



Organización
Internacional
del Trabajo



POLÍTICAS DE **FORMALIZACIÓN** EN AMÉRICA LATINA

AVANCES Y DESAFÍOS

José Manuel Salazar-Xirinachs
Juan Chacaltana
EDITORES

Oficina Regional para América Latina y el Caribe



José Manuel Salazar-Xirinachs

Desde el 1 de Junio del 2015 es el Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe con sede en Lima, Perú, con nivel de Director General Asistente (ADG). Obtuvo una Maestría en Desarrollo Económico y un Doctorado en Economía en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, así como el grado de Bachiller en Economía en la Universidad de Costa Rica. Ha impartido cursos en las Universidades de Costa Rica; Heredia, Costa Rica; Cambridge, Inglaterra y Georgetown, Washington D.C.

Fue Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica (98-1997), Director de la Unidad de Comercio de la OEA (2005-1998) y Director General Asistente con responsabilidad global por el tema de Empleo de la OIT (2013-2005).

Es autor de numerosos artículos sobre desarrollo, comercio, integración económica, competitividad y empleo. Ha editado varios libros incluyendo *Towards Free Trade in the Americas* (Brookings Institution, 2001), *La Promoción de Empresas Sostenibles* (ILO, 2008), *Trade and Employment: From Myths to Facts* (ILO, 2011). En 2015 publicó junto con I. Nubler y R. Kozul-Wright *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (ILO-UNCTAD (2014). Fue miembro del Consejo Asesor del Reporte sobre Desarrollo Humano del 2010 (UNDP, New York), y de la Junta Directiva del International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD, Geneva).

Juan Chacaltana

Desde el año 2017, es Especialista Senior de Empleo en el Departamento de Políticas de Empleo de la OIT con sede en Ginebra, Suiza. Ha desempeñado diversos cargos en la OIT, entre ellos Economista Senior de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Especialista de Empleo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos y Coordinador del Programa de Formalización de América Latina y el Caribe (FORLAC). Asimismo, fue Manager del Programa Interagencial de Naciones Unidas sobre Juventud, Empleo y Migración, que contó con la participación de OIT, PNUD, UNFPA y OIM.

Cuenta con una Maestría en Economía por la Universidad de Texas A&M de los Estados Unidos y un Doctorado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha impartido cursos de Economía Laboral en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico y la Universidad de Piura. Ha publicado y editado numerosos libros y artículos sobre políticas de formalización, políticas laborales, políticas sociales, juventud y futuro del trabajo. En materia de informalidad, recientemente destacan "Pathways to formalization: going beyond the formality dichotomy", "Hacia un Desarrollo Inclusivo. El caso peruano" y su participación en la publicación global de OIT "Women and men in the informal economy: A statistical picture, Third edition". Ha recibido dos veces (2007 y 2013) la Condecoración "Orden del Trabajo" por parte del Estado Peruano.

POLÍTICAS DE
FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

AVANCES Y DESAFÍOS



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Salazar-Xirinachs, José Manuel & Chacaltana, Juan

Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018. 484 p.

Economía informal, crecimiento económico, políticas de empleo, trabajo decente, diálogo social, América Latina, Caribe.

ISBN: 978-92-2-132051-7 (print)

ISBN: 978-92-2-132052-4 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Impreso en Perú

ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

PRÓLOGO 9

AGRADECIMIENTOS 12

**1. LA INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
¿POR QUÉ PERSISTE Y CÓMO SUPERARLA?** 13
José Manuel Salazar-Xirinachs
Juan Chacaltana

**PARTE I.
POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN** 49

**2. CRECIMIENTO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y
FORMALIZACIÓN** 51
Ricardo Infante

3. INSPECCIONES DEL TRABAJO 71
Carmen Bueno

4. REGÍMENES TRIBUTARIOS SIMPLIFICADOS 107
Oscar Cetrángolo
Juan Carlos Gómez Sabaini
Ariela Goldschmit
Dalmiro Morán

**5. FORMACIÓN PARA INSERCIONES LABORALES
DE CALIDAD** 137
Fernando Vargas

**6. TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD Y
PROTECCIÓN SOCIAL** 171
Fabio Bertranou
Pablo Casalí

- 7.** ¿PUEDEN AYUDAR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD?: E-FORMALIDAD 195
Juan Chacaltana
Vicky Leung
Claudia Ruiz
Evelyn Veza

**PARTE II.
ESTRATEGIAS EN SEGMENTOS
DE ALTA INFORMALIDAD 213**

- 8.** ESQUEMAS ESPECIALES PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS 215
Linda Deelen
Lysette Henríquez Amestoy

- 9.** EQUIDAD EN LA LEGISLACIÓN LABORAL PARA EL TRABAJO DOMÉSTICO 243
Larraitz Lexartza
María José Chaves
Ana Carcedo

- 10.** PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA 269
Sonia Gontero
Jürgen Weller

- 11.** ENFOQUES ESPECÍFICOS PARA EL TRABAJO RURAL Y AGRÍCOLA 305
Gerhard Reinecke

**PARTE III.
LECCIONES APRENDIDAS
Y POR APRENDER 319**

- 12.** EVALUACIÓN DE IMPACTO 321
Jonas Jessen
Jochen Kluge

PARTE IV. CASOS PAÍS

341

EXPERIENCIA EN EL DESARROLLO DE UN ESQUEMA INTEGRAL DE POLÍTICAS PARA PROMOVER LA FORMALIDAD LABORAL EN **ARGENTINA** EN EL PERÍODO 2003-2015

343

Fabio Bertranou
Diego Schleser
Maías Maito

LAS BUENAS PRÁCTICAS QUE EXPLICAN EL AVANCE DE LA FORMALIZACIÓN EN **BRASIL** DURANTE EL PERÍODO 2003-2014

367

José Dari Krein
Marcelo Manzano
Anselmo Luís dos Santos
Christian Duarte

EL TRÁNSITO DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA FORMAL EN **COLOMBIA** EN EL PERÍODO 2007-2017

393

Stefano Farné

DETERMINANTES DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL EN **MÉXICO** EN EL PERÍODO 2010-2016

419

Israel Banegas González
Tania Hernández Ortíz
Alejandro Gómez López

CRECIMIENTO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y FORMALIZACIÓN EN EL **PERÚ** EN EL PERÍODO 2002-2012

453

Juan Chacaltana



Esperamos que esta publicación promueva la discusión académica pero sobre todo política sobre la experiencia de América Latina, así como de los desafíos señalados. Creemos que la discusión sobre las políticas de formalización basada en evidencia, como la aquí mostrada, evitará debates ideológicos y abstractos, y permitirá consolidar el avance de la región en la transición a la formalidad.



políticas de formalización, de su efectividad en la región, con vistas a identificar desafíos para obtener mejores resultados en el futuro.

La revisión de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe sugiere que el episodio de formalización observado estuvo asociado en primera instancia a las relativamente altas tasas de crecimiento económico del período 2002-2013, que fueron complementadas por políticas deliberadas, que tuvieron intensidad creciente en el tiempo, aunque con diferencias entre países. En general, se encuentra que los impactos del crecimiento y de los cambios en la estructura económica sobre la formalización tienden a ser mayores que los de las intervenciones institucionales, pero que los mejores resultados provienen de experiencias donde se combinan crecimientos y transformaciones económicas aceleradas con intervenciones institucionales y de política integradas.

A nivel micro, la literatura de evaluación de impacto de las iniciativas institucionales, encuentra algunos efectos positivos aunque más bien pequeños y generalmente de corto plazo. Una clave para entender estos resultados es que los estudios de evaluación de impacto tienden a enfocarse en una intervención en particular, en un periodo de tiempo corto. Sin embargo, si algo se ha aprendido de la experiencia regional, es que los resultados en materia de formalización toman tiempo y requieren múltiples intervenciones, tal como lo reconoce la Recomendación 204 de la OIT. De hecho los resultados más alentadores se han dado allí donde ha habido múltiples iniciativas, que en la práctica se fueron aglutinando progresivamente, y donde se sostuvo esta visión de políticas en el tiempo, incluso más de una década. Las pocas experiencias de lo que se podría denominar un enfoque integrado tuvieron estos ingredientes en un contexto de crecimiento relativamente alto y sostenido. Aplicar este enfoque integrado es un primer desafío para los hacedores de política.

Un segundo desafío, asociado a lo anterior es consolidar la sostenibilidad de lo avanzado. El episodio de formalización de la región analizado en este libro ha dependido en gran medida de un ciclo económico favorable, muy asociado al ciclo de altos precios de las materias primas. Con el cambio de ciclo hacia la desaceleración del crecimiento, ya existe evidencia de que en 2016 la informalidad volvió a crecer en la región luego de 10 años de caídas continuas. Esto es una constatación de que la volatilidad del crecimiento es enemiga del avance en la reducción de la informalidad, y enfatiza la importancia de un crecimiento alto y sostenido.

Un tercer desafío es el que plantean las transformaciones tecnológicas, los nuevos paradigmas de producción y la globalización. Estas están generando cambios notables en los procesos productivos, en los modelos de negocios, y en las modalidades de empleo y contratación. Los procesos productivos más intensivos en tecnología abren oportunidades pero también levantan barreras para que las empresas pequeñas puedan vincularse a las cadenas de valor. Las nuevas modalidades de empleo, tales como el trabajo a demanda vía plataformas digitales, la economía gig y otras relacionadas, amenazan con crear nuevas formas de informalidad en los casos en que no haya una relación laboral clara, no haya



AGRADECIMIENTOS

Los editores, José Manuel Salazar-Xirinachs, Juan Chacaltana, manifiestan su reconocimiento al equipo de trabajo responsable por esta publicación y a todos los autores que contribuyen.

Este libro es un esfuerzo colectivo de múltiples personas y unidades de la OIT. En su elaboración han participado diversos profesionales de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, oficinas subregionales y de país, equipos de trabajo decente, así como del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT en Ginebra y del Centro de Formación de la OIT en Turin Italia.

Se agradece a Jürgen Weller y Sonia Gontero de la CEPAL, a Fernando Vargas de OIT/CINTERFOR, y a todos los expertos colaboradores externos que entusiastamente se sumaron a la idea de contribuir con esta Publicación. La coordinación general de la publicación estuvo a cargo de Evelyn Vezza y Claudia Ruiz.

La Dirección Regional agradece también al equipo del Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe de la OIT (SIALC/Panamá), particularmente a Bolívar Pino, Rigoberto García y Leo Mendoza por su trabajo en producción de datos de informalidad a lo largo del tiempo en la región; así como a Florence Bonnet, del Departamento de Workquality en Ginebra por los datos de nivel mundial.

La diagramación, imagen y estilo gráfico del libro han sido responsabilidad de Carola González y Mariella Mujica, bajo la coordinación de Milagros Parodi y Luis Córdova. La corrección de estilo estuvo a cargo de Goretti Dañobeitia. Los servicios de apoyo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, especialmente las unidades de Programación y Finanzas, fueron muy valiosos en las distintas etapas del proceso de esta publicación.

1. LA INFORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿POR QUÉ PERSISTE Y CÓMO SUPERARLA?

José Manuel Salazar-Xirinachs

Director de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Juan Chacaltana

Especialista Senior de Empleo del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT

Resumen

Una de las transformaciones más importantes en los mercados de trabajo de América Latina en las últimas décadas es el proceso de formalización que se observa desde inicios del nuevo milenio. Se estima que de los 51 millones de empleos que se crean en la región en el decenio 2005-2015, 39 millones son empleos formales, lo cual permite reducir la tasa de empleo informal en este periodo. Diversos factores contribuyen en este proceso: un periodo de crecimiento económico excepcional, transformaciones económicas y sectoriales importantes y políticas deliberadas y explícitas hacia la formalización. A pesar de estos avances, el nivel de informalidad es aún elevado en una región en la que muchos países son de renta media. Y a esto hay que sumarle nuevos desafíos asociados a las nuevas tendencias del futuro del trabajo, que traen al mismo tiempo nuevas formas de informalidad y nuevas formas de formalidad.



1.1 Antecedentes

La incidencia de informalidad es una de las características más persistentes, negativas y preocupantes de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Poco más de la mitad de los 263 millones de trabajadores de la región trabajan en la informalidad, esto es, cerca 140 millones de trabajadores. Se trata de trabajadores que no están cubiertos por la legislación laboral y, por lo tanto, no están sujetos a las reglas formales del mundo del trabajo ni a la justicia laboral correspondiente; no cotizan a la seguridad social y, por consiguiente, no son parte del Estado de bienestar, ni del pacto social que debe caracterizar a las sociedades modernas; en su mayoría tienen empleos de baja productividad y, en consecuencia, sus ingresos son bajos. En el peor de los casos, muchos de ellos viven en la pobreza o pobreza extrema; y en el mejor de los casos, integran lo que los analistas llaman "grupos vulnerables", que pueden no estar bajo la línea de la pobreza, pero tienen niveles bajos de ingreso y están en riesgo de que el ciclo económico en un momento de desaceleración o un riesgo de enfermedad o de otra naturaleza los hunda en la pobreza.

Pero los costos, riesgos y vulnerabilidades no son solo para las personas que trabajan en la informalidad. Las unidades económicas o empresas que operan en la informalidad también incurren en costos u oportunidades perdidas, pues no son sujeto de crédito, no pueden participar en los procesos de adquisición pública ni en los procesos de exportación e importación por canales formales y, por lo tanto, tienen un acceso limitado a mercados, circunscritas en general solo a sus localidades. Además, con frecuencia las compañías formales se quejan de que muchas de estas empresas informales representan competencia desleal.

La informalidad es también un costo muy alto para la sociedad en general e incluso para los sistemas políticos: su existencia reduce recursos fiscales que podrían financiar inversiones productivas y programas sociales que mejoren el Estado de bienestar y la justicia social. Al estar excluidas del "pacto social", tanto las empresas como los trabajadores informales representan lo que en la práctica es una fractura social que erosiona la cohesión social. Además, la combinación de falta de oportunidades de empleo, altas tasas de informalidad y desafíos no resueltos de la desigualdad explican buena parte de la alta conflictividad que existe en América Latina, con los resentimientos y enojos basados en un sentido básico de injusticia y la falta de un sentido de que todos están "en el mismo bote". Es decir, hay un vínculo entre la alta informalidad, el desempeño de los mercados laborales, la desigualdad y la gobernabilidad democrática.

Por todas estas razones –y otras que se podrían agregar–, la persistencia de informalidad en los mercados laborales de la región constituye un reto que debe enfrentarse como una de las más altas prioridades de la política pública en los países de la región.

De hecho, una tendencia positiva es que, en los últimos años, algunos Gobiernos han priorizado la transición de la informalidad a la formalidad dentro de sus planes y políticas de desarrollo. Como se verá más adelante, en algunos casos, estas acciones se iniciaron hace más de una década, y ahora tienen estrategias más complejas, en múltiples dimensiones y áreas y que en algunos casos se han denominado "estrategias integradas". En otros casos, las iniciativas son más recientes. Por ejemplo, en Brasil existen diversos incentivos tributarios y de la seguridad social para las pequeñas y micro empresas, y más



recientemente un Plan de Combate a la Informalidad. En Argentina se ha dado un gran esfuerzo para regularizar el trabajo no registrado y esquemas innovadores en áreas como trabajo doméstico o empleo rural. En México se lleva a cabo desde hace unos años un Programa de Formalización y se han iniciado programas e incentivos en esa dirección. En Colombia se han ensayado diversas medidas: desde una Ley de Formalización hasta los denominados Acuerdos de Formalización y más recientemente un documento de política sobre Formalización Empresarial. En Costa Rica recientemente se ha aprobado de manera tripartita un Plan Nacional de Formalización; y en Perú un Plan sectorial del Ministerio de Trabajo se ha transformado en el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.

La literatura de evaluación de impacto de estas iniciativas institucionales encuentra efectos positivos, aunque más bien pequeños y generalmente de corto plazo. Una clave para entender estos resultados es que los estudios de evaluación de impacto tienden a enfocarse en una intervención en particular y en un periodo de tiempo corto. Sin embargo, si algo hemos aprendido en la práctica en la región es que los resultados en materia de formalización toman tiempo y requieren múltiples intervenciones, tal como lo reconoce la Recomendación núm. 204 de la OIT. De hecho, los resultados más alentadores se han dado allí donde ha habido múltiples iniciativas, que en la práctica se fueron aglutinando progresivamente, y donde se sostuvo este esfuerzo de políticas en el tiempo, incluso más de una década. Las pocas experiencias de lo que se podría denominar un enfoque integrado tuvieron estos ingredientes.

