empleo informal involucra a un segmento importante de la fuerza laboral, presenta una elevada heterogeneidad y afecta desproporcionadamente a ciertos colectivos del mercado de trabajo, como se presenta en el Cuadro 1. Por ejemplo, el porcentaje de empleo informal es mayor entre los segmentos menos educados –abarca al 75% de los trabajadores que no tienen educación y al 63% de los trabajadores que tienen solo educación primaria– y entre los más pobres –72% de los trabajadores en el primer quintil de ingresos (más pobre)–. Además, el empleo informal no agrícola también es más frecuente en sectores como la construcción (69%); el comercio, restaurantes y hoteles (56%), y el transporte, almacenamiento y comunicaciones (57%). Afecta, asimismo, a 56% de los jóvenes de 15 a 24 años, y a 50% de las mujeres.

Cuadro 1. América Latina (13 países): Empleo informal no agrícola según diversas categorías (Porcentaje sobre el total de empleos en cada categoría)

Género	Informal	Sectores	Informal
Mujeres	50%	Primario (minería)	35%
Hombres	45%	Secundario	49%
Nivel educativo	Informal	Industria manufacturera	38%
Sin nivel	75%	Electricidad, gas y agua	26%

⁴ Anteriormente se hacía solo referencia al concepto de "sector informal", definido en función a las características de las unidades productivas.

⁵ OIT (2013b). "Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe: situación y tendencias". En: *Panorama Laboral 2013. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Género	Informal	Sectores	Informal
Primario	63%	Construcción	69%
Secundario	47%	Terciario	47%
Superior no universitario	49%	Comercio	56%
Superior universitario	26%	Transportes y comunicaciones	57%
Quintiles de ingreso	Informal	Establecimientos financieros	26%
1er Quintil	72%	Servicios sociales y personales	42%
2° Quintil	61%		
3er Quintil	53%	Edad	Informal
4° Quintil	42%	Jóvenes (15 - 24 años)	56%
5° Quintil	31%	Adultos (25 y más)	46%

Fuente: OIT (2013b), op cit.

De otro lado, si se considera la estructura del empleo según categoría ocupacional, como se presenta en el Cuadro 2, es posible advertir que la mayor parte del empleo informal está compuesto por trabajadores por cuenta propia (41,6%), seguido de trabajadores asalariados de empresas privadas (37,9%). Entre estos últimos, el mayor número se concentra en empresas de hasta 10 trabajadores (27,5% del total del empleo informal). Hay también un 10,6% de empleo informal proveniente del trabajo doméstico, y 5,7% de trabajadores familiares auxiliares (entre los que la tasa de informalidad es de 100%). Por su parte, el sector público registra un 4,3% de empleo informal. Destaca que el colectivo conformado por trabajadores de pequeñas empresas, trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia concentra casi 80% del empleo informal a nivel regional.

Cuadro 2. América Latina (13 países): Empleo informal según categoría ocupacional (Porcentajes)

Categoría ocupacional	Tasa de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal
Total	47,7	100,0
Asalariados (incluye empleadores)	33,9	52,7
- De sector público	15,4	4,3
- De empresas privadas	33,2	37,9
- 1 a 10 trabajadores	59,9	27,5
- más de 10 trabajadores	14,6	9,6
- De hogares	78,9	10,6
Cuenta propia	83,6	41,6
Trabajadores familiares	100	5,7
Otros (miembros de cooperativas, etc.)	98,0	0,0

Fuente: OIT (2013b), op cit.

La diferenciación señalada refleja la heterogeneidad del empleo informal y permite visualizar con nitidez que las políticas aplicables a unos colectivos no necesariamente lo son a otros

casos. Además, como lo ha sugerido la OIT⁶, ello implica la necesidad de poner en vigor un enfoque integrado a la hora de definir políticas que faciliten la transición a la formalidad.

3. Transición a la formalidad en la región: experiencias de formalización en 10 países

En tiempos recientes, además de experimentar un contexto económico favorable, diversos países de la región han realizado esfuerzos importantes por reducir la informalidad. En algunos casos, en efecto, esta reducción se ha producido y lo ha hecho de forma significativa, lo cual no es una constatación trivial, tomando en cuenta que se trata de una región en la que el empleo informal había crecido y se había acumulado durante décadas.