En cualquier caso, la efectividad de las políticas puestas en práctica ha sido erosionada por una serie de factores. Algunos esfuerzos no han sido sostenidos a través del tiempo como políticas de Estado, debido a limitaciones presupuestarias o por causa de los ciclos electorales; en su mayoría, las políticas han sido de alcance limitado en lo que respecta a las situaciones de informalidad o no han tenido la escala necesaria, en vez de ser integrales y con la escala requerida, requisitos cuya importancia se explica más adelante en este capítulo. A pesar de una variedad de esfuerzos y de casi una década de crecimiento relativamente alto, la tasa promedio de informalidad en la región agrícola y no agrícola se estima en un 53 por ciento. Un gran desafío es consolidar la sostenibilidad de lo avanzado. Como se verá, la formalización en América Latina y el Caribe ha dependido en gran medida de un ciclo económico favorable, muy asociado al ciclo de altos precios de las materias primas. La volatilidad del crecimiento en la región y su dependencia del ciclo de la demanda y precios de las materias primas, en parte asociada al insuficiente desarrollo y diversificación productiva, pone sobre la mesa la importancia de las políticas de desarrollo productivo como área instrumental básica para hacer el crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible y más efectivo en la generación de empleos formales.

Adicionalmente, el siglo XXI ha traído consigo una serie de megatendencias, entre las que se destacan los cambios tecnológicos acelerados que algunos llaman la Cuarta Revolución Industrial, con los impactos de la revolución digital, la automatización y la inteligencia artificial. Estas nuevas tecnologías disruptivas están generando nuevos modelos de negocios y nuevas formas de contratación. Aunque los trabajadores por cuenta propia siempre han constituido una parte importante de la fuerza de trabajo de la región (un 28 por ciento en promedio en 2014), han ido surgiendo nuevas formas de empleo.

Han surgido así nuevas presiones en los mercados laborales: a que más trabajadores no realicen jornadas completas, sino que estas sean parciales, a que los contratos sean temporales, a que se incremente el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas y a que cada vez sea más visible el trabajo "a pedido", así como relaciones de trabajo encubiertas o el empleo por cuenta propia económicamente dependiente¹. Estos cambios presentan tanto oportunidades como riesgos. Por el lado de las primeras, se generan puestos de trabajo en ocupaciones y sectores que antes no existían, con mayor flexibilidad. Para ciertos grupos de trabajadores permiten un mejor balance vida-trabajo, siempre y cuando se encuentren en una situación voluntaria. También permiten incrementos de productividad y competitividad para las unidades productivas. Por ejemplo, a través del comercio electrónico y las plataformas digitales, muchas pequeñas y medianas empresas pueden expandir sus mercados y sus ventas. En el otro lado de la moneda, los riesgos son el incremento en los niveles de desprotección en cuanto a derechos laborales, la falta de coberturas y las posibilidades disminuidas de organización y representación de los trabajadores. Es decir, los riesgos de nuevas causas para el crecimiento del trabajo informal se vienen a sumar a las razones estructurales históricas por las que ya el número de trabajadores informales era alto.

Claramente coexisten los viejos y los nuevos desafíos para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe. En algunas áreas y temas ha aumentado mucho la comprensión de los desafíos y la evidencia sobre lo que funciona y bajo qué circunstancias. En otras, hay una importante agenda de conocimientos por desarrollarse y experiencias por documentarse. El propósito de este libro es recoger en un solo volumen mucho de lo que sabemos sobre ese fenómeno complejo, heterogéneo y multidimensional de la informalidad y las lecciones que se derivan de este conocimiento. De igual manera, señalar las áreas con vacíos considerables de conocimiento sobre tendencias, políticas y programas. Los contribuyentes a este libro son un grupo de 32 investigadores y practicantes que, desde diferentes áreas de especialidad, arrojan luz sobre las tendencias de la informalidad, las políticas para enfrentarla y sus resultados.

El presente capítulo introductorio no pretende resumir las contribuciones de los autores, sino proveer un panorama inicial sobre el fenómeno, sus tendencias estructurales y la evolución de los enfoques de políticas para el combate de la informalidad o la promoción de la transición de la informalidad a la formalidad. La segunda sección resume y analiza la trayectoria conceptual del término informalidad; la tercera expone la magnitud y las características de la informalidad en la región; la cuarta analiza el proceso de formalización reciente a la luz del rol que los factores institucionales asumieron en él; y la quinta y última sección describe el contenido de los capítulos de esta publicación.

1 Véase OIT (2016) y para una discusión regional Maurizio, R. (2016).

1.2 La trayectoria conceptual del concepto de informalidad

El concepto de informalidad fue acuñado por el economista británico Keith Hart en 1970² basándose en su trabajo en Ghana, y se difundió rápidamente luego de un informe de misión sobre Kenya elaborado por la OIT en 1972³, uno de cuyos miembros fue precisamente Hart. En dicho informe se encontró que las personas pobres lograban sobrevivir mediante oficios, actividades y tareas que se realizaban a pequeña escala y –sin ser actividades delictivas– a menudo se encontraban al margen de las normativas vigentes⁴. Observaron que el “sector informal” incluye un amplio rango de actividades: desde aquellas vinculadas a la sobrevivencia hasta otras de negocios rentables, pero en muchos casos eran actividades no reconocidas, no registradas, no protegidas y no reguladas⁵.

Desde entonces y hasta la fecha, ha habido un intenso debate en torno al concepto de informalidad, así como las formas en que se mide. En la práctica, lo que se entiende por el término “informalidad” ha ido evolucionando y volviéndose cada vez más preciso⁶.

Por un lado, existe una visión que lo vincula esencialmente a factores económicos⁷. En América Latina y el Caribe, el concepto de “sector informal” rápidamente ocupó el centro del debate conceptual. Este concepto fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT –en particular, por su director, el economista argentino Víctor Tokman–, que concentró sus esfuerzos en la investigación del mismo desde la década de 1970. Según PREALC, el sector informal estaba conformado por trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, trabajadores y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados y el trabajo doméstico. Conceptualmente, esta visión asocia el sector informal con el funcionamiento de los mercados de trabajo y el grado de desarrollo de los países. En particular, en América Latina y el Caribe, se asocia a la heterogénea incorporación del progreso técnico, que no llegó a los estratos económicos que operan con baja productividad, pero concentran mucho empleo, lo cual da lugar a una fractura en el terreno productivo que está también en la base de fenómenos como la desigualdad y la informalidad⁸.

En esta variante se puede mencionar también el trabajo del economista cubano-americano Alejandro Portes, según el cual la informalidad está integrada en los sectores modernos, pero a través de procesos de descentralización productiva tanto nacional como internacional. Se ve así al sector informal como subordinado a los sectores modernos, mediante lógicas

2 Hart, K. (1970).

3 OIT (1972).

4 Para más detalles sobre la evolución conceptual véase: Tokman, V. (2004).

5 OIT (2013a y 2013b).

6 Chen, M. A. (2012) presenta una clasificación de los enfoques existentes.

7 Hubo, por supuesto, debates internacionales previos al menos desde mediados del siglo XX, y en diversas disciplinas. En la economía, esto incluye desde los enfoques neoclásicos que vinculan la informalidad a la falta de crecimiento sostenido hasta los trabajos de Lewis, W. A. (1954), Harris, J. y Todaro, M. (1970) o Doeringer, P. y Piore, M. (1971) que, con sus diferencias, enfatizaron un comportamiento dual en los mercados de trabajo; pasando por las interpretaciones estructuralistas.

8 Infante, R. y Sunkel, O. (2012).

de explotación, con la finalidad de reducir costos e incrementar la competitividad de las empresas más grandes⁹.

Por otro lado, a mediados de los ochenta, tres investigadores peruanos (Hernando de Soto, Enrique Gersi y Mario Guibellini) presentaron una interpretación alternativa del sector informal, asociándola a factores legales o institucionales. Desde esta visión, el sector informal está conformado por negocios a pequeña escala con escaso capital los cuales enfrentan largos y engorrosos trámites que implican costos en tiempo y dinero. Como resultado, son forzados a operar en la informalidad¹⁰. En un estudio posterior, De Soto¹¹ remarcó el rol de la extensión de los derechos de propiedad a los informales a fin de convertir su capital acumulado no transable en capital real y comercializable.

Una variante de esta visión es aquella que plantea que la informalidad proviene de una decisión o elección voluntaria. Un trabajo inicial en esta área ha sido de Fields¹², pero ha recibido más atención con el trabajo de Maloney¹³ y, sobre todo, de Perry¹⁴. Con algunas variantes, esta visión considera que muchos eligen operar o trabajar de manera informal luego de comparar los beneficios y costos de la formalidad en términos de pago por registro, impuestos, salarios y seguridad, entre otros. Levy¹⁵ argumenta que los sistemas de protección social contributivos o no contributivos tienen un rol en la elección de la informalidad. Esta visión ocupa un lugar central en los debates actuales en la región en el ámbito tanto académico como de políticas¹⁶.

También en el terreno institucional, aunque desde otro punto de partida, Kanbur¹⁷ enfatiza la necesidad de darle mayor relevancia al cumplimiento efectivo de las normas, tema muy relevante en América Latina y el Caribe, en muchos de cuyos países se aprueban leyes, pero su cumplimiento está rezagado¹⁸.

Los conceptos que subyacen a las diversas visiones mencionadas presentan desafíos en términos de su grado de precisión y medición. Al respecto, como indica Kanbur¹⁹, cada quien ha utilizado una definición operativa distinta. Este es un tema de mucha relevancia, ya que con frecuencia se podrían evitar extensos debates e incertidumbres si se tuvieran más claras las definiciones de los indicadores que se utilizan para medir informalidad o las variables causales que influyen en ella.

Al respecto y ante la necesidad de introducir precisiones metodológicas sobre el persistente fenómeno de la informalidad, cabe mencionar que en 1993 durante la 15.ª Conferencia

9 Portes, A. *et al.* (1989).

10 De Soto, H. (1986).

11 De Soto, H. (2000).

12 Fields, G. (1990).

13 Maloney, W. F. (1999).

14 Perry, G. *et al.* (2007).

15 Levy, S. (2008).

16 Existe también discusión empírica. En algunos casos, la evidencia se basa en encuestas de percepción sobre por qué se trabaja de manera formal o informal. Más recientemente, hay estudios que intentan aproximarse de manera econométrica. Al respecto, Dávalos, M. E. (2012) indica que un 70 por ciento de los hombres en Brasil en trabajos informales no elije y solo un 30 por ciento lo hace. Del mismo modo, Tello, M. (2015), con datos de Perú encuentra que la mayoría no elije.

17 Kanbur, R. (2009).

18 Existe abundante literatura al respecto. Véase, por ejemplo: Marinakis, A. (2014).

19 Kanbur, R. (2009).

Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) se adoptó una definición sobre el "sector informal"²⁰. Se distinguen dos definiciones operativas importantes: por un lado, las "empresas del sector informal" y, por otro, el "empleo en el sector informal". Las empresas del sector informal tienen algunas características principales: no están incorporadas (no tienen identidad legal separada de los propietarios y no llevan contabilidad), producen bienes y servicios comercializables, tienen pocos trabajadores (en muchos casos se usan menos de 5 trabajadores) y no están registradas. El "empleo en el sector informal" es el empleo que se da en estas empresas. Cabe precisar que el concepto de empresa incluye tanto a unidades que emplean a trabajadores como a los trabajadores por cuenta propia. Asimismo, se excluyeron de esta definición ciertas actividades como la agricultura, la producción para el autoconsumo, el trabajo de cuidado, el trabajo doméstico remunerado y los servicios voluntarios a la comunidad²¹.

Esta definición constituyó, sin duda, un avance en la homogenización de indicadores sobre informalidad. Sin embargo, diversos sectores académicos y políticos comentaron que fuera de lo que ahora se medía como "empleo en empresas del sector informal", también existía empleo con características de informalidad. En particular, empleo con características de informalidad (sin protección, sin derechos de asociación, entre otros) puede existir y, de hecho, existe en empresas del sector formal por diversas razones. También existe, y con mucha frecuencia, empleo informal en el sector del trabajo doméstico.

Estos temas fueron discutidos en la 17.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003, cuyo resultado fue la incorporación del concepto de "empleo informal", que en la práctica está conformado por tres categorías: empleo informal en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector de los hogares. El Recuadro 1 contiene la definición desagregada de empleo informal.

La unión de ambos conceptos da lugar a lo que se denomina "economía informal". Este concepto fue inicialmente introducido en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 y ratificado en la de 2015, que dio lugar a la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal²².

20 Lo que se presenta aquí es un resumen simplificado de estas discusiones y conceptos. Para más detalle véase: OIT (2013a).

21 Cabe destacar que la definición de "empresa del sector informal" fue subsecuentemente incorporada en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA) de las Naciones Unidas por recomendación de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas. En algunos países se han estimado cuentas satélites para la estimación del sector informal basándose en cuentas nacionales.

22 Las Conferencias Internacionales del Trabajo (CIT) reúnen cada año a los constituyentes tripartitos de todos los países miembros de la OIT. Las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) reúnen también a los países miembros, pero las reuniones son cada cinco años.

Recuadro 1. La definición estadística de empleo informal

La 17.a CIET definió el "empleo informal" como el número total de empleos informales, realizados en las empresas del sector formal, en las empresas del sector informal o en hogares, durante un período de referencia determinado.

Se compone de:

- Trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal.
- Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en las empresas del sector formal o informal.
- Asalariados con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos remunerados.
- Miembros de cooperativas de productores del sector informal.
- Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar.

En OIT (2013c) se incluye un marco analítico útil para entender los diversos conceptos involucrados.

Unidades de producción por tipo	Trabajos por situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de las cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal					1	2			
Empresas del sector informal	3		4		5	6	7	8	
Hogares	9					10			

En el diagrama, las casillas marcadas en gris claro se refieren a empleos formales. Las casillas en gris oscuro se refieren a empleos que por definición no existen en el tipo de unidad de producción en cuestión. Las casillas que no están matizadas representan los varios tipos de empleo informal.

El diagrama también permite visualizar las diferencias entre diferentes indicadores:

- ▶ El **empleo informal** se captura en las casillas 1-6 y 8-10.
- ▶ El **empleo en el sector informal** se captura en las celdas 3-8, que incluye empleos formales en empresas del sector informal (celda 7).
- ▶ El **empleo informal fuera del sector informal** se captura en las celdas 1, 2, 9 y 10.

Fuente: OIT (2013ca).

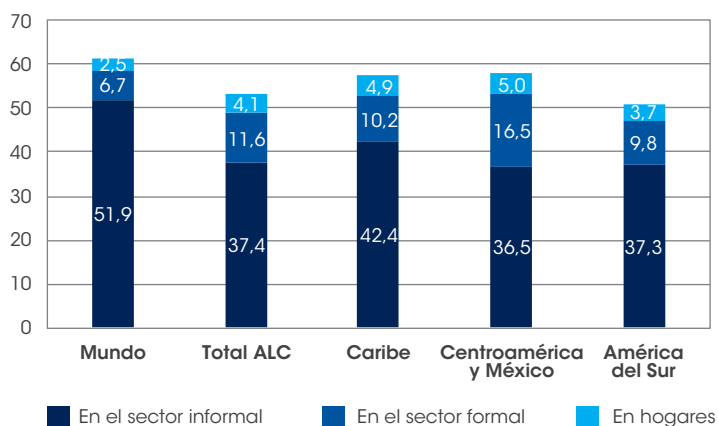
La economía informal, según la Recomendación núm. 204, "hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto".

La Recomendación núm. 204 se considera un hito porque es el primer instrumento internacional que se concentra en el tema de la informalidad. Entre sus considerandos, los países miembros reconocen que los trabajadores de la economía informal trabajan de manera informal principalmente por necesidad y no por elección. Probablemente, su mayor aporte es el reconocimiento de que la transición a la economía formal necesita acciones en varias áreas de política e involucra a diversas autoridades e instituciones para cooperar y coordinar estrategias coherentes e integradas. Por tanto, se requiere un enfoque integrado para lograr esta transición.

1.3 Magnitud y características del empleo informal total (agrícola y no agrícola) en América Latina y el Caribe: una comparación internacional

Según datos recientes de la OIT²³ de más de 100 países alrededor del año 2016, la tasa de empleo informal total (agrícola y no agrícola) en América Latina y el Caribe es del 53 por ciento, esto es, unos 140 millones de personas se desempeñan en trabajos informales en la región. A pesar de que hay otras regiones en el mundo con tasas más altas de informalidad, esta se considera alta pues la mayoría de los países de la región son de ingreso medio.

Gráfico 1.1. América Latina y el Caribe (circa 2016). Empleo informal total (agrícola y no agrícola) y su composición (en porcentaje)



Fuente: OIT (2018).