Con la finalidad de estudiar las políticas implementadas por estos países y determinar si estas podían ser asociadas con las reducciones observadas de empleo informal, en el marco del Programa de Formalización de la Informalidad en América Latina –FORLAC– se iniciaron una serie de análisis. Fue así que se realizaron estudios específicos, principalmente de política pública, en 10 países: Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Colombia, República Dominicana y Uruguay⁷. Las magnitudes de las variaciones en la informalidad difieren, según se puede observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Países analizados en las experiencias de formalización (Resultados expresados en variaciones de puntos porcentuales)

Países	Indicador	Periodo	Resultados
Argentina	Empleo asalariado no registrado	2003 - 2012	↓ 14,5
Brasil	Empleo informal (% empleo total)	2002 - 2012	↓ 13,9
Ecuador	Empleo informal (% empleo total)	2009 - 2012	↓ 10,8
Jamaica	Empleo informal (% empleo total)	2008 - 2012	↓ 3,1
México	Empleo informal (% empleo total)	2010 - 2013	↓ 0,7
Paraguay	Empleo informal (% empleo total)	2001 - 2011	↓ 5,8
Perú	Empleo informal (% empleo total)	2004 - 2012	↓ 6,6
Colombia	Empleo informal (% empleo total)	2009 - 2012	↓ 2,3
R. Dominicana	Empleo informal urbano	2005 - 2010	↓ 10,7
Uruguay	Empleo sin registro en Seguridad Social	2004 - 2012	↓ 15,1

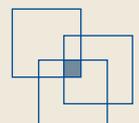
Fuente: Elaboración propia en base a Notas Forlac.

El análisis de estas experiencias permite apreciar que, desde el punto de vista de la política pública, los países han implementado una combinación de políticas específicas para cada uno de ellos, y no se ha utilizado necesariamente un enfoque integrado en todos los casos⁸. Algunas experiencias, por ejemplo, le otorgan más énfasis a unas áreas que a otras, posiblemente en correspondencia con cada circunstancia nacional. Cabe resaltar que los temas institucionales han sido trabajados independientemente de las soluciones de tipo económico.

6 OIT (2013c). *La transición de la economía informal a la economía formal. Informe V (1)*. Conferencia Internacional del Trabajo. 103ª reunión. Ginebra: OIT.

7 Cabe enfatizar que esta nota se concentra en un análisis comparativo de experiencias de política pública.

8 Aunque existen también experiencias interesantes desde la perspectiva de los actores sociales, esta nota se concentra en las políticas públicas, es decir, aquellas impulsadas principalmente por los gobiernos de la región.