Del 53 por ciento de trabajadores en empleo informal, 37,4 puntos porcentuales corresponden al segmento de empleo informal en el sector informal (véase el Gráfico 1.1)²⁴. Este segmento abarca principalmente a los trabajadores y empleadores por cuenta propia, asalariados en unidades de producción informales, cuyos problemas más frecuentes son la limitación de capital y la baja escala de las operaciones. Esto les impide alcanzar un

23 OIT (2018).

24 Es importante enfatizar que estos datos corresponden al empleo informal total, agrícola y no agrícola. Los datos de empleo informal no agrícola usualmente reportan menores tasas porque la informalidad en la agricultura es mayor. Para más detalles sobre las características del empleo informal no agrícola véase: OIT (2013c).

adecuado nivel de productividad y volúmenes de producción suficientes. Asimismo, el empleo informal en el hogar (trabajo doméstico) contribuye con 4,1 puntos porcentuales, siendo además una de las ocupaciones con más altas tasas de informalidad. Y el otro segmento es el empleo informal en el sector formal, que se estima corresponde a 11,6 puntos porcentuales del empleo informal total. En este caso, la principal causa de la informalidad es el incumplimiento de la legislación; generalmente, por falta de información, falta de capacidad económica o debilidad institucional en el sistema de inspección laboral.

El empleo informal es un fenómeno sumamente heterogéneo. Cuando se desagrega por categorías ocupacionales, las tasas de informalidad más elevadas corresponden a los trabajadores por cuenta propia (84,1 por ciento). La informalidad entre los asalariados es del 37,2 por ciento y entre los empleadores, del 43,4 por ciento. La informalidad está fuertemente asociada con el tamaño de la empresa: la tasa de empleo informal en las empresas de 2-9 trabajadores es del 72,4 por ciento, en las de 10-49, del 29,1 por ciento y es del 15,3 por ciento en las de 50 o más trabajadores. A esto hay que agregar también que la productividad es más alta en las empresas formales que en las informales, por lo que la formalización es también una transformación que promueve el crecimiento de la productividad en las economías.

El empleo informal afecta a algunos grupos más que a otros. Las tasas de empleo informal son más altas en las mujeres (54,3 por ciento) en comparación con los hombres (52,3 por ciento). Aunque, dado que hay más hombres en el mercado de trabajo, ellos tienen mayor representación en el empleo informal.

La informalidad es mayor en la población joven (62,4 por ciento) que en la adulta (52,5 por ciento). De acuerdo a un reciente estudio de la OIT, la relación edad-informalidad es una U invertida: es baja en la juventud, crece en las edades intermedias y se reduce nuevamente en la adultez mayor²⁵. Esto tiene distintas implicaciones. La tasa de informalidad de los jóvenes no es independiente de la tasa de informalidad de las otras generaciones, pero al mismo tiempo, cada grupo demográfico tiene claramente necesidades de política específicas. En el caso de los jóvenes, las políticas de formalización se asocian más a la formación, al primer empleo, etc. En el caso de los adultos mayores, las necesidades pasan más por los sistemas de protección social. Por ello, las políticas para la transición a la formalidad deben adoptar un enfoque de ciclo de vida.

La educación es una variable de alto impacto en la incidencia de informalidad. Cuanto mejores son las calificaciones, mayores son la empleabilidad y las oportunidades de tener empleos registrados y beneficios sociales. Un 33,5 por ciento de quienes cuentan con educación superior (técnica o universitaria) tienen un empleo informal; y esta cifra asciende al 50,8 por ciento de los trabajadores con secundaria completa, al 72,5 por ciento de los que poseen primaria completa y al 81 por ciento de quienes no tienen estudios.

25 Chacaltana, J., Bonnet, F. y Leung, V. (próximo a publicarse).

Tabla 1.1. América Latina y el Caribe y el mundo (circa 2016). Tasa de empleo informal total (agrícola y no agrícola) (en porcentaje)

	Mundo	Américas						Otras regiones			
		Total	Norte- américa	América Latina y el Caribe			África	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y Asia Central	
				Total América Latina y el Caribe	Caribe	Centroamérica y México					América del Sur
Tasa de empleo informal total	61,2	40,0	18,1	53,1	57,6	58,0	50,8	85,8	68,6	68,2	25,1
Estatus en el empleo											
Empleadores	39,7	25,9	12,7	37,2	34,7	48,3	32,9	56,8	54,3	49,8	15,4
Trabajadores asalariados	50,7	31,3	5,5	43,4	42,8	50,5	40,8	77,9	75,1	53,6	39,9
Trabajadores por cuenta propia	86,1	82,2	68,6	84,1	90,9	75,9	86,0	94,4	94,3	86,2	60,0
Trabajadores familiares	100	100	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100	100	100
Género											
Hombres	63,0	40,5	18,9	52,3	56,7	55,6	50,5	82,7	70,2	70,5	26,4
Mujeres	58,1	39,2	17,3	54,3	58,7	61,8	51,3	89,7	61,8	64,1	23,6
Edad											
Jóvenes (15-24)	77,1	46,2	12,8	62,4	62,6	70,5	58,4	94,9	85,1	86,3	35,7
Adultos (25+)	58,7	40,4	19,5	52,5	48,3	55,5	51,5	82,8	61,1	67,1	21,8
25-29	62,6	37,0	17,5	46,4	49,0	52,3	44,0	85,5	68,8	70,8	26,4
30-34	58,6	37,6	18,5	47,0	45,2	51,9	45,2	83,1	61,0	67,3	21,8
35-54	55,7	39,9	19,1	51,3	46,3	53,3	50,7	79,7	56,9	63,8	20,0
55-64	59,2	42,1	21,2	59,9	53,5	59,3	60,3	84,2	62,8	72,4	21,5
65+	77,9	54,4	23,7	78,0	64,6	81,2	76,8	96,0	71,7	86,3	40,8

(continúa...)

	Mundo	Américas						Otras regiones			
		Total	Norte-americana	América Latina y el Caribe			África	Estados Árabes	Asia y el Pacífico	Europa y Asia Central	
				Total América Latina y el Caribe	Caribe	Centroamérica y México					América del Sur
Educación											
Sin estudios	93,8	81,0	13,6	82,2	79,4	78,5	88,3	94,0	88,6	94,9	77,1
Educación primaria	84,6	71,3	32,8	72,5	69,6	74,5	71,6	88,5	77,0	89,7	40,9
Educación secundaria	51,7	46,9	18,2	50,8	55,9	58,0	48,9	68,1	51,9	58,9	23,3
Educación terciaria	23,8	22,7	18,5	33,5	26,3	33,5	33,7	27,0	22,4	30,7	15,2
Área de residencia											
Rural	80,0	52,6	23,4	68,5	68,9	67,4	69,0	88,3	69,3	85,2	33,2
Urbana	43,7	35,8	17,6	47,0	55,8	50,0	45,3	76,3	63,9	47,4	19,4
Sector económico											
Agricultura	93,6	77,5	50,7	79,2	86,9	70,5	82,3	97,9	95,6	94,7	71,6
Industria	57,2	38,4	16,7	49,1	52,1	53,7	47,0	77,4	80,9	68,8	21,9
Servicios	47,2	35,5	17,9	49,0	51,4	56,2	46,2	70,2	57,3	54,1	20,2
Tamaño de la empresa¹											
Trabajadores por cuenta propia	86,1	82,2	68,6	84,1	90,9	75,9	86,0	94,4	94,3	86,2	60,0
2-9 trabajadores	74,2	72,4	-	72,4	62,6	81,2	66,3	89,2	76,6	80,7	35,9
10-49 trabajadores	49,9	29,1	-	29,1	26,3	32,3	26,9	60,3	29,2	57,5	20,9
50+ trabajadores	32,9	15,3	-	15,3	28,3	14,9	15,0	38,9	19,1	38,0	15,6

Fuente: Women and Men in the Informal Economy.

Nota: Las estimaciones globales y regionales se basan en 119 países que representan más del 90 por ciento de la población ocupada mundial. Se aplicaron definiciones armonizadas de empleo informal y empleo en el sector informal para las encuestas nacionales de fuerza laboral o de hogares últimas disponibles, circa 2016. Valores faltantes se han estimado para indicadores claves sobre el tamaño y composición del empleo informal para todos los Estados miembros de la OIT para los cuales los microdatos no estaban disponibles, con la excepción de los países de ingresos altos en la región de los Estados Árabes, debido a la cobertura insuficiente de los datos existentes.

¹ Empleo informal por tamaño de empresa: estimaciones globales y regionales basadas en un pequeño conjunto de países. Datos disponibles para 92 países, que representan el 71 por ciento del total de la población ocupada mundial. Información no disponible para América del Norte (Bonnert, próximo a publicarse).

Los sectores económicos con las tasas de empleo informal más altas son en la agricultura (79,2 por ciento), seguidos por la industria y los servicios, con alrededor del 49 por ciento. Estudios más detallados del FORLAC reportan tasas de informalidad por encima del promedio en los sectores de construcción, transportes y comercio y restaurantes y hoteles, que junto con la agricultura representan la mayor parte del empleo informal total en la región²⁶.

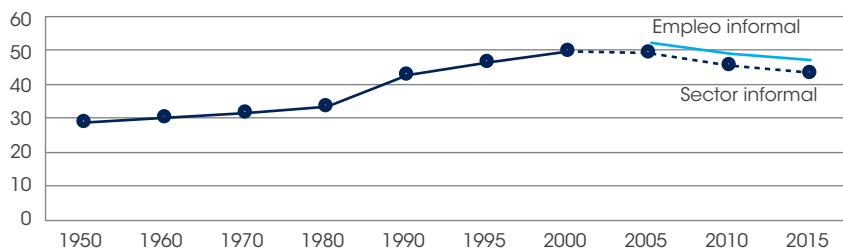
1.4 Evolución del empleo informal no agrícola y el proceso de formalización reciente

El Sistema de Estadísticas Laborales para América Latina y el Caribe (SIALC) de la OIT ha producido desde hace décadas información sobre la estructura del mercado de trabajo que permitió hacer un seguimiento del concepto de "sector informal", con lo que se puede realizar un análisis en el tiempo. Dado que solo las encuestas más recientes incorporan las zonas rurales y/o agrícolas, este seguimiento en el tiempo solo es posible para las zonas urbanas.

Las series más antiguas se refieren al sector informal urbano. Datos de Tokman²⁷ dan cuenta de un crecimiento acelerado de este sector; sobre todo, entre la década de 1980 y 2000 (véase el Gráfico 1.2). Diversos factores explican este crecimiento: el período de crisis que inicia la región en la década de 1980, el hecho de que en ese período se empiezan a notar en el mercado de trabajo los efectos del crecimiento demográfico de décadas previas, el cambio del modelo de acumulación y fenómenos naturales, entre otros²⁸.

Más recientemente, el SIALC ha empezado a producir información sobre "empleo informal no agrícola" y ha observado, desde el año 2005, una tendencia a su reducción en la región. Aunque no se cuenta con una serie larga sobre empleo informal, se advierte un cambio de tendencia. Hasta fines del siglo pasado, la evidencia indicaba un crecimiento de la informalidad, medida a través del concepto de sector informal.

Gráfico 1.2. América Latina (1950-2015). Evolución del empleo y del sector informal (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en el SIALC y ediciones del Panorama Laboral.

26 Estudios del FORLAC de la OIT también reportan que a medida que el ingreso de los individuos crece, las tasas de empleo informal también son menores. De hecho, se encuentra informalidad significativa aun en los quintiles más ricos. Aunque la relación entre formalización e inequidad es compleja (CEPAL/OIT, 2014), existe evidencia que señala una correlación entre ambas variables (Maurizio, R. 2014).

27 Tokman, V. (2004)

28 *Ibid.*

Según estos datos, el empleo informal no agrícola se reduce del 52 al 47 por ciento en el periodo 2005-2015. En términos porcentuales parece poco, pero en términos absolutos se puede apreciar el enorme esfuerzo que esto ha significado para la región. Si se aplican estas tasas a la PEA total de la región, que crece en 51 millones en este periodo, resulta que estos cinco puntos porcentuales de reducción habrían implicado un crecimiento del volumen del empleo informal de cerca de 12 millones, pero un crecimiento mayor del empleo formal de alrededor de 39 millones.

Este cambio notable –aun cuando podría ser temporal– ha implicado la combinación de factores de tipo macroeconómico e institucional. Por ello, el análisis de los factores que contribuyeron a esta reducción y, en particular, de las iniciativas de política más destacadas implementadas en varios países adquiere gran relevancia.

¿Por qué un conjunto de países experimentó esta tendencia hacia la formalización? El programa de la OIT para la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC) realiza estudios de once episodios de formalización para comprender esta tendencia y sus causas (véase la Tabla 1.2).

Tabla 1.2. América Latina (2005-2015). Algunos episodios de reducción del empleo informal

País	Período	Evolución	% variación anual de I PIB	Algunas políticas/programas
Argentina	2005-2015	↓ 11,8	3,7	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Monotributo (único pago por tributo y contribución a la seguridad social). ▶ Plan Nacional para la Regularización del Trabajo Registrado (PNRT) (<i>enforcement</i>); creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). ▶ Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.
Brasil	2009-2015	↓ 4,8	1,8	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Regímenes simplificados para pequeñas y medianas empresas: SIMPLES y SUPER SIMPLES. ▶ Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMEL). ▶ Plan para el combate de la informalidad (PLANCITE). ▶ Apoyo financiero y no financiero para pequeñas y medianas empresas. ▶ E-social.
Colombia	2009-2015	↓ 4,0	4,1	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sistema nacional de pequeñas y medianas empresas (Decreto antitrámites, Centros de apoyo a los negocios, etc.). ▶ Acuerdos de formalización (en la ley de inspección). ▶ Planilla electrónica (PILA). ▶ Ley y programa de formalización "Colombia se formaliza".
Costa Rica	2005-2015	↓ 10,2	4,3	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley núm. 8220 (contra la burocracia). ▶ SICERE (pagos electrónicos).

(continúa...)

País	Período	Evolución	% variación anual de I PIB	Algunas políticas/programas
Ecuador	2005-2015	↓ 16,9	4,1	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Extensión de la cobertura de la seguridad social. ▶ Fortalecimiento de los inspectores laborales. ▶ Homologación de condiciones laborales para trabajo doméstico (penalidades mayores, incluyendo prisión). ▶ Campaña Trabajo Doméstico Digno.
El Salvador	2009-2015	↓ 3,9	1,1	
México	2009-2015	↓ 1,1	2,1	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contrataciones públicas requieren formalización del negocio y de los trabajadores. ▶ Programa Crezcamos Juntos (régimen tributario especial + acceso a la seguridad social + acceso a vivienda) - 2014. ▶ Programa presidencial de formalización CONOCER (sistema de certificación y normalización de competencias).
Panamá	2005-2015	↓ 11,7	7,5	▶ Panamá emprende.
Paraguay	2009-2015	↓ 5,4	4,7	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Extensión de la seguridad social a grupos excluidos. ▶ Nuevo modelo de gestión de la seguridad social. ▶ Operativos de trabajo decente (<i>enforcement</i>).
Perú	2005-2015	↓ 9,7	5,9	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ley de pequeñas y medianas empresas (reducción de costos laborales). ▶ <i>Enforcement</i>: Plan Reto, inspección + unificación de pagos electrónicos. ▶ Sistema tributario simplificado (RUS, RER).
Uruguay	2005-2015	↓ 9,8	4,9	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Políticas específicas para trabajo doméstico y rural. ▶ Reforma tributaria (simplificada, monotributo) y extensión de la seguridad social (salud para familiares, incluyendo sistemas privados).

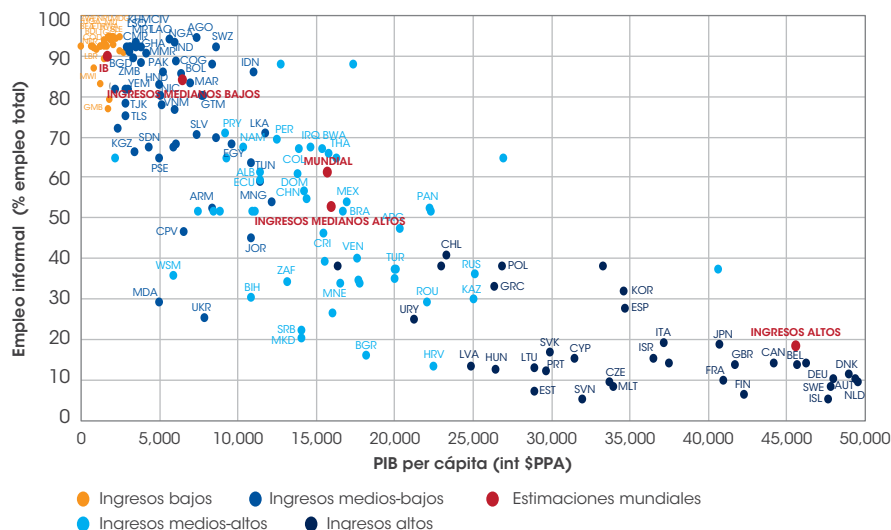
Fuente: SIALC y OIT (2014); Experiencias recientes de formalización en ALC y Notas de Formalización, FORLAC.