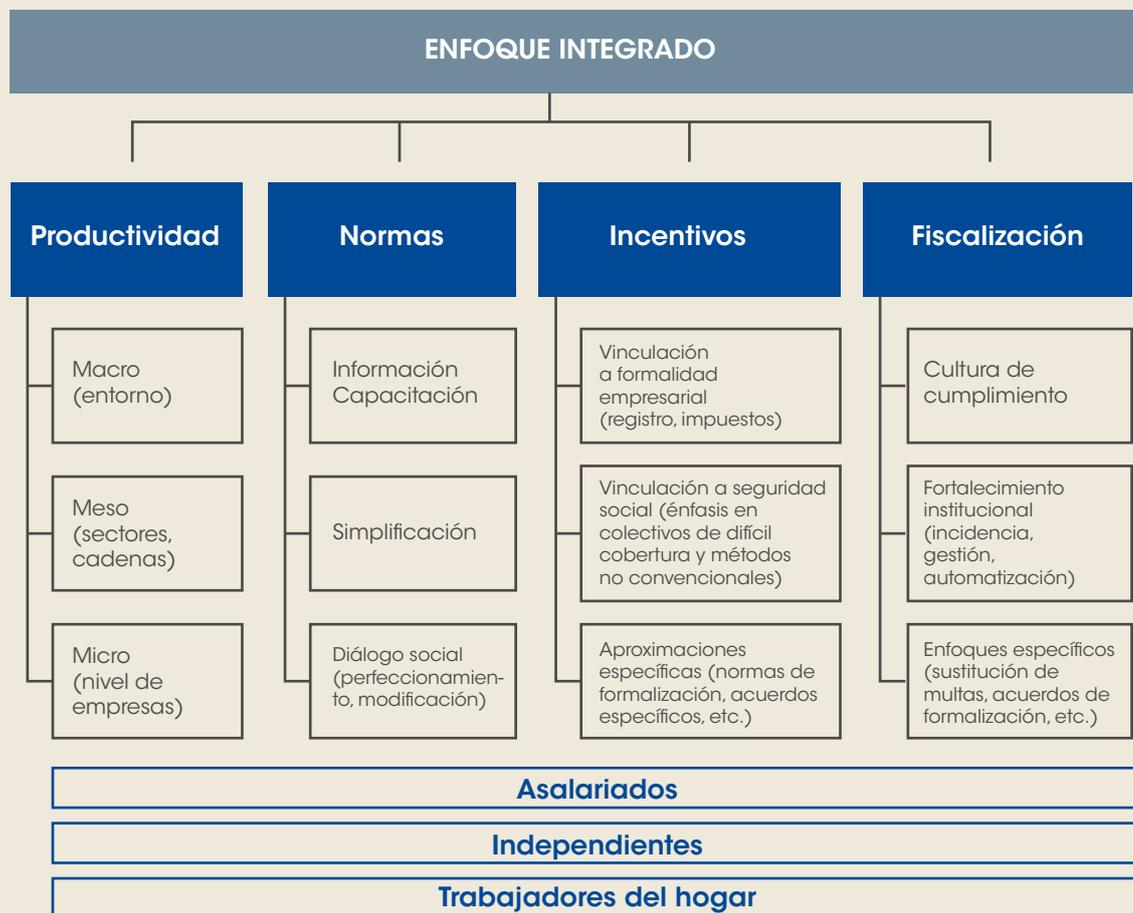


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Un enfoque integrado debería priorizar aspectos como el crecimiento económico con empleo de calidad; la mejora del entorno normativo; la promoción del diálogo social; la organización y representación; el fomento de la igualdad y la lucha contra la discriminación; el apoyo a la iniciativa empresarial; el desarrollo de competencias profesionales y la financiación; la ampliación de la protección social, y el desarrollo económico local.⁹

Aun cuando esta aproximación integrada ha estado ausente en la mayor parte de los países, la experiencia de la región muestra que se han utilizado al menos cuatro vías principales para facilitar el tránsito hacia la formalidad –ilustradas en el Esquema 1– y que, si se aplicaran sistemáticamente, podrían contribuir a configurar un enfoque integrado.

Esquema 1. Experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad en países de América Latina y el Caribe. Hacia un enfoque integrado



Fuente: Elaboración propia.

El Esquema 1 muestra fundamentalmente que se trata, por una parte, de acciones destinadas a elevar la capacidad de las unidades económicas para cumplir con los estándares o normas existentes; estas acciones se ubican en la columna 'Productividad'. Por otra parte, se señalan las acciones cuyo objetivo principal es aumentar la capacidad o fortaleza institucional de las economías para hacer cumplir los estándares; estas acciones se incluyen en las tres columnas

⁹ OIT 2013. *La transición de la economía informal a la economía formal. Informe V.1*. Conferencia Internacional del Trabajo 2014. 103ª reunión. Ginebra: OIT.

restantes: 'Normas', 'Incentivos' y 'Fiscalización'. El esquema muestra, además, la necesidad de aproximaciones específicas a colectivos como los asalariados, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores domésticos.