Hay tres hallazgos relevantes. El primero: la formalización toma tiempo. En los casos de mayor velocidad en la reducción, las tasas de informalidad decrecen un punto porcentual por año (diez puntos porcentuales por década). En los de menor velocidad, la bajada es de décimas de punto porcentual en cinco años. El segundo hallazgo: el crecimiento económico importa, y bastante. En los casos de mejor desempeño, las tasas de crecimiento económico son positivas y relativamente altas. El tercer hallazgo: el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente. En todos los casos de mejor desempeño hay una combinación de crecimiento alto y de puesta en práctica de múltiples intervenciones (véase la última columna de la Tabla 1.2). A continuación se elaboran más estas lecciones.

1.4.1 Rol del crecimiento, la productividad y la estructura económica en la generación de empleo formal

Los episodios de formalización han tenido lugar en un contexto de crecimiento, y la experiencia sugiere que este es un elemento clave para la generación de empleo formal. Sin embargo, el crecimiento económico es una condición necesaria, aunque no suficiente para la formalización. Este punto queda bien demostrado en el Gráfico 1.3, que correlaciona los niveles de PIB per cápita y la tasa de empleo informal no agrícola global.

Gráfico 1.3. Correlación entre Producto Interno Bruto per cápita y empleo informal en el mundo (último año disponible)



Fuente: OIT (2018).

Se observa una clara relación negativa, que significa que el nivel de desarrollo económico es muy importante para promover la transición a la economía formal. Pero se aprecia también que en cada nivel (o umbral) de PIB per cápita existe una alta dispersión de los niveles de informalidad. En el umbral de US\$ 10.000 de PIB per cápita, por ejemplo, hay países con un 30 por ciento de tasa de empleo informal y otros con casi un 90 por ciento.

Esto quiere decir que, además del crecimiento, hay otros factores explicativos. Uno de ellos es que detrás del mismo nivel de PIB per cápita existen muy variadas estructuras económicas. Hay algunos patrones de crecimiento y estructuras productivas que generan más empleo formal que otros. En América Latina, la evidencia empírica indica que en el periodo 1990-2012, por ejemplo, la elasticidad PIB-empleo es de 0,36, pero al mismo tiempo la elasticidad PIB-empleo formal es de 0,17²⁹. Esto es: en la región, la capacidad de crear empleo formal en este periodo es casi la mitad de la capacidad de generar empleo en general.

29 Macroconsult (2014).

Una larga tradición de estudios en la región asocian este patrón de crecimiento con problemas estructurales en la economía regional: en particular, con desigualdades productivas muy marcadas, que al mismo tiempo explican la informalidad en la dimensión laboral, así como la pobreza y la desigualdad de ingresos en la dimensión social. De acuerdo con esta visión, las economías latinoamericanas se caracterizan por la coexistencia de unas estructuras productivas altamente diferenciadas en términos de sus niveles de productividad, lo que sería reflejo del diverso grado y velocidad con que absorben el progreso técnico proveniente de los países industrializados³⁰. Es decir, la informalidad se vincula al hecho de que el progreso técnico en la mayoría de las economías latinoamericanas no ha sido un proceso generalizado, que se haya difundido con intensidad diferenciada pero importante en todos los sectores y ramas de actividad económica. Por el contrario, la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinados estratos, y segmentos importantes de la economía han quedado al margen del proceso de tecnificación³¹. El tipo de desarrollo que supone esta estructura económica influye sobre la distribución del ingreso y los patrones de empleo.

Infante³², utilizando una estratificación en tres sectores, encuentra que el estrato moderno o de productividad alta (trabajadores y empleadores de las grandes empresas de los sectores público y privado y profesionales y técnicos por cuenta propia) genera un 66,9 por ciento del PIB, pero solo un 19,8 por ciento del empleo total. El estrato de baja productividad (trabajadores de empresas de hasta 5 trabajadores, ocupados por cuenta propia no calificados, ayudantes familiares y servicio doméstico) constituye un 50,2 por ciento del empleo, pero aporta solo un 10,6 por ciento al PIB. Entre ambos, el estrato mediano (pequeñas y medianas empresas) genera un 22,5 por ciento del PIB y su ocupación representa un 30 por ciento del total³³.

Del mismo modo influye la falta de diversificación productiva. Una forma de ver este problema es observando el grado de complejidad económica en cada economía (véase el Gráfico 1.4). Aquí se utiliza el conocido índice de complejidad económica de Harvard, que intenta medir cómo el conocimiento de una sociedad se expresa en sus productos. Un país se considera económicamente "complejo" si exporta no solo productos altamente complejos, sino un conjunto amplio de productos diferentes. La correlación entre el índice de complejidad económica y el empleo informal es negativa; es decir, que los países cuya producción involucra más conocimiento y es más diversificada tienen menos informalidad.

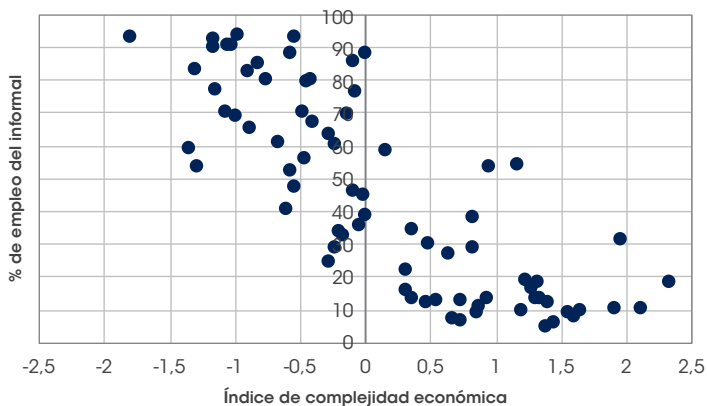
30 Pinto, A. (1962). Este debate cobra renovada vigencia ahora que se discute sobre el futuro del trabajo en una era de cambios tecnológicos acelerados en los paradigmas productivos derivados de la digitalización, la automatización y la inteligencia artificial. En palabras de Hart, K. (2001), quien acuñó el término informalidad, "en dos siglos, la tasa diferencial de aplicación de máquinas en el proceso de producción ha sido el indicador individual más importante de desarrollo desigual en la economía global... [en donde] hay personas en el mundo que aun trabajan con sus manos. La productividad, una función del uso de máquinas apoyando al trabajo humano, es la guía más directa a la creciente brecha entre quienes tienen y quienes no tienen en el mundo actual."

31 CEPAL (2010).

32 Infante, R. (2016).

33 De este modo, los datos muestran que el PIB por ocupado del estrato alto supera 16,3 veces al del estrato bajo, 4,5 veces al PIB por ocupado del estrato intermedio y 3,4 veces al promedio. Además, el PIB por ocupado del estrato intermedio es 3,7 veces mayor que el de productividad baja y su nivel equivale a 0,8 veces el promedio.

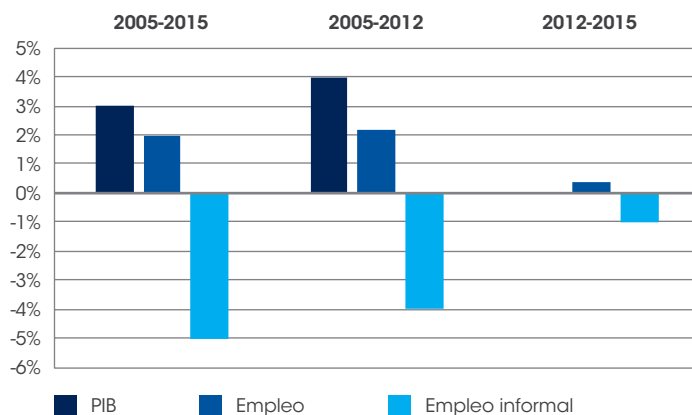
Gráfico 1.4. Correlación simple entre índice de complejidad económica e informalidad en el mundo (último año disponible)



Fuente: OEC y OIT (2018).

El aumento de la formalización laboral registrado en América Latina y el Caribe se da en un período caracterizado por una bonanza internacional, con mejora de los términos de intercambio, aumento de los recursos provenientes de remesas y una mayor liquidez externa. En el Capítulo 2 de este libro, Infante detalla que en el período 2002-2012 la región crece por encima de su tendencia de largo plazo. En este período pueden distinguirse dos subperíodos (véase el Gráfico 1.5). En el primero, 2005-2012, la economía crece alrededor del 4 por ciento anual y el empleo, el 2 por ciento anual; se incrementa, así, la productividad y disminuyen fuertemente las tasas de informalidad. En el segundo subperíodo, 2012-2015, de ralentización, el crecimiento económico es de solo el 0,5 por ciento anual y el crecimiento del empleo es algo mayor, con caídas de productividad y tasas de informalidad que, aunque descendentes, lo hacen en menor medida que antes. En general, en todo el periodo, el crecimiento está basado en la expansión de la producción de los estratos de productividad media y alta y de sectores de actividad económica intensivos en mano de obra no calificada. Este patrón de crecimiento no conduce a una reducción de las brechas de productividad, pero permite avanzar en la reducción del peso del empleo del estrato de baja productividad, aspecto básico para superar la heterogeneidad estructural y la segmentación laboral.

Gráfico 1.5 América Latina (2005-2015). Crecimiento económico, generación de empleo y cambios en la informalidad (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en Infante, R. Capítulo 2.

Nota: Los datos del PIB y del empleo corresponden a tasas de crecimiento anual en el periodo. Los datos de empleo informal son variaciones en puntos porcentuales en ese periodo.

En conclusión, la dinámica del crecimiento y las estructuras económicas subyacentes en conjugación con las políticas institucionales que lo acompañan ayudan a comprender cómo se da el proceso de formalización en la región y ofrece lecciones sobre cómo aplicar políticas de formalización laboral congruentes con estos cambios³⁴. En particular, a la luz de la relevancia demostrada por la experiencia reciente del crecimiento, del desarrollo productivo y de la complejidad económica en la reducción de la informalidad, una lección importante es que para seguir avanzando por la senda de la reducción de la informalidad y la creación de más empleos formales, los países deben priorizar políticas de desarrollo productivo que influyan sobre el proceso de transformación económica y generen un crecimiento más alto, sostenido e inclusivo y con mayor productividad³⁵.

1.4.2 Rol de las políticas y de los factores institucionales

La experiencia documentada por diversos estudios lleva también a la conclusión de que las políticas institucionales han tenido un papel importante, aunque variable dependiendo de los países. Infante³⁶ encuentra que en el período 2002-2012 el 60 por ciento de la reducción de la informalidad puede atribuirse a cambios en la estructura económica y el 40 por ciento restante, a políticas institucionales ejecutadas³⁷.

Los detalles de cada experiencia forman parte del acervo documentario del programa FORLAC. Aquí destacamos algunas de las lecciones más notables sobre las condiciones para la efectividad de diversas políticas.

34 OIT (2013).

35 Ver Salazar-Xirinachs, J. M. et al (2017) y Salazar-Xirinachs, J. M. y Comick, J. (2017).

36 Infante, R. (2017).

37 El autor añade que, en el período de fuerte crecimiento, la reducción del sector informal fue del 76 por ciento y la expansión del sector formal, del 26 por ciento. En el subperíodo siguiente se revirtió: la reducción de la informalidad fue menor, pero el rol de los factores institucionales fue más importante y explicó el 80 por ciento de la baja, mientras que el cambio estructural, solo el 20 por ciento.

Instrumentos de política

¿En qué han consistido las principales políticas aplicadas? La región ha sido bastante activa e innovadora en instrumentos institucionales de política pública. El programa FORLAC encontró que los países de la región han explorado diferentes estrategias para incidir en la formalización, que se pueden resumir en cuatro áreas (véase el Gráfico 1.6): la promoción de la productividad, el trabajo normativo, el establecimiento de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización. En algunos países se han realizado esfuerzos en varias dimensiones dentro de cada una de estas estrategias. El esquema también muestra la utilización de aproximaciones específicas a colectivos como los asalariados, los trabajadores por cuenta propia (independientes) y los trabajadores domésticos (asalariados del hogar), aunque en la práctica las experiencias en esas áreas han sido menos frecuentes.

Gráfico 1.6. Vías para la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe



Fuente: OIT (2014).

En el marco de la discusión previa, la vía en que probablemente radica el desafío más grande, aunque no necesariamente la más transitada, ha sido la vinculada a la promoción de la productividad. Algunos países han trabajado en esta dirección con políticas de desarrollo productivo, si bien no siempre su accionar ha estado vinculado al objetivo explícito de reducción de la informalidad³⁸.

La discusión se ha enfocado mucho en el tema **regulatorio**. En varios países recurrentemente se han dado debates encendidos sobre la relación entre regulación y

38 México cuenta con un Programa de Apoyo a la Productividad de carácter federal, por ejemplo. Brasil tiene *think tanks* (centros de pensamiento) que monitorean el desempeño de sectores económicos clave. En algunos casos, se hace foco en cadenas de valor para vincular las partes de segmentos informales en la cadena con la formalidad (Brasil, Ecuador, México y Perú han vinculado la auditoría gubernamental a la formalización del empleo de los proveedores).

formalidad; en particular, sobre el costo que ciertas regulaciones imponen o representan para formalizarse. Asimismo, se han dado iniciativas frecuentes para la mejora o aumento de la información y la difusión de los derechos y obligaciones a empleadores, trabajadores y el público en general (Colombia, Argentina y Perú, por citar solo algunos ejemplos). El objetivo ha sido reducir la informalidad asociada al desconocimiento. Por ejemplo, se ha observado que muchas unidades económicas desconocen el significado de tener un negocio o trabajadores formales, el procedimiento de registro para establecer una empresa formal o para registrar a los trabajadores en la seguridad social. Otra vía muy transitada es la simplificación de las regulaciones y procedimientos. Las simplificaciones generalmente se refieren a tributación, procedimientos laborales, afiliación a la seguridad social, creación de empresas y unificación de procesos, entre otros. Los procedimientos suelen ser opcionales y para segmentos específicos, tales como los micronegocios.

Otra vía utilizada con frecuencia ha sido la de los **incentivos para la formalización**. Entre ellos se encuentran los mecanismos asociados a la tributación, principalmente, de pequeñas unidades económicas y a veces incluyendo a los trabajadores por cuenta propia. Varios países tienen esquemas simplificados para las rendiciones de cuentas, declaraciones de tributos y pagos. Según un estudio de la OIT³⁹, al menos 15 países en la región han desarrollado un sistema tributario simplificado. Otros países han asociado los incentivos tributarios a las contribuciones a la seguridad social, integrando varios pagos en un único tributo. En Uruguay y Argentina, y más recientemente en Colombia, estos sistemas se conocen como regímenes de impuesto único (monotributo) e involucran la reducción de obligaciones tributarias para pequeños contribuyentes y acceso especial a la seguridad social. En Brasil, el sistema SIMPLES integra varios impuestos federales con los pagos de la seguridad social para micro y pequeñas empresas. Existe además un mecanismo específico para trabajadores por cuenta propia, llamado SIMEL: con el pago de una pequeña suma (cinco por ciento del salario mínimo), el contribuyente tiene el derecho al registro y certificado impositivo para acceder a mercados y al sistema financiero, derecho a una pensión para la vejez, cuidado médico por enfermedad y licencia por maternidad. Más recientemente, en 2014, el Gobierno de México ha aprobado el programa federal Crezcamos Juntos para micro y pequeñas empresas con el propósito de facilitar la transición a la formalidad ofreciendo reconocimientos por ello, eliminando requerimientos para superar los obstáculos a la formalización y difundiendo información sobre el programa y las ventajas de la formalidad.

Otra modalidad de incentivos ha sido la **extensión de la protección social** a los grupos difíciles de cubrir (trabajadores por cuenta propia, trabajadores de microempresas, trabajadores rurales y trabajadores domésticos, entre otros). Algunos mecanismos poco convencionales han sido utilizados en estos casos. Por ejemplo, los esquemas de aseguramiento colectivo de Argentina y Costa Rica. Muchos países han creado programas subsidiados para incrementar la cobertura de la protección social. Para las pensiones, algunos países (Argentina, Perú y Uruguay) tienen programas no contributivos que ofrecen beneficios más reducidos para los adultos mayores en situación de pobreza. Los métodos de afiliación no convencionales son más comunes para grupos difíciles de cubrir, aunque se necesita más evidencia para evaluar la magnitud de su impacto final sobre la formalización.

39 OIT (2014).

Es importante remarcar que las medidas para propiciar la formalización mediante asignación de beneficios a grupos específicos deben considerar el momento de cambio gradual hacia el sistema general y el alcance de esta regulación. La discriminación en la legislación contra un grupo de ciudadanos y el debilitamiento de las relaciones laborales con estándares más bajos son fenómenos que deben siempre evitarse. El momento debe buscar que las condiciones mejoren hasta el punto en que la decisión de ser formal sea el resultado natural del proceso. Estos sistemas no deberían ser vistos primariamente como vehículos para aumentar los ingresos, sino como mecanismos para la inclusión o incorporación a la formalidad de un amplio sector de trabajadores que llevan adelante sus actividades económicas en la economía informal –y, a veces, de subsistencia–.

Finalmente, varios Gobiernos han implementado acciones para incrementar la capacidad estatal de asegurar que los estándares se respeten: mejoras en la información acerca de las obligaciones de la población y derechos laborales; fortalecimiento de las estructuras, calidad y procesos en las instituciones responsables de los servicios de inspección laboral y seguridad social; aplicación de sanciones o promoción de acuerdos y alianzas entre trabajadores y empleadores. En muchos casos se ha trabajado el complejo tema de la cultura de cumplimiento. En otros casos, los Gobiernos han reforzado su capacidad de inspección incrementando el número de inspectores o modernizando las bases de datos y la tecnología empleada para monitorear y actuar. Algunos otros países han desarrollado estrategias de inspección innovadoras y *ad hoc* utilizando nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En Argentina, los inspectores laborales poseen *netbooks* para registrar información sobre nuevos trabajadores en una base de datos central en el momento mismo de la inspección, reemplazando registros en papel. En Chile, es posible reportar infracciones laborales a través del sitio web de la Dirección del Trabajo. Una condición necesaria es que las denuncias no requieran un análisis de documentación en la empresa y que no estén relacionadas a terminación de contratos. Chile posee un mecanismo para sustituir multas con capacitación cuando se trata de infracciones de micro y pequeñas empresas; y en Colombia es posible negociar Acuerdos de Formalización.

¿Han funcionado estos instrumentos?

La evidencia sobre el impacto de los diversos programas o iniciativas de formalización es escasa. En general, no todos los estudios encuentran impacto, y cuando este existe, usualmente es pequeño y de corta duración⁴⁰. Algunas políticas han sido más evaluadas que otras. En la Tabla 1.3 se presenta una revisión de las principales evaluaciones de impacto realizadas en la región⁴¹ con un resumen de sus principales hallazgos, según se vinculen a formalización de negocios o del empleo.

La mayoría de los estudios existentes se concentra en la formalización de negocios, y hay menos sobre formalización del empleo. Entre las evaluaciones que indagan sobre el efecto de proporcionar información sobre formalización, una evaluación experimental⁴² analiza una línea de ayuda y la entrega de folletos informativos sobre el registro formal de empresas en Brasil

40 Esta sección se basa en Lavado, P. (2018) y en Diaz, J. Chacaltana, J., Rigolini, L. y Ruiz, C. (2018).

41 En el Capítulo 12, Jessen, J. y Kluge, J. presentan los resultados de una metaevaluación de políticas de formalización, y encuentran una mayoría de estudios provenientes de América Latina.

42 De Andrade, G. *et al.* (2013).

a 208 negocios informales. Un segundo tratamiento ha consistido en la exención de la cuota inicial de registro y la provisión gratuita de servicios de contabilidad por un año para estudiar si la reducción de costos conduciría a la formalización. Los autores encuentran que los esfuerzos por ayudar a la formalización de empresas —brindando información y reduciendo costos— ha mejorado el conocimiento sobre el rol de la contabilidad en el proceso de formalización. Sin embargo, el programa no ha contribuido a que las empresas se formalicen.

Tabla 1.3. Resultados de algunas evaluaciones de impacto de políticas de formalización

Tipo de intervención	Principales hallazgos
1. Formalización de negocios	
Información sobre formalización	<ul style="list-style-type: none"> ▶ No se encuentran efectos significativos sobre la registración de negocios (De Andrade et al., 2013).
Simplificación: centros o ventanillas de atención única (One-stop shops) para el registro de negocios/simplificación de pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incremento en la registración de negocios (Cárdenas y Roza, 2007; Bruhn, 2011; Kaplan et al., 2011; Mullainathand Schnabl, 2010). ▶ PERO para nuevos negocios (Bruhn, 2011). ▶ Otros estudios encuentran efectos negativos o nulos (Bruhn y McKenzie, 2013).
Incentivos económicos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incremento en la registración de negocios (Alcázar y Jaramillo, 2012). ▶ PERO en el corto plazo y sin impacto en otros indicadores de desempeño de las empresas (Alcázar y Jaramillo, 2012). ▶ Sin efectos (De Andrade et al., 2013)
Reducciones de costos tributarios para registración	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incremento en la registración de empresas (McKenzie y Sakho, 2010; Rocha et al., 2017; Fajnzylber et al., 2011; Monteiro y Assunção, 2012; Rocha et al., 2017). ▶ PERO los impactos no se generalizan a todo tipo de empresas (McKenzie y Sakho, 2010; Monteiro y Assunção, 2012; Rocha et al., 2017) y son de corto plazo (Kluger et al., 2017, Galiani et al., 2017).
Fiscalización a negocios	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incrementa la formalización de negocios (De Andrade et al., 2013; Pomeranz, 2015).
2. Formalización Laboral	
Simplificación	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incremento del registro de trabajadores (Ronconi y Colina, 2011).
Reducción de costos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Una reducción de costos parafiscales (Ley 1429) en Colombia tuvo efectos extremadamente bajos dado que se incremento el número de trabajadores en las empresas pero no en el número de trabajadores contratados con prestaciones sociales (Econometría 2013). Galiani et al. (2017) evaluando la misma ley encontró solo efectos de corto plazo. Otra reducción (Ley 1607) tuvo efectos moderados pero concentrados en empresas pequeñas (Fernández y Villar, 2016; Bernal et al., 2017; Kluger et al., 2017). ▶ Una gran reducción en costos del trabajo en pequeñas empresas en Perú tuvo efectos no significativos en la registración (Chacaltana, 2008).
Fiscalización del empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Incremento del empleo formal (Almeida y Carneiro, 2012; Ronconi, 2010).

Fuente: Elaboración propia.

Las reformas que simplificaron el registro de empresas en la región han creado una ventanilla única de atención, y allí las evaluaciones muestran impactos modestos. En Colombia, se

analiza del impacto⁴³ de la creación de los Centros de Atención Empresarial (CAE) con servicios integrados de información, asesoría especializada, terminales de autoconsulta y ventanillas para la creación de empresas para reducir trámites, costos y tiempos de espera. Usando datos de la Encuesta 123 realizada en 2001, del Censo Empresarial de Cali y Yumbo de 2005 y series de matrículas mercantiles, se concluye que la introducción de CAE incrementó en las ciudades participantes el registro de nuevas empresas en 5,18 por ciento. Por su parte, dos estudios independientes y simultáneos⁴⁴ evaluaron el efecto de la introducción del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) en México. Este programa de desregularización consistió en abrir oficinas de registro en varios municipios durante distintos períodos. Solo empresas en sectores de poco riesgo ambiental o salubridad fueron elegibles para el programa. Con el SARE se redujo significativamente el tiempo de espera para la licencia: de aproximadamente 30 días a un máximo de 2 días. Ambos estudios concluyen que el SARE condujo a un aumento de entre un 4 y un 5 por ciento en el número de empresas elegibles que se registraron. La evaluación de Kaplan *et al.*⁴⁵ estima que el programa incrementó un 4,7 por ciento la creación de nuevas empresas al mes en las industrias elegibles, pero esta subida en el flujo de registros se concentró en los primeros 15 meses desde el inicio del SARE. Por su parte, Bruhn⁴⁶ valora el efecto del SARE con información de la encuesta de mercado laboral de hogares. Según Bruhn, los datos del Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS) no capturan el registro de las firmas sin empleados, ya que los dueños de las empresas en general no se autorregistran en la seguridad social. Asimismo, no todas las firmas registradas con empleados están en la base de datos de IMSS. Los resultados indican que el número de registros de negocios se incrementó en un 5 por ciento, explicado por quienes abren nuevos negocios (nuevos registros). Sin embargo, no se encontró un efecto para los dueños de negocios que no estaban registrados.

En esta línea, también fue evaluada la reforma de licencias municipales para el registro de empresas, que significó ahorro en el tiempo y costo del registro en Lima. Mullainathanand y Schnabl⁴⁷ hallan que, luego de una reducción del 60 por ciento del tiempo y del 42 por ciento en el costo de registro, se obtuvieron resultados positivos en el registro, al menos, a corto plazo. La cantidad de empresas que obtuvieron licencia se incrementó de manera significativa: de 1.758 en el año previo a la reforma a 8.517. Si bien el estudio no distingue otros factores —además de la reforma— que pudieron haber afectado al resultado, el análisis sugiere que el incremento de la formalización fue temporal. En el segundo año luego de la reforma, solo 3.500 empresas renovaron la licencia. Por su parte, Bruhn y McKenzie⁴⁸ evaluaron el impacto del programa Minas Fácil Expresso, destinado a extender a todos los municipios del estado de Minas Gerais la simplificación y puesta en línea del proceso de apertura de un negocio. Esto significó una reducción de 8 a 4 pasos los procedimientos y de 28 a 9 días los tiempos de registro. Utilizando datos administrativos y

43 Cárdenas, M. y Rozo, S. (2007).

44 Kaplan, D. *et al.* (2011) y Bruhn, M. (2011).

45 Kaplan, D. *et al.* (2011).

46 Bruhn, M. (2011).

47 Mullainathanand, S. y Schnabl, P. (2010).

48 Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013).

métodos econométricos de diferencia en diferencias (DD) y de *matching*, los autores ven que la apertura de estas oficinas condujo a una leve reducción del número de firmas registradas.

Los incentivos económicos para formalizar han mostrado efectos positivos en el registro de empresas. Alcázar y Jaramillo⁴⁹ realizan un cuasiexperimento aleatorio con casi 600 empresas que trabajaban en el Cercado de Lima en Perú sin licencia, en el cual se seleccionó al azar una submuestra a la que ofrecer un incentivo para obtener la licencia de funcionamiento. El incentivo consistió en un bono con un valor monetario que sería eficaz solamente para pagar por la licencia de operación de la empresa (alrededor del 35 por ciento y el 27 por ciento del costo total de la licencia para cada tipo de empresa). Los resultados sugieren que la probabilidad de obtener una licencia se incrementa en 11 puntos porcentuales para el grupo que recibió el incentivo. Sin embargo, no se encontraron efectos significativos de operar con licencia sobre los indicadores de desempeño de las microempresas como ingresos, ventas, ganancias y ganancias por trabajador.

Otro grupo de estudios se enfoca en los efectos de las reducciones tributarias, con hallazgos en general positivos, pero no generalizables a todo tipo de empresas. McKenzie y Sakho⁵⁰ estiman el efecto de la formalización sobre los beneficios a las empresas en Bolivia. Para ello, emplean una estrategia de variables instrumentales utilizando la distancia a la oficina de impuestos como fuente de variabilidad exógena al registro para impuestos. Los resultados indican que, para algunas empresas, era beneficioso incurrir en los costos de formalización. Sin embargo, otras perderían luego de registrarse para el pago de impuestos; por lo que para ellas la decisión de permanecer informales parecía ser racional. Por su parte, Rocha *et al.*⁵¹ realizaron una evaluación del Programa do Microempreendedor Individual en Brasil, un programa de gran escala que apunta a empresas de al menos un empleado y diseñado para reducir los costos de registro, incluyendo una reducción de impuestos. Los autores observan que la reducción de la tasa impositiva para empresas elegibles para el programa incrementó en un 4,8 por ciento el número de empresas formales. El análisis de empresas sugiere que este efecto provenía de la formalización de empresas informales existentes y no de la creación de nuevas empresas formales. Sin embargo, los autores señalan que los efectos sobre la formalización eran transitorios, con un pico en el sexto mes, y no persistían a largo plazo.

También en Brasil, Fajnzylber *et al.*⁵² evalúan el impacto de la simplificación del sistema tributario para micro y pequeñas empresas SIMPLES. En total, este nuevo sistema permitió la reducción de hasta un 8 por ciento en la carga impositiva para las empresas elegibles⁵³. Bajo dos metodologías, la de regresión discontinua (RD) y la de diferencia en diferencias (DD), se estima el efecto de la reforma sobre el registro de empresas y otros indicadores de desempeño de las empresas, con datos de la Encuesta Informal Urbana (ECINF). Los resultados indican que del programa resultó un incremento del 11,6 por ciento y del 7,1 por ciento en la tasa de licencias para la estimación RD y DD, respectivamente. Asimismo, se encuentra un efecto del 7,5 por ciento y del 6,4 por ciento en el número de registros

49 Alcázar, L. y Jaramillo, M. (2012).

50 McKenzie, D. y Sakho, Y. (2010).

51 Rocha, R. *et al.* (2017).

52 Fajnzylber, P. *et al.* (2011).

53 Monteiro, J. y Assunção, J. (2012).

de empresas formales; un incremento del 7,2 por ciento y del 2,8 por ciento en el registro tributario y un aumento del 3,1 por ciento y del 4,6 por ciento en el pago de impuestos. Un estudio posterior⁵⁴ evalúa el efecto de la misma reforma usando datos de la misma encuesta (ECINF). En esta evaluación se estima el impacto de la simplificación burocrática y la reducción de impuestos en la formalización de microempresas, empleando una metodología de DD. A diferencia del estudio anterior, los autores no encuentran un impacto en el agregado de registros de empresa, sino que el efecto de la reforma varía de acuerdo al sector económico. El nuevo régimen tributario incrementó en 13 puntos porcentuales la formalización de empresas de ventas al por menor, pero no se encuentra un impacto positivo entre empresas de los sectores transporte, construcción, servicios y manufactura. Asimismo, los efectos estimados sobre variables de desempeño de las empresas no son significativos. Según Piza⁵⁵, la diferencia en los resultados se debe a la elección del mes de la fecha de corte para identificar a las empresas creadas antes y después de la reforma. El autor concluye que el programa no fue efectivo en el incremento de tasas de formalización en empresas pequeñas.

En lo concerniente a la fiscalización a empresas, observancia y cumplimiento de normas, las evaluaciones reportan efectos positivos en la formalización de las empresas. Pomeranz⁵⁶ estudia un experimento en el que el Servicio de Impuestos Internos (la autoridad de impuestos de Chile) envió cartas a empresas seleccionadas de manera aleatoria para incrementar la probabilidad percibida de ser auditado. El estudio encuentra que enviar dichas cartas aumentó en un 12 por ciento el ingreso declarado de las firmas, efecto que se concentró en empresas que vendían a consumidores finales. De Andrade *et al.*⁵⁷ utilizaron visitas de inspectores municipales a las empresas para examinar si tenían un impacto en su formalización. Los resultados indican que la visita de los inspectores sí tuvo un incremento, aunque modesto (3 puntos porcentuales) en el registro municipal de las empresas. Los autores señalan que una explicación para el resultado es que los inspectores encontraron algunas empresas cerradas y que algunas de las empresas dentro de la muestra ya eran formales. Así, un estimado utilizando variables instrumentales sugiere que el impacto de tener una visita adicional del inspector es mucho mayor y resulta en un incremento de entre 21 y 27 puntos porcentuales en el registro de empresas.

Evaluaciones sobre simplificaciones en el sistema de registro de trabajadores hallan efectos positivos. Ronconi y Colina⁵⁸ evalúan el impacto de reformas para simplificar el registro laboral y el pago de contribuciones sociales en Argentina. En 2005 se inició un sistema simplificado de registro laboral ("Mi simplificación registral") y a partir de 2007 se instauró un sistema de pago de las contribuciones sociales ("Su declaración"). Utilizando la encuesta de hogares (EPH) de entre 2003 y 2009, estiman el impacto de estas reformas sobre el mercado laboral. Los resultados sugieren un efecto de aproximadamente 2 puntos porcentuales sobre la tasa de registro laboral para todos los trabajadores y de 9 puntos porcentuales para los nuevos contratados. Sin embargo, no se encuentra un impacto sobre el nivel de

54 *Ibid.*

55 Piza, C. (2016).

56 Pomeranz, D. (2015).

57 Andrade, G. *et al.* (2013).

58 Ronconi, L. y Colina, J. (2011).

empleo. El estudio concluye que las reformas constituyen avances importantes —aunque parciales— para reducir costos administrativos de formalización de las relaciones laborales.