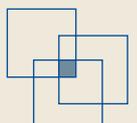
a) Mejorando la capacidad económica (productividad)

La capacidad económica, tanto de empresas como de trabajadores, es un determinante fundamental para la formalidad. Un indicador sintético de esta capacidad es la productividad; sobre todo, la productividad del trabajo. En esta materia, América Latina y el Caribe enfrentan considerables desafíos, ya que, si bien la productividad por trabajador ocupado ha crecido en la última década, lo ha hecho a un ritmo menor que el del promedio mundial, el cual, según algunas estimaciones, sobrepasará al de la región en 2014. Diversos factores contribuyen a esta tendencia, incluidos la falta de inversión, el rezago tecnológico, las brechas en infraestructura, los déficits educativos, etc. Un hecho destacado por la OIT es la heterogeneidad y tendencia a la desarticulación productiva que hace posible que los sectores de alta productividad crezcan con escasa vinculación a los sectores menos productivos y donde se concentra la mayor parte del empleo. Se trata, pues, de un tema cuyo análisis y desarrollo resultan sustantivos para que los esfuerzos de formalización sean sostenibles en el tiempo.

El análisis de las experiencias observadas ha permitido identificar que, en materia de productividad, se ha operado en tres niveles principales. En primer lugar, en el nivel de políticas macroeconómicas, las experiencias muestran que la disminución del empleo informal en los últimos años ha ocurrido, en gran parte de los casos, en un contexto de alto crecimiento respecto de décadas previas. La mayoría de los países de la región aprendieron de crisis pasadas y acompañaron un contexto internacional favorable con políticas económicas prudentes, tanto en el plano monetario como en el fiscal. En algunos casos de crisis, el control de variables clave, como la inflación, y el uso de políticas monetarias proactivas –con un manejo del crecimiento y la expansión del gasto público con criterios contracíclicos– han permitido proteger puestos de trabajo formales.

En segundo lugar, el fomento de la productividad puede también realizarse a nivel meso económico. Las intervenciones en este nivel resultan necesarias, aun en un contexto de crecimiento económico vigoroso, pues su resultado en materia de empleo dependerá de la intensidad en el uso de la mano de obra de los sectores que lo dinamizan, así como de la existencia de encadenamientos productivos que activen la demanda de trabajo en sectores que ocupan relativamente más trabajadores. Asimismo, se requieren mecanismos específicos y programáticos que puedan elevar la productividad. México, por ejemplo, tiene un sistema actualizado –y en línea, localizado en internet– de medición de la productividad laboral y los salarios, y cuenta también con un sistema nacional de competencias (CONOCER), en el que los estándares se construyen con participación de los actores sociales y la vinculación con la productividad se da a partir de la definición de los contenidos de las competencias. Brasil, por su parte, cuenta con institutos de investigación y seguimiento del desempeño de sectores económicos clave. La retroalimentación en consejos tripartitos de análisis a nivel nacional ayuda a la orientación de los programas y a la apropiación de los actores sociales de las herramientas diseñadas. En este nivel destacan también los casos de Brasil, Ecuador, México y Perú, que han vinculado las compras estatales a la formalización del empleo en las empresas proveedoras. En algunos casos, esto tiene un enfoque de cadena de valor, y la idea es vincular a los segmentos informales de estas cadenas a la formalidad. El trabajo de Desarrollo Económico Local, con enfoque territorial, también contribuye en esta dimensión.

En tercer lugar, se puede igualmente elevar la productividad a nivel microeconómico o de las unidades económicas por medio del fortalecimiento tecnológico, del capital humano, o de modos de organización de la producción. En este ámbito, se verifican algunas medidas para mejorar la productividad de las empresas, como es el caso del Simapro en México, que es un



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

mecanismo de incremento de productividad acordado entre empleadores y trabajadores¹⁰. La OIT también ha desarrollado la metodología SCORE (siglas de *Sustaining Competitive and Responsible Enterprises*), que tiene similar propósito a nivel internacional¹¹. Se pueden mencionar, además, iniciativas que se orientan al desarrollo de capacidades gerenciales y tecnológicas de trabajadores y de Pyme, como las desarrolladas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), de Colombia, o el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae), de Brasil.

b) Normas

En esta dimensión, las experiencias analizadas permiten identificar que se ha operado en tres ámbitos principales. El primero de ellos tiene por objetivo mejorar o aumentar la información y el conocimiento que de sus derechos y obligaciones tengan los empleadores, trabajadores y la población en general, pues es un hecho que muchas unidades económicas no conocen completamente lo que implica la formalidad. La estrategia "Colombia Trabaja Formal", por ejemplo, difunde información sobre formalidad a nivel de sectores económicos con alta incidencia en la informalidad, y a nivel de territorios mediante redes de formalización. En Argentina también se ha avanzado con una campaña de concientización sobre la problemática de la informalidad laboral y las ventajas de la formalización.

Un segundo ámbito es el de la adecuación o simplificación de regulaciones o procedimientos. Las experiencias en este campo son numerosas e incluyen la Ley sobre Agilización de Trámites y el programa "Tu empresa en un día", en Chile; el Decreto anti-trámites y los Centros de Atención Empresarial, en Colombia; el proyecto "Panamá Emprende", en Panamá; la Ventanilla Ágil, en Guatemala, y el "Programa de Simplificación de Trámites", entre otras iniciativas. En otros casos, se han simplificado algunos procedimientos, sobre todo los relacionados con la afiliación a la seguridad social o con el registro de trabajadores. En Uruguay, por ejemplo, se nivelaron los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social por sectores productivos, y se flexibilizaron las condiciones de acceso a los beneficios de los programas tradicionales. Es el caso de la reforma del Seguro de Salud (2008), con la integración gradual de jubilados, menores y cónyuges; la reforma del Seguro de Desempleo (2008), con la cual se establecieron beneficios para situaciones de crisis y para beneficiarios con empleo secundario; un subsidio especial de desempleo para algunos sectores económicos; la flexibilización de condiciones de acceso a prestaciones de pensiones (2008), y la equiparación de los derechos laborales de los trabajadores domésticos. De igual manera, se amplió la cobertura de las asignaciones familiares a todos los titulares de los hogares beneficiados. La simplificación también refiere al pago de obligaciones laborales, al integrar la liquidación de los distintos aportes por trabajador en una sola planilla y facilitar el abono por medios electrónicos, tal como se hace en Colombia (sistema PILA) o Brasil (eSocial).

Un tercer ámbito identificado en esta dimensión radica en la activación de procesos de diálogo, negociación y consulta para impulsar el perfeccionamiento en las normas y regulaciones. El desarrollo del diálogo social en sus diferentes modalidades resulta clave para dotar de legitimidad y sustentabilidad a los cambios en las normas y regulaciones. Es el caso de Uruguay, por ejemplo, donde se efectuaron diálogos nacionales en torno a cambios en la seguridad social y en las políticas de empleo.

c) Incentivos

El debate de políticas sobre la formalización se concentra en los costos que esta conlleva. La discusión sobre beneficios es, por el contrario, incipiente. En este sentido, la implementación de regímenes simplificados en la región ha buscado resolver problemas de administración

¹⁰ El Sistema Integral para la Medición y Avance de la Productividad (Simapro) es un modelo de gestión que tiene como objetivo lograr avances en trabajo decente y mejorar la productividad al interior de las organizaciones.

¹¹ El programa SCORE de la OIT promueve la cooperación entre trabajadores y la gerencia en el lugar de trabajo para mejorar la productividad de las empresas, sus condiciones laborales y la calidad del empleo.

tributaria con el objetivo de incorporar a la formalidad a un amplio sector de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la informalidad.

En algunos casos donde se han aplicado este tipo de políticas destinadas a promover el paso hacia la formalidad, ello ha implicado vincular lo laboral con lo tributario. Tal es el caso de Brasil y la implementación de Simples Federal (1996), Simples Nacional (2006), Ley General de MPE (2007) y leyes complementarias, así como la creación del "Microempresador individual" (2008), programa en el que, por medio de un pago reducido (5% del salario mínimo), se obtiene el derecho al registro tributario y certificado fiscal para acceder a mercados y crédito; derecho a pensión de jubilación, asistencia médica por enfermedad y licencia de maternidad. En Argentina se destacan también, durante 2003-2013, los programas de simplificación tributaria, gobierno electrónico y de ventanilla única a nivel municipal y provincial.