Las evaluaciones de los efectos de reducciones en los costos laborales en la informalidad laboral han proporcionado hallazgos mixtos en cuanto a su magnitud y alcance. La Ley núm. 1607, de 2012, de Reforma Tributaria en Colombia estableció rebajas en las contribuciones parafiscales e incremento de un impuesto a la renta. Fernández y Villar⁵⁹, al evaluar el impacto utilizando metodologías de *matching* y DD y datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, identifican una reducción de entre 2 y 3,1 puntos porcentuales en la tasa de informalidad de los trabajadores afectados por la reforma, lo cual significó una reducción de entre 1,2 y 2,2 de la tasa de informalidad general. Bernal *et al.*⁶⁰ también evalúan el impacto de la reforma tributaria de 2012 sobre el mercado laboral usando información de empresas de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), el registro oficial y del sistema de pago de contribuciones sociales para trabajadores formales en Colombia, y emplea un modelo de DD explotando el hecho de que algunos sectores fueron excluidos de la reforma. Los autores encuentran que, para una firma promedio afectada por la reforma de 2012, hay un efecto positivo del 4,3 por ciento en el empleo y del 2,7 por ciento en el salario. Este efecto se explica principalmente por micro y pequeñas empresas, mientras que no se hallan impactos significativos para empresas medianas y grandes. Kugler *et al.*⁶¹ evalúan la misma reforma usando tres diferentes fuentes de información: la Gran Encuesta Integrada de Hogares, datos administrativos de la PILA y la encuesta mensual de manufactura. De manera similar al estudio de Bernal *et al.*⁶², advierten que los efectos de la reforma son mayores en empresas pequeñas. Los resultados de la encuesta de hogares mostraban un aumento de 8,5 puntos porcentuales en la probabilidad de tener un contrato firmado y de 12,4 puntos porcentuales en la probabilidad de contribuir a los esquemas de pensiones o seguros de salud. De manera similar, los resultados usando la muestra de manufactura también muestran que la reforma incrementó el empleo permanente en el sector. Así, en general, la reforma está asociada con un incremento en el empleo formal para empresas pequeñas, y los efectos parecen ser de corto plazo.

Galiani *et al.*⁶³ evalúan el impacto de los beneficios ofrecidos por la Ley núm. 1429, de 2010 (eliminación de los costos de registro para la empresa y exenciones impositivas durante los primeros años de operación), en la formalización de pequeñas y micro empresas bogotanas. Los autores hallan que, después de un año de operaciones, los efectos de los incentivos a la formalización desaparecieron, lo cual "sugiere que reducciones sustantivas en los costos fijos para operar formalmente no son medidas efectivas para influir las decisiones de formalización, dado que estas reducciones no tienen un efecto duradero en las decisiones de formalización". Econometría (2013) también evalúa la misma Ley y encuentra resultados coincidentes. En Perú, varios estudios coinciden en que la Ley de Micro y Pequeñas Empresas, que redujo sustancialmente costos del trabajo, no tuvo efectos significativos.

59 Fernández, C. y Villar, L. (2016).

60 Bernal, R. *et al.* (2017).

61 Kugler, M. *et al.* (2017).

62 Bernal, R. *et al.* (2017).

63 Galiani, S. *et al.* (2017).

Chacaltana⁶⁴, por ejemplo, usando un *propensity score matching*, se topa con que esta gran reducción de los costos del trabajo a las pequeñas y microempresas tuvo efectos mínimos en variables de desempeño, cuatro años después de su implementación.

Las evaluaciones sobre el rol de la inspección del trabajo destacan efectos positivos en la formalización de los trabajadores. Almeida y Carneiro⁶⁵ evaluaron el efecto de un mejor control de las regulaciones laborales en Brasil. Usando datos administrativos del Ministerio de Trabajo, indicadores del mercado laboral a partir del Censo de Brasil de 1998 y 2000 y otras fuentes con información de ciudades, se explota la variabilidad del nivel de fiscalización entre municipios. Los resultados sugieren que un control más estricto implica un incremento en el empleo del sector formal y una caída en el empleo del sector informal, explicado por la reducción del autoempleo, más que por una reducción en la proporción de trabajadores informales en la economía. Ronconi⁶⁶ estima el efecto de una variación del grado de fiscalización en el cumplimiento de las regulaciones laborales en Argentina. Con información de la Encuesta Permanente de Hogares, el autor utiliza el número de inspectores en el periodo como un proxy para el nivel de *enforcement* y la proporción de empleados que reciben los beneficios requeridos legalmente como un proxy para el nivel de cumplimiento de normas. Para lidiar con un posible problema de la relación simultánea entre *enforcement* y cumplimiento, se explota la existencia de un ciclo electoral como un determinante exógeno del grado de fiscalización. Los resultados del estudio indican que un mayor número de inspectores (o del grado de *enforcement*) incrementa el cumplimiento de las regulaciones laborales. Un inspector adicional por cada 100.000 personas eleva la proporción de trabajadores con beneficios en 1,4 puntos porcentuales.

En síntesis, los estudios muestran en general que los instrumentos sí funcionan y tienen impactos positivos, aunque modestos. Sin embargo, estos estudios evalúan las diversas intervenciones o instrumentos individualmente. No hay estudios que evalúen de manera integral diferentes combinaciones de intervenciones y reformas. La hipótesis natural es que un enfoque integrado que combinara varios tipos de intervención, al sumar efectos positivos, maximizaría los impactos en la dirección de promover la transición de la informalidad a la formalidad.

Otra conclusión importante es que, tal como se ha visto en la Sección 1.4.1, los impactos del crecimiento y los cambios en la estructura económica sobre la formalización tienden a ser mayores que los de las intervenciones institucionales. Como señala la ya citada conclusión de Infante⁶⁷, en el período 2002-2012, el 60 por ciento de la reducción de la informalidad puede atribuirse a cambios en la estructura económica y el 40 por ciento restante, a políticas institucionales. Aquí también la hipótesis plausible es que lo más efectivo es combinar crecimientos y transformaciones económicas relativamente aceleradas con intervenciones institucionales integradas.

64 Chacaltana, J. (2008).

65 Almeida, R. y Carneiro, P. (2012).

66 Ronconi, L. (2010).

67 Infante, R. (2017).

1.5 Propósito y contenido de esta publicación

Esta publicación contribuye a profundizar en la comprensión sobre el proceso de formalización en la región⁶⁸ que ocurrió de manera particularmente dinámica a inicios del siglo XXI y sobre sus limitaciones. Desde la mirada de expertos, el libro consolida evidencia actualmente dispersa sobre los fenómenos dentro de esta tendencia hacia la formalización, explora sus determinantes, analiza respuestas de política y discute sus implicancias así como sus desafíos para obtener mejores resultados. El libro se propone aportar claridad sobre las formas más efectivas de promover la transición hacia la formalidad y dar visibilidad a aquellos grupos prioritarios que deberían ser foco de estas intervenciones.

La Parte I, Políticas para la formalización, hace un recorrido por las principales herramientas de política para promover la transición de la economía informal a la formal.

El Capítulo 2 aborda la sustantiva reducción de la tasa de empleo informal desde el año 2000 e indaga sobre el papel del crecimiento y el cambio estructural y los factores que contribuyeron a este proceso. El Capítulo 3 presenta el rol de la inspección del trabajo y sus avances progresivos para actuar sobre el empleo informal en el sector formal, perfeccionando sus herramientas y enfoques. El Capítulo 4 introduce la expansión de los regímenes simplificados, llamados monotributo, para resolver la tributación y, en algunos casos, también la inclusión en el sistema de seguridad social de aquellos pequeños contribuyentes con negocios de escala reducida. El Capítulo 5 se concentra en las estrategias formativas para desarrollar en los trabajadores informales una empleabilidad que los acerque a empleos en el sector formal. El Capítulo 6 analiza las configuraciones adoptadas por los esquemas de protección social para extender coberturas en segmentos de alta informalidad. El Capítulo 7 examina cómo pueden ayudar las nuevas tecnologías a la transición a la formalidad.

La Parte II, Estrategias en segmentos de alta informalidad, se enfoca en aquellos segmentos con mayores dificultades para formalizarse, documentando las razones y las respuestas "a la medida" que se han diseñado para facilitar esta transición.

El Capítulo 8 inicia el recorrido en el segmento de las micro y pequeñas empresas; destaca las barreras y desincentivos que las alejan de la economía formal y presenta estrategias que abordan estas barreras de forma integral. El Capítulo 9 se enfoca en la ocupación de mayor informalidad en la región y donde la aplicación de soluciones es más reciente: el trabajo doméstico. El Capítulo 10 se concentra en el segmento de trabajadores por cuenta propia: identifica su heterogeneidad y las principales características que dificultan su inclusión en los esquemas generales de la seguridad social, así como los regímenes ideados para facilitar su cobertura y formalización. El Capítulo 11 aborda la informalidad del trabajo rural, un segmento postergado desde la medición de la incidencia de la informalidad y con experiencias de políticas para la formalización también escasas.

68 Las estadísticas de informalidad reportadas corresponden únicamente a países de América Latina por disponibilidad de información. No obstante, en los capítulos de políticas se encuentran referencias a países del Caribe, donde estas políticas han comenzado a tomar visibilidad en la agenda pública, aunque de manera incipiente, a diferencia del resto de la región.

La Parte III, Lecciones aprendidas y por aprender, realiza un balance de la efectividad de diversas políticas en la reducción de la informalidad. El Capítulo 12 revisa las evaluaciones de impacto que han indagado sobre los efectos en la formalización a través de un metaanálisis. Resume hallazgos que, aunque no sean directamente extrapolables a otros contextos y países, proporcionan lecciones para formular políticas y, especialmente, da cuenta de grandes brechas de conocimiento que persisten para la región, pese al extenso período de iniciativas llevadas a cabo.

El libro concluye con la Parte IV de casos país. Los Capítulos 13, 14, 15, 16 y 17 correspondientes a Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, realizan una evaluación de los procesos de formalización en esos países y del grado de influencia que los determinantes referidos en los capítulos anteriores de este libro han tenido en ellos.

Referencias

- Alcázar, L., y Jaramillo, M.** (2012). *El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima*. Documento de Investigación núm. 64. GRADE, Lima. Disponible en: <http://www.grade.org.pe/publicaciones/1133-el-impacto-de-la-licencia-municipal-en-el-desempeno-de-las-microempresas-en-el-cercado-de-lima/>
- Almeida, R. y Carneiro, P.** (2012). "Enforcement of labor regulation and informality", en *American Economic Journal: Applied Economics* núm. 4. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17924/AEJApp_2010_0283_Published.pdf?sequence=1
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M. y Pinzón, A.** (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. Nota técnica. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8421?locale-attribute=es&>
- Bonnet, F.** *Facts on business formality*. OIT, Ginebra. Sin publicar.
- Bruhn, M.** (2011). *License to sell: The effect of business registration reform on entrepreneurial activity in Mexico*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6596>
- Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2013). *Using Administrative Data to Evaluate Municipal Reforms: An Evaluation of the Impact of Minas Fácil Expresso*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21477>
- Cárdenas, M. y Rozo, S.** (2007). *La informalidad empresarial y sus consecuencias: ¿Son los CAE una solución?* Documento de trabajo núm. 38. Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/802>
- CEPAL** (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>



- CEPAL/OIT** (2014). *Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales*. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe núm. 11. Naciones Unidas/OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_319247/lang-es/index.htm
- Chacaltana, J., Bonnet, F. y Leung, V.** *The youth transition to formality*. OIT, Ginebra. Sin publicar.
- Chacaltana, J.** (2008). *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*. OIT, Lima, Sin publicar. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/228660574>
- Chen, M. A.** (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Documento de trabajo núm. 1. WIEGO. Disponible en: <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WPI-Espanol.pdf>
- Dávalos, J.** (2012). *Econometric modeling of informal employment in Latin-American countries*. Tesis doctoral. Universidad de Ginebra, Ginebra.
- De Andrade, G., Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2013). *A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16323>
- De Soto, H.** (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, Nueva York.
- ____ (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. El Barranco, Lima.
- Díaz, J., Chacaltana, J., Rigolini, L. y Ruiz, C.** (2018). *Pathways to formalization: going beyond the informality dichotomy. The case of Peru*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/528901534251354144/Pathways-to-formalization-going-beyond-the-formality-dichotomy-the-case-of-Peru>
- Doeringer, P. y Piore, M.** (1971). *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*. Heath Lexington Books.
- Econometría** (2013). Evaluación a la implementación de la Ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación. Bogotá.
- Fajnzylber, P., Maloney, W. F. y Montes-Rojas, G. V.** (2011). "Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program", en Journal of Development Economics núm. 94. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5711>
- Fernández, C. y Villar, L.** (2016). *The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia*. Documento de trabajo núm. 32. Fedesarrollo, Bogotá.
- Fields, G.** (1990). "Labour market modelling and the urban informal sector: theory and evidence", en Turnham, D., Salomé, B. y Schwarz, A. (eds.) (). *The informal sector revisited*. OCDE, París.
- Hart, K.** (2001). *Money in an unequal world: Keith Hart and his Memory Bank*. Texere, Nueva York.

- ____ (1970). "Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning", en *Journal of Development Studies* núm. 6.
- Galiani, S., Meléndez, M. y Ahumada, C.** (2017). *On the effect of the costs of operating formally: New experimental evidence*. Serie de Documentos de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w21292.pdf>
- Harris, J. y Todaro, M.** (1970). "Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis", en *The American Economic Review*, vol. 60, núm. 1.
- Infante, R.** (comp.) (2016). *Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016*. Páginas selectas de la CEPAL. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40747>
- Infante, R. y Sunkel, O.** (2012). *La heterogeneidad de la estructura productiva económica latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Kanbur, R.** (2009). *Conceptualizing informality: regulation and enforcement*. Documento de trabajo núm. 48926, en *The Indian Journal of Labour Economics*, vol. 52, núm. 1. Disponible en: <http://www.wiego.org/publications/conceptualizing-informality-regulation-and-enforcementindian-journal-labour-economics>
- Kaplan, D., Piedra, E. y Seira, E.** (2011). *Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7311>
- Kugler, A., Kugler, M. y Herrera Prada, L. O.** (2017). *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform*. Serie de Documentos de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w23308>
- Kumler, T., Verhoogen, E., Frías, J.** (2013). *Enlisting Employees in Improving Payroll-Tax Compliance: Evidence from Mexico*. Serie de Documentos de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19385>
- Lavado, P.** (2018). *Evaluando el impacto de estrategias de formalización en Latinoamérica y el Caribe*. OIT, Lima.
- Levy, S.** (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brooking Institution Press, Washington D. C.
- Lewis, W. A.** (1954). *Desarrollo económico con suministros ilimitados de mano de obra*. UNAM, México.
- Macroconsult** (2014). *Macroeconomía en América Latina y el Caribe: 2000-2011*. Informe de consultoría preparado para la OIT. Sin publicar.
- Maloney, W.** (1999). "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico", en *The World Bank Economic Review*, vol. 13, núm. 2. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/955011468049218079/Does-informality-imply-segmentation-in-urban-labor-markets-Evidence-from-sectoral-transitions-in-Mexico>



- Marinakís, A.** (ed.) (2014). *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores institucionales y económicos*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_311072/lang--en/index.htm
- Maurizio, R.** (2016). *Non-standard forms of employment in Latin America: Prevalence, characteristics and impacts on wages*. Documento de trabajo. Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 75. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_486160/lang--en/index.htm
- Maurizio, R.** (2014). *Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in the 2000s: a dynamic approach*. Documento de Investigación de la OIT núm. 9. OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/global/research/publications/papers/WCMS_235111/lang--en/index.htm
- McKenzie, D. y Sakho, Y.** (2010). "Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability", en *Gender Impact: the World Bank's Gender Impact Evaluation Database*. Banco Mundial, Washington D. C. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/145211468205462150/Does-it-pay-firms-to-register-for-taxes-The-impact-of-formality-on-firm-profitability>
- Monteiro, J. y Assunção, J.** (2012). "Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises", en *Journal of Development Economics* núm. 99.
- Montero, L., Reinecke, G. y Zapata, D.** (2006). *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de legislación laboral en microempresas*. Notas sobre tendencias de la inspección del trabajo. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371229.pdf
- Mullainathan, S. y Schnabl, P.** (2010). *Does less market entry regulation generate more entrepreneurs? Evidence from a Regulatory reform in Peru*. Serie de Documentos de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c8225>
- OIT** (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang--es/index.htm
- ___ (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534497/lang--en/index.htm
- ___ (2014). *Recent experiences of formalization in Latin America and the Caribbean*. Notes on Formalization. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245882.pdf
- ___ (2013a). *Transitioning from the informal to the formal economy*. Conferencia Internacional del Trabajo, 103.a sesión. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf
- ___ (2013b). *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_229429/lang--es/index.htm

- ____ (2013c). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_222986/lang-es/index.htm
- ____ (1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J. y Bosch M.** (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. Banco Mundial, Washington D. C. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/889371468313790669/Informalidad-escape-y-exclusion>
- Pinto, A.** (1962). *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*, en *El Trimestre Económico*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35062>
- Piza, C.** (2016). *Revisiting the Impact of the Brazilian SIMPLES Program on Firms' Formalization Rates*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/901421467995383598/Revisiting-the-impact-of-the-Brazilian-SIMPLES-program-on-firms-formalization-rates>
- Pomeranz, D.** (2015). *No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax*. Serie de Documentos de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19199>
- Portes, A., Castells, M. y Benton, L.** (1989). *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Rocha, R., Ulyseea, G. y Rachter, L.** (2017). *Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil*.
- Ronconi, L.** (2010). *Enforcement and compliance with labor regulations*. *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 63, núm. 4.
- Ronconi, L. y Colina, J.** (2011). *Simplificación del registro laboral en Argentina. Logros obtenidos y problemas pendientes*. Documento de trabajo núm. 277. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3799>
- Tello, M.** (2015). "¿Es la informalidad laboral una decisión voluntaria en Perú?", en *Economía y Sociedad*. CIES. Disponible en: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiaysociedad/03-tello_ok.pdf
- Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I. y Kozul-Wright, R.** (2017). *Transformando Economías: Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*. OIT/Plaza y Valdés Editores. Madrid.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Cornick, J.** (2017). *Sesiones de brainstorming en Lima. Políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*. Informes Técnicos de OITAméricas núm. 9. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_632444/lang-es/index.htm
- Tokman, V.** (2004). *Una voz en el camino. Empleo y Equidad en América Latina, 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

PARTE I.

POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN



2. CRECIMIENTO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y FORMALIZACIÓN

Ricardo Infante

Exdirector de la Oficina de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Resumen

Desde el año 2000 la región experimentó dos fases diferenciadas de desempeño económico, correlacionadas con los resultados en el mercado de trabajo: un período de expansión hasta 2012 y una posterior desaceleración hasta el año 2015. Las ganancias en términos de formalización durante la primera fase fueron contrarrestadas en los últimos años con menor crecimiento. En este capítulo se identifican los aspectos estructurales que incidieron en la formalización del empleo durante este período utilizando el enfoque de heterogeneidad estructural de la CEPAL para identificar los cambios en la estructura productiva y en el empleo. La dinámica económica, impulsada por el auge de los bienes primarios, significó una expansión de la producción de los estratos de productividad intermedia y alta y de sectores de actividad económica intensivos en mano de obra no calificada. Asimismo, este tipo de crecimiento económico condujo a un cambio inédito en la estructura del empleo: el cambio productivo redujo la participación de los ocupados en el estrato de baja productividad (sector informal). A pesar de que el patrón de crecimiento no condujo a una disminución de las brechas de productividad, se mermó el peso del empleo del estrato de baja productividad, aspecto básico para la superación de la heterogeneidad estructural y de la segmentación laboral.

2.1 Tendencia general de la formalización reciente

La evolución del empleo informal entre los años 2005 y 2015 se distingue por un traslado de parte de los ocupados en el sector informal hacia el sector formal. La caída de 5,2 puntos porcentuales del empleo informal en este periodo se explica por una reducción de 4,1 puntos porcentuales originados en el sector informal y por 1,1 puntos correspondientes al sector formal (véase la Tabla 2.1). La disminución de los ocupados del sector informal derivada de cambios en la estructura de la producción fue decisiva en la reducción del empleo informal. Sin embargo, las cifras de empleo de años más recientes (2013-2015), que coinciden con un período de desaceleración económica, parecen apuntar hacia un estancamiento de las tendencias observadas durante la década pasada. En efecto, el desempleo comienza a aumentar y así también disminuye la caída del sector informal: pasa del 43,8 por ciento del empleo total en 2013 al 43,1 por ciento en 2015.

Tabla 2.1. América Latina (2005-2015). Evolución del empleo informal (en porcentaje del empleo total)

Años	Ocupados		Tasa de empleo informal		Empleo informal		
	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal	Sector formal	Sector informal	Total
2005	51,3	48,6	23,4	82,3	12,0	40,0	52,0
2007	52,9	46,9	23,6	81,0	12,5	38,0	50,5
2009	53,0	46,7	23,2	81,0	12,3	37,8	50,1
2011	54,5	45,0	20,9	81,4	11,4	36,6	48,0
2012	55,7	43,7	21,0	82,6	11,7	36,1	47,8
2013	55,6	43,8	20,5	80,8	11,4	35,4	46,8
2014	56,7	42,6	20,1	82,3	11,4	35,1	46,5
2015	56,1	43,1	19,4	83,3	10,9	35,9	46,8
2005-2012	4,4	-4,9	-2,4	0,3	-0,3	-3,9	-4,2
2012-2015	0,4	-0,6	-1,6	0,7	-0,8	-0,2	-1,0
2005-2015	4,8	-5,5	-4,0	1,0	-1,1	-4,1	-5,2

Fuente: Elaboración propia basada en datos de SIALC/OIT (2017), OIT (2016a) y OIT (2014a, 2014b).

A continuación, se plantea que la reducción del empleo en el sector informal obedece a la dinámica de un determinado patrón de crecimiento, muy influida por la heterogeneidad productiva que caracteriza el funcionamiento de las economías de la región. Para ello, se analizan los factores estructurales que han incidido en el descenso del empleo informal o en el aumento de la formalización laboral en el período.

2.2 Patrón de crecimiento económico heterogéneo y productividad

El desarrollo en el período 2000-2015 ha tenido lugar en un escenario caracterizado por una bonanza internacional (2002-2012) –con mejora de los términos de intercambio, aumento

de los recursos provenientes de remesas y una mayor liquidez externa— para posteriormente enfrentar una fase de desaceleración económica (2012-2015). En el período analizado, la región experimenta una recuperación económica: el crecimiento promedio del PIB alcanza un 3,8 por ciento y el del empleo, un 2,4 por ciento, en tanto que la productividad aumenta a razón de un 1,4 por ciento anual entre 2002 y 2012. No obstante, con la desaceleración económica, el PIB solo crece un 1,1 por ciento y el empleo, un 1,5 por ciento. Como resultado, la productividad cae el 0,4 por ciento.

Este crecimiento se da sin mayor diversificación y complejidad en el aparato productivo¹. En distintos grados, la matriz productiva de los países de la región se mueve predominantemente hacia bienes de baja tecnología y fuerte uso de mano de obra, las exportaciones de recursos naturales (reprimarización) y el empleo en bienes y servicios no transables. Desde el punto de vista de la heterogeneidad estructural, el crecimiento está basado en la expansión de la producción de los estratos de productividad intermedia y alta y de sectores de actividad económica intensivos en mano de obra no calificada. Este tipo de crecimiento económico incide en el tipo de empleo que se genera, con repercusiones en los cambios entre y dentro de los sectores económicos y en los segmentos de diferentes grados de productividad.

Para realizar un análisis sectorial se han construido diferentes estratos de productividad aplicando el concepto de PIB por ocupado según rama de actividad económica en la región². Se configuran así los estratos de productividad alta, intermedia y baja, evaluándose posteriormente su contribución al crecimiento económico y a la generación de empleo en los períodos estudiados³. El estrato alto, que incluye los sectores de transporte, electricidad, finanzas y minería, y que puede ser asimilado al estrato moderno, concentra a las empresas formales de gran tamaño. Según datos correspondientes a 2008, este estrato genera poco más de un tercio del PIB (35,4 por ciento) con una fracción bastante reducida del empleo (13,9 por ciento). El estrato bajo, que incluye los sectores de la agricultura y los servicios, se asemeja al sector tradicional. Los datos muestran que genera una parte importante del empleo (40,9 por ciento) y una modesta fracción del PIB (25,7 por ciento). De allí que su productividad promedio sea baja. En resumen, entre ambos se ubica el estrato intermedio integrado por los sectores del comercio, la construcción y la industria, que puede asimilarse al estrato intermedio, e incluye el segmento de pequeñas y medianas empresas formales. Aunque absorbe la mayor parte del empleo (45,2 por ciento), aporta un porcentaje menor del PIB (38,9 por ciento).

Durante el período 2002-2012 se reduce levemente la heterogeneidad de la estructura económica de los países de la región y la brecha productiva entre los estratos. Si bien el estrato alto encabeza el crecimiento económico, el aumento de su productividad es inferior al promedio y también al del resto de los estratos. La tasa anual de aumento del PIB del estrato alto (3,8 por ciento) es superior a la tasa promedio de la región, en tanto que la del estrato bajo alcanza un 4,0 por ciento y la del intermedio, un 3,1 por ciento (véase la Tabla 2.2).

1 CEPAL (2014).

2 Este enfoque es utilizado en CEPAL (2011).

3 Sobre la construcción de los diferentes estratos de productividad, véase Infante (compilador) (2016).

Tabla 2.2. América Latina (2002- 2015). Crecimiento del PIB, el empleo y la productividad por estratos (tasas de crecimiento anual)

Estratos de productividad	2002-2012			2012-2015		
	PIB	Empleo	Productividad	PIB	Empleo	Productividad
Alta	4,6	4,1	0,5	1,6	1,0	0,6
Intermedia	3,1	2,4	0,6	0,7	1,7	-1,0
Baja	4,0	1,9	2,1	1,3	1,5	-0,2
Total	3,8	2,4	1,4	1,1	1,5	-0,4

Fuente: Estimación basada en cifras de CEPAL (2017) e ILOSTAT (2017).

El crecimiento económico fue acompañado de una gran expansión del empleo en todos los estratos de producción (véase la Tabla 2.2): no solo el estrato alto (4,1 por ciento) superó el crecimiento promedio de la ocupación, sino también los estratos intermedio (2,4 por ciento) y bajo (1,9 por ciento). Debido al diferente ritmo de crecimiento del PIB y de absorción de empleo de los estratos, el aumento de la productividad del estrato alto (0,5 por ciento) resultó ser menor que el de los estratos bajo (2,1 por ciento) e intermedio (0,6 por ciento) en el período 2002-2012. Este crecimiento disímil de la productividad de los estratos originó una reducción del diferencial de productividades en favor de los estratos intermedio y bajo en ese período.

Tanto el nivel como la composición del crecimiento cambian radicalmente en el período recesivo de 2012-2015. El crecimiento agregado del PIB y del empleo se reducen al 1,1 y 1,5 por ciento anual y, en consecuencia, la productividad disminuye un 0,4 por ciento. El crecimiento del PIB continúa liderado por el estrato alto (1,6 por ciento), seguido por el estrato bajo (1,3 por ciento). Sin embargo, la generación de empleo vuelve a estar originada en los estratos de productividad intermedia y baja. En el estrato intermedio, al pobre desempeño del PIB (0,7 por ciento) lo acompaña un aumento del empleo (1,7 por ciento), que supera el promedio; y en el estrato de productividad baja, el crecimiento del empleo (1,5 por ciento) no viene de la mano de una expansión semejante del PIB (1,3 por ciento).

Como resultado del escaso crecimiento del PIB y del empleo, la productividad total decrece. Aun así, el estrato alto lidera el crecimiento de la productividad (0,6 por ciento), mientras cae en los estratos estrato intermedio y bajo (-1,0 y -0,2 por ciento, respectivamente). Como consecuencia de este comportamiento del PIB por ocupado, durante el período recesivo aumentan las brechas de productividad entre el estrato alto y el resto; y, por tanto, en comparación con el período de expansión económica el grado de heterogeneidad estructural con que funcionan las economías de la región es mayor.

A partir de la estratificación del PIB por ocupado es posible identificar tres tendencias de la heterogeneidad productiva y del empleo entre 2002 y 2012. En primer lugar, se elevan las participaciones en el PIB de los estratos de alta y baja productividad: la del primer estrato aumenta de un 32,7 por ciento en 2002 a un 35,4 por ciento en 2012, y la del segundo, lo hace de un 19,4 a un 19,9 por ciento (véanse la Tabla 2.3 y el Gráfico 2.1). Lo opuesto ocurre con el estrato de productividad intermedia, cuyo aporte al PIB se reduce significativamente: de un 47,9 a un 44,8 por ciento. En segundo término, en ese mismo período se registran

importantes cambios en la composición del empleo. La contribución del estrato de alta productividad al empleo aumenta de un 12,4 a un 14,5 por ciento entre 2002 y 2012, la del estrato intermedio se mantiene constante, en tanto disminuye la participación de los ocupados de baja productividad en el total de un 41,2 a un 39,1 por ciento (véanse la Tabla 2.3 y el Gráfico 2.1).

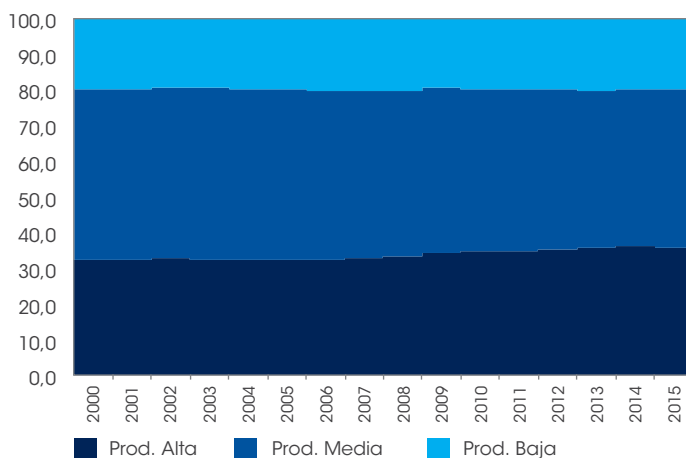
Tabla 2.3. América Latina (2002-2015). Cambios en la estructura económica (PIB, empleo y productividad) (en porcentaje)

Estratos de productividad	2002			2012			2015		
	PIB	Empleo	Productividad	PIB	Empleo	Productividad	PIB	Empleo	Productividad
Alta	32,7	12,4	2,64	35,4	14,5	2,44	35,8	14,0	2,56
Intermedia	47,9	46,4	1,03	44,8	46,4	0,96	44,5	46,7	0,95
Baja	19,4	41,2	0,47	19,9	39,1	0,51	19,7	39,3	0,50
Total	100,0	100,0	1,00	100,0	100,0	1,00	100,0	100,0	1,00

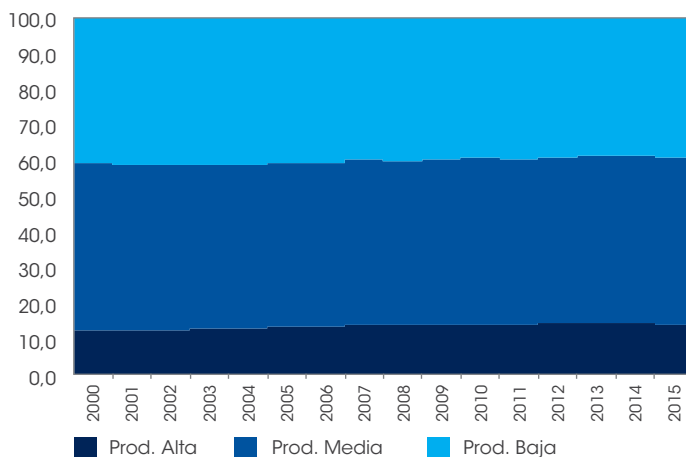
Fuente: Estimación, sobre la base de cifras de CEPAL (2017) e ILOSTAT (2017).

Gráfico 2.1. América Latina (2000-2015). Indicadores de heterogeneidad productiva

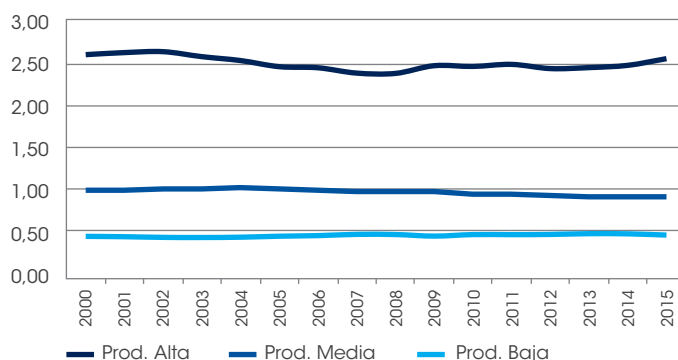
a) Composición del PIB (en porcentaje)



b) Composición del empleo (en porcentaje)



c) Productividad relativa (promedio=1,0)



Fuente: Elaboración con cifras de CEPAL(2017) e ILOSTAT (2017).