En el caso de Perú, se han incorporado facilidades tributarias para Mype, mediante rebajas de los impuestos a las ventas y al permitir a las pequeñas empresas el uso de la depreciación acelerada. Hacia un sentido similar apuntan tanto el Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) para personas naturales y microempresas, que les permite el pago de una cuota fija y las exime de los impuestos a las ventas y a la renta; así como el Régimen Especial de Impuesto a la Renta (RER), que establece una tasa fija sobre ingresos netos mensuales, aunque sin excluir el pago de IG. V.

En otros casos, como en Uruguay, destacan las reformas tributarias y las medidas adoptadas para la promoción de inversiones, a través de la reducción del Impuesto a las Rentas Empresariales (IRAE), tanto con el objetivo de incentivar inversiones (las que han aumentado los proyectos de inversión promovidos en un 948%, entre 2002 y 2007, y las inversiones, en su mayoría pequeñas y medianas empresas, en un 380%) como con el de estimular la contratación de mano de obra e inversión en capacitación laboral. También se han establecido incentivos a la reinversión de utilidades y exenciones para la investigación y desarrollo, y la ampliación del monotributo para trabajadores independientes y cónyuges colaboradores. En 2012, las empresas activas afiliadas al Banco de Previsión Social bajo el monotributo representaron 7,4 veces las que existían antes de la reforma.

De otro lado, se han generado incentivos para acceder a la cobertura de beneficios sociales mediante la simplificación o el ajuste de las condiciones de elegibilidad, lo cual incentiva la formalización de los contratos. Es el caso, por ejemplo, de la reactivación de créditos prendarios, quirografarios e hipotecarios para los afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en Ecuador; así como de las acciones de inscripción al Instituto Mexicano de Seguridad Social y de aquellas orientadas a promover la afiliación voluntaria de grupos tradicionalmente excluidos, en México. Por su parte, Argentina está avanzando en la implementación de acuerdos sectoriales (Convenios de Corresponsabilidad Gremial) para formalizar el empleo rural y facilitar el acceso a la protección social a través de la simplificación y facilitación del pago de las contribuciones a la seguridad social.

La utilización de métodos no convencionales de afiliación ha sido frecuente, sobre todo para colectivos de difícil cobertura –como trabajadores cuentapropistas, rurales, domésticos, etc.–, aunque la magnitud de su impacto final en los niveles de formalización requiere mayor evidencia.

En este punto, es importante enfatizar que las medidas para incentivar la formalización a partir de la asignación de beneficios a grupos específicos deben considerar la temporalidad óptima, la gradualidad del tránsito al régimen general y el alcance de la regulación. Se debe evitar, siempre, generar la discriminación de un grupo de ciudadanos ante la ley y la precarización de las relaciones laborales debido a la reducción de estándares. En muchos casos, estos regímenes no deberían ser vistos como vehículos de recaudación sino como mecanismos de inclusión o incorporación a la formalidad de un amplio sector de trabajadores que desarrollan sus actividades económicas, e incluso la subsistencia, en la economía informal.



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

d) Fiscalización

Finalmente, diversos gobiernos han desplegado acciones con el objetivo de incrementar la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas, ya sea mejorando la información que sobre las obligaciones y derechos laborales tiene la población; fortaleciendo las estructuras, dotaciones y procesos en las instituciones responsables de los servicios de inspección del trabajo y de seguridad social; así como por medio de la promoción de acuerdos y alianzas con trabajadores y empleadores.

En algunos casos, se ha buscado promover un mayor cumplimiento en base a campañas de sensibilización de la población. En Paraguay, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), desde el año 2008, implementó el Operativo Trabajo Decente coordinando la participación conjunta de otras instituciones sectoriales involucradas, tales como la de transporte público, construcción, agropecuario y turismo, entre otras. Desde el Instituto de Previsión Social, igualmente, se han desarrollado acciones destinadas a disminuir la evasión de contribuciones, por medio del cruce de información con otras entidades del sector público que se relacionan con empresas privadas. En Perú, por su parte, se implementó en 2008 el "Plan Reto", a través de brigadas de inspección.

En Ecuador también se han realizado campañas de comunicación, a través de medios de comunicación y brigadas de información; en tanto otras han incluido acciones de información, prevención, verificación y control en viviendas, como la campaña "Trabajo Doméstico Digno" y su ampliación a todas las modalidades de trabajo en coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), incluido el control en empresas.