Por último, los marcados diferenciales de productividad que caracterizan el funcionamiento de las economías de la región se mantienen relativamente constantes durante el período analizado. La relación entre la productividad del estrato alto y el promedio (productividad relativa), que era del 2,64 en 2002, disminuye al 2,44 en 2012. Algo semejante ocurre con la productividad relativa de los estratos intermedio y bajo, que se reduce del 1,03 al 0,96. En contraste, la productividad relativa del estrato bajo aumenta levemente del 0,47 al 0,51.

No obstante, durante el período de desaceleración económica (2012-2015) se producen cambios en las tendencias de las estructuras de la producción y del empleo señaladas. Aun en condiciones de bajo crecimiento, el estrato alto continúa aumentando su participación en el PIB del 35,4 al 35,8 por ciento entre 2012 y 2015, aunque con una contribución a la generación de empleo que disminuye del 14,5 al 14,0 por ciento (véanse la Tabla 2.3 y el Gráfico 2.1). En el caso del estrato intermedio, su aporte al PIB se contrae del 44,8 al 44,5 por ciento, si bien su contribución al empleo aumenta levemente del 46,4 al 46,7 por ciento.

En estas condiciones, el empleo del estrato de baja productividad aumenta del 39,1 al 39,3 por ciento, implicando así un cambio en la orientación de la tendencia a la baja del período 2012-2015. En este período recesivo (2012-2015), aumenta el grado de heterogeneidad estructural, esto es, el diferencial de productividad entre los estratos de producción con que operan las economías de la región. En efecto, la productividad relativa del estrato alto se eleva del 2,44 en 2012 al 2,56 en 2015, mientras en los estratos intermedio y bajo se mantienen en valores del 0,95 y 0,50, respectivamente. Esto implica un aumento de la brecha de productividad del estrato alto con respecto al resto.

2.3 Heterogeneidad estructural, productividad y tamaño de la empresa

La heterogeneidad estructural de los sectores debe ser complementada con una diferenciación de la productividad por estructura empresarial o tamaño de las empresas para lograr una explicación más integral del funcionamiento de la estructura económica.

El concepto de "estructura empresarial" se refiere a la coexistencia de estratos de distinta productividad dentro de cada sector. En este contexto, se considera que los estratos productivos están conformados por empresas de distinto tamaño, con fuertes diferencias de productividad: las empresas grandes lideran el proceso de modernización, y existe además un amplio y variado espectro de unidades rezagadas en las que se concentra el grueso del empleo. De acuerdo a este enfoque, la ocupación en los diferentes estratos productivos caracteriza el funcionamiento de la economía y es, además, el núcleo a partir del cual se expande la desigualdad en la sociedad. Bajo este mismo enfoque, el estrato de grandes empresas engloba a los establecimientos con 200 y más trabajadores, que según datos de 2009, genera el 67 por ciento del PIB con un escaso 20 por ciento del empleo⁴. El estrato de medianas y pequeñas empresas está integrado por establecimientos de tamaño mediano (51-199 trabajadores) y pequeño (5-50 trabajadores), que en 2009 genera un 22 por ciento del PIB y un 30 por ciento del empleo. El estrato tradicional es el asociado al sector informal, constituido por microempresas (2-5 trabajadores), los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares y servicio doméstico. En 2009, este estrato presenta niveles muy bajos de productividad e ingreso. Incluye a una parte importante de los ocupados (50 por ciento), aunque su contribución al PIB es reducida (11 por ciento).

Las economías de América Latina funcionan con una elevada heterogeneidad estructural de la producción y el empleo. Los datos muestran que el PIB por ocupado del estrato de grandes empresas supera en 16,3 veces al del estrato tradicional, 4,5 veces al del estrato intermedio y 3,4 veces al promedio. Además, el PIB por ocupado del estrato intermedio es 3,7 veces mayor que el de productividad baja y su nivel equivale a 0,8 veces el promedio. El análisis desde la perspectiva empresarial o de tipo de unidad productiva requiere la utilización de información sobre producción y empleo por tamaño de empresa, no disponible para todos los países de la región para todo el período considerado. Por esta razón se ilustra la heterogeneidad por tamaño de las empresas para un grupo seleccionado de países (Chile,

4 CEPAL (2012b).

Perú y Uruguay), con información sobre el aporte al PIB y al empleo de los distintos estratos de la economía, diferenciados de acuerdo con su grado de productividad.

En los tres países el aumento del PIB del estrato de grandes empresas lidera el crecimiento económico: Chile (5,2 por ciento), Perú (7,9 por ciento) y Uruguay (7,9 por ciento). Este crecimiento es más elevado que el del estrato intermedio y supera significativamente el del tradicional (véase la Tabla 2.4. Como resultado, en todos los casos cambia la composición del PIB en favor del estrato de grandes empresas, cuya participación en el PIB aumenta entre los años indicados del 75 al 80 por ciento en Chile, del 52 al 62 por ciento en Perú y del 23 al 36 por ciento en Uruguay. Al mismo tiempo, con excepción del caso de Uruguay, disminuye la participación de los estratos intermedio y tradicional en el PIB. En suma, en los tres países analizados aumenta la importancia del estrato de grandes empresas en la economía: aporta la mayor proporción del PIB en Chile y Perú hacia el final del período y cerca de un 40 por ciento en Uruguay. La expansión del estrato de grandes empresas explica cerca de un 80 por ciento del crecimiento del PIB en Chile, del 70 por ciento en Perú y alcanza cerca del 50 por ciento en Uruguay, constituyéndose así en el eje del dinamismo económico de los países en los periodos analizados.

Tabla 2.4. Chile, Perú y Uruguay (circa 2002-2014). Evolución del PIB, el empleo y la productividad por tamaño de empresa (tasa de crecimiento anual)

Chile (2003-2013)

Estratos	PIB	Empleo	Productividad
Grandes	5,2	3,1	2,1
Medianas	1,4	3,1	-1,7
Tradicional	2,6	0,4	2,2
Total	4,4	2,1	2,3

Perú (2002-2011)

Estratos	PIB	Empleo	Productividad
Grandes	7,9	5,1	2,8
Medianas	5,8	4,1	1,7
Tradicional	1,4	1,8	-0,4
Total	6,2	2,7	3,5

Uruguay (2001-2014)

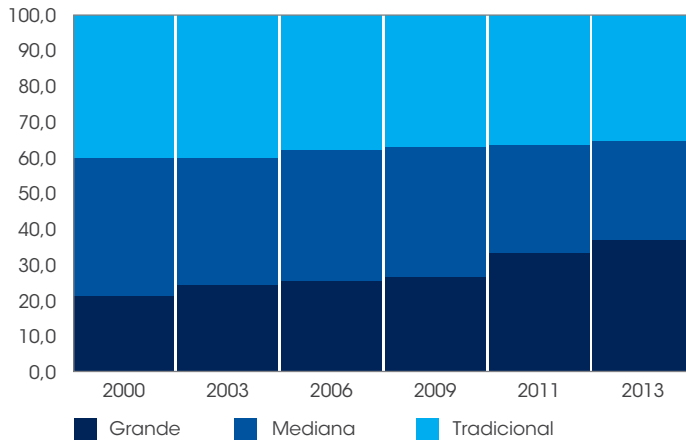
Estratos	PIB	Empleo	Productividad
Alta	7,9	6,2	1,7
Media-alta	1,7	1,0	0,7
Media-baja	8,4	10,9	-2,6
Baja	-2,8	-1,3	-1,5
Total	4,2	2,2	2,0

Fuente: CEPAL/OIT (2016, 2014a y 2009).

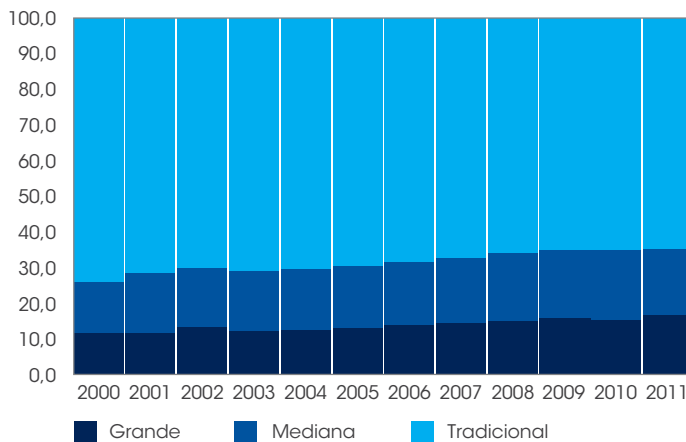
Como resultado de esta dinámica, se registra un cambio significativo en la estructura del empleo en los países reseñados (véase el Gráfico 2.2). El estrato de grandes empresas aumenta su participación en el empleo del 21,5 al 36,8 por ciento en Chile (2003-2013), del 13,6 al 16,6 por ciento en Perú (2002-2011) y del 6,8 al 9,4 por ciento en Uruguay (2001-2014). Sin embargo, el desempeño en materia de generación de empleo de las empresas medianas y pequeñas varía en los países: se reduce en Chile y aumenta levemente en Perú entre los años indicados (véase el Gráfico 2.2). Uruguay constituye la excepción, considerando que el estrato intermedio aumenta su participación del 37,9 al 54,8 por ciento (cerca de 20 puntos porcentuales) entre 2001 y 2014.

Gráfico 2.2. Chile, Perú y Uruguay (circa 2000-2014). Estructura del empleo por tamaño de empresa (en porcentaje)

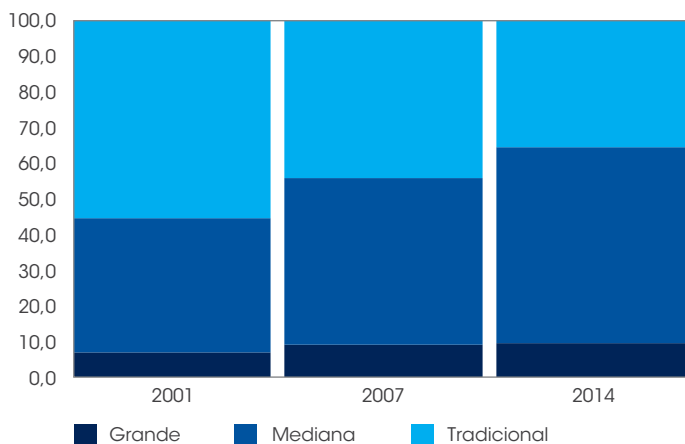
a) Chile (2000-2013)



b) Perú (2000-2011)



c) Uruguay (2001-2014)



Fuente: CEPAL/OIT (2016, 2014a y 2009).

En estas condiciones, en todos los países reseñados se reduce, aunque en distinto grado, la incidencia del empleo del sector tradicional (informal) en el empleo total durante los periodos analizados. El peso de los empleos de baja productividad disminuye del 40,2 al 35,3 por ciento en Chile, del 69,7 al 64,5 por ciento; y registra una significativa reducción en Uruguay: del 55,3 al 35,7 por ciento. Los cambios señalados en la estructura del empleo de los países seleccionados durante el período de expansión económica son positivos. A pesar de que el patrón de crecimiento no condujo a una reducción de las brechas de productividad, se avanzó en el decrecimiento del peso del empleo del estrato de baja productividad, aspecto básico para la superación de la heterogeneidad estructural. La modificación en la composición del empleo, derivado de la mayor importancia de los estratos de empresas grandes y medianas, implica mayores niveles salariales y de protección social para algunos trabajadores. Esto debe visualizarse como un avance relevante de la estructura productiva de estos países.

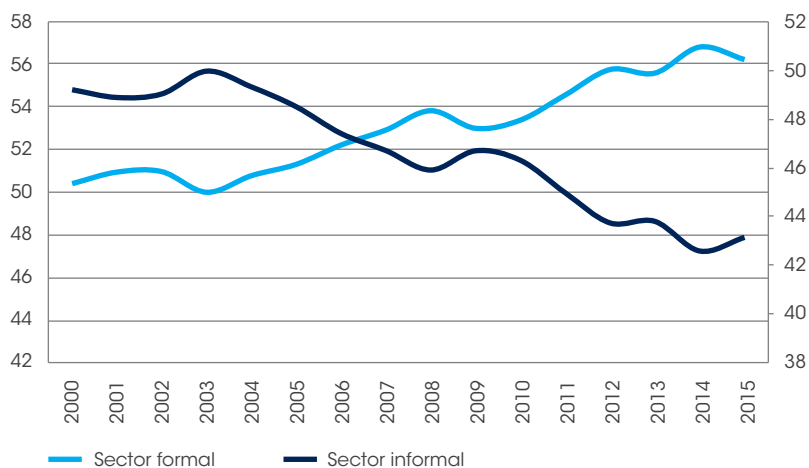
Al analizar los factores de carácter estructural que incidieron en este aumento de la formalización laboral durante la década pasada se destaca, por un lado, el tipo de crecimiento. La dinámica económica fue impulsada por el auge de los bienes primarios, expandiéndose la producción de los estratos de productividad intermedia y alta y de sectores de actividad económica intensivos en mano de obra no calificada. Por otro, este tipo de crecimiento económico comportó una modificación inédita en la estructura del empleo, ya que el cambio productivo condujo a una reducción de la participación de los ocupados en el estrato de baja productividad (sector informal). A pesar de que el patrón de crecimiento no conllevó una disminución de las brechas de productividad, se ha de progresar en el descenso del peso del empleo del estrato de baja productividad, aspecto básico para la superación de la heterogeneidad estructural y de la segmentación laboral.

2.4 Desempeño de los mercados laborales urbanos

Durante los años de expansión económica (2002-2012) se observa un quiebre de varias tendencias registradas con anterioridad: se reducen tanto la tasa de desempleo como la importancia del empleo del sector informal y aumenta la formalidad laboral. No obstante, este buen desempeño se ve afectado por la desaceleración económica (2012-2015), período en el que comienzan a revertirse las tendencias de los principales indicadores agregados del mercado del trabajo urbano.

La evolución de la estructura del empleo (de los sectores informal y formal) en el período de expansión económica es positiva. Tiene lugar una transferencia de ocupados desde el sector informal hacia actividades de mayor productividad en el sector formal (véanse el Gráfico 2.3 y la Tabla 2.5). Con respecto a los cambios en la estructura del empleo urbano (véase la Tabla 2.5 se destaca la caída en la participación de los ocupados en el sector informal (-5,3 puntos porcentuales) entre 2002 y 2012). Esta reducción corresponde a los ocupados en microempresas (-1,3 puntos porcentuales), trabajadores por cuenta propia (-0,8 puntos porcentuales) y, sobre todo, a los ocupados en servicio doméstico y los trabajadores familiares auxiliares (-3,2 puntos porcentuales), que son los de menor productividad y menos protegidos del sector. A su vez, el aumento de la participación del empleo en el sector formal se concentra básicamente en el sector privado de pymes y empresas grandes (5,0 puntos porcentuales), en tanto la del empleo público se mantiene constante.

Gráfico 2.3. América Latina. Ocupados en el sector informal y formal (urbano) (en porcentaje del empleo total)



Fuente: OIT/SIALC (2017). Estimación de los datos del período 2001-2004 basada en OIT (2014a).

Sin embargo, en el período de desaceleración del crecimiento, estas tendencias favorables tienden a revertirse. La generación de empleo en el sector formal urbano se estanca, lo cual es especialmente visible en el estrato de empresas privadas medianas y grandes (-0,7 puntos porcentuales). Solo se registra aumento en los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos (1,4 puntos porcentuales). De allí que se desacelere la caída en la

participación de los ocupados en el sector informal: alcanza -0,6 puntos porcentuales entre los años 2012 y 2015, debido principalmente a la reducción de los trabajadores auxiliares y en el trabajo doméstico (-0,4 puntos porcentuales).

Tabla 2.5. América Latina (2000-2015). Estructura del empleo (en porcentaje del empleo total)

Años	Sector formal	Sector público	Sector privado	Empresas	Cuenta propia profesional y técnico	Sector informal	Micro-empresas	Cuenta propia no profesional y técnico	Trabajador doméstico/trabajador auxiliar	Otros
2000	50,4	12,9	37,5	35,6	1,9	49,2	16,8	20,8	11,6	0,3
2001	50,9	13,0	38,0	