En otros casos, los gobiernos han fortalecido su capacidad de inspección al incrementar el número de inspectores y/o modernizar la tecnología y las bases de información con las cuales operan. En Perú, solo el cruce de información entre la administración laboral y la administración tributaria a través de la Planilla Electrónica permitió un incremento importante de la formalización, al aumentar el registro de empresas y al potenciar el alcance de la supervisión del Ministerio de Trabajo en el cumplimiento de las obligaciones laborales. Además, en 2008 se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), lo que ha permitido pasar de un millón de trabajadores fiscalizados en 2000 a 2,7 millones en 2011. En Argentina también se fortaleció la inspección laboral a través de la asignación de mayores recursos humanos y tecnológicos, así como de nuevos arreglos institucionales, y se aplicó un Programa Nacional de Regularización del Trabajo.

En otros casos se han generado esquemas específicos de inspección para facilitar la transición a la formalidad. En Brasil, se fortaleció y amplió la estructura de la Justicia Laboral, y desde 2002, el Ministerio Público de Trabajo ha estructurado grupos especializados de fiscales para la erradicación del trabajo infantil, la lucha contra el trabajo forzoso y las diversas formas de discriminación; también se realizaron mejoras en los ámbitos de formalización de contratos y libertad de asociación, entre otros. Asimismo, se han establecido incentivos financieros para los auditores laborales por vínculo de trabajo formalizado. En Ecuador, el Ministerio de Relaciones Laborales ha reestructurado y fortalecido las inspectorías de trabajo por medio de la contratación de nuevos inspectores y la mejora de sus condiciones salariales. De igual manera, ha modificado su antiguo modelo de gestión de inspectorías por uno activo con visitas en sus siete direcciones regionales. El IESS, por su parte, ha emprendido acciones coactivas para el cobro de cotizaciones adeudadas. En el caso de México, la Secretaría de Trabajo y Previsión social difunde acciones de formalización entre empleadores y trabajadores, y se desarrollan inspectorías laborales focalizadas en algunos estados. Mientras tanto, en Uruguay se ha mejorado la eficiencia de los organismos recaudatorios, como la Dirección General de Impuestos y el Banco de Previsión Social.

4. Conclusiones

Del análisis de las experiencias estudiadas es posible obtener tres conclusiones principales que ameritan ser consideradas para el estudio de las estrategias de transición a la formalidad. Las dos primeras conclusiones se vinculan con el enfoque de las políticas públicas, mientras que la tercera hace referencia a los desafíos.

4.1 Crecimiento económico: condición necesaria pero no suficiente

Las prácticas identificadas en los países estudiados se han producido, en casi todos los casos, en entornos caracterizados por una positiva evolución económica y la generación de empleo formal. Se trata, así, de un periodo de análisis que tiene su propia especificidad, pues ha aportado grados de libertad para el diseño e implementación de un conjunto de medidas que requieren de una base de financiamiento para asegurar la continuidad y sustentabilidad de los avances y logros obtenidos. La relativa estabilidad del crecimiento observado es también un factor que amerita ser reforzado. Una mayor diversificación económica resulta, en ese sentido, necesaria para acelerar la tasa de crecimiento del empleo formal.

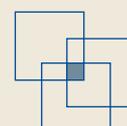
Por su parte, la aplicación de políticas económicas que favorezcan la creación de empleo formal es una condición indispensable para potenciar el efecto de otras políticas específicas en la materia. Una conducción eficiente de las finanzas públicas, por ejemplo, ha generado el espacio para simplificar procedimientos administrativos, modernizar el funcionamiento de instituciones públicas, generar incentivos para formalizar empresas y aumentar la cobertura de la seguridad social en muchos de los casos estudiados.

Es preciso considerar, además, que los avances identificados en la mayoría de los estudios se han concretado mediante una disminución de la informalidad en el sector formal; sin embargo, son mayores los desafíos que se presentan al abordar el problema en el sector informal, especialmente en sectores como el trabajo por cuenta propia, el empleo informal en las Pyme o el trabajo doméstico. Así, los avances logrados generan, a su vez, mayores y más complejos desafíos también en el ámbito del diseño y coordinación de políticas públicas. Finalmente, la existencia de instituciones fortalecidas en los ámbitos de la fiscalización de las obligaciones laborales y de la seguridad social, por ejemplo, que operan con estándares de eficiencia y calidad en la provisión de servicios, conforma un requisito previo e indispensable para aspirar a nuevos avances en el tránsito hacia la formalidad.

4.2 Necesidad de un enfoque integrado y comprensivo

Debido a la naturaleza heterogénea del problema del empleo informal, constituida por las fuentes que lo generan, la diversidad de formas que adopta, así como por la variedad de colectivos afectados, resulta claro que una estrategia de transición hacia la formalidad requerirá de un enfoque que permita integrar políticas diversas para abordar el problema en sus distintas dimensiones y diferentes actores y colectivos. Como puede observarse, se trata de un tema complejo por la forma en que suele operar la política pública en los países de la región, que tiende a separar, por ejemplo, las políticas económicas de las respuestas institucionales en relación a la informalidad. Un enfoque integrado requiere soluciones desde ambos planos y buscar un adecuado balance que dependa de las circunstancias nacionales.

Cuando las experiencias han sido puntuales o han priorizado solo un aspecto del problema, los resultados han sido generalmente limitados. En cambio, cuando se ha utilizado un conjunto de políticas que, por ejemplo, abordan a través de un enfoque integrado las cuatro vías o dimensiones de intervención identificadas en los estudios, los resultados se han mostrado más completos y eficaces. Lo anterior incorpora un mayor grado de complejidad al diseño de



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

una estrategia de transición hacia la formalidad, requisito que, a su vez, es indispensable para garantizar la eficacia.

Por otro lado, resulta evidente que la mayor parte de las experiencias analizadas se concentran en el empleo asalariado. Dado que el empleo por cuenta propia y el trabajo doméstico concentran también altos componentes de empleo informal, existe un claro espacio para desarrollar iniciativas en estas dimensiones, a fin de que las estrategias sean comprensivas e inclusivas. Cabe distinguir, también, entre las actividades por cuenta propia realizadas por quienes se encuentran en situación de subsistencia y aquellas realizadas por quienes pueden dar pasos hacia el crecimiento de sus actividades.

4.3 Los desafíos

Consolidar y profundizar el tránsito hacia la formalidad en los países de la región se presenta como un formidable desafío, no solo en cuanto a su instalación como objetivo estratégico de desarrollo, sino también en términos de la implementación de políticas de diversa naturaleza; en su coordinación; en la mejora de los términos y la aplicación de las normas; en el logro de la convergencia deseada en el plano de los distintos incentivos, y en la disposición de la capacidad efectiva de gestión para conducir procesos complejos.

Una tarea de esa naturaleza requiere de amplios consensos, pues son múltiples los actores relacionados y variadas las dimensiones de la vida económica que se verán afectadas. Es por ello que una estrategia de este tipo precisa de una política permanente de información y difusión de los objetivos y resultados que se pretende alcanzar, así como de la movilización de voluntades y capacidades para lograr acuerdos sobre la pertinencia y conveniencia de las decisiones a adoptar. Por lo tanto, una vez más, el desarrollo del diálogo y la promoción de acuerdos de los distintos niveles de decisión se torna una condición imprescindible para generar avances que sean reconocidos en su legitimidad y a los que se dote de la necesaria estabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Las políticas públicas deben y pueden, además, ser complementadas con los esfuerzos de los propios actores sociales, tanto en organización de los trabajadores y unidades económicas de la economía informal, como en la extensión de servicios hacia estos sectores en temas urgentes como la seguridad y salud en el trabajo o la capacitación productiva, por ejemplo.

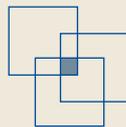
Por último, no se debe perder de vista que el objetivo final de las políticas de transición a la formalidad es la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de quienes se encuentran en la economía informal; por lo tanto, la política debería estar orientada, fundamentalmente, hacia la inclusión social y laboral de estos grupos.



Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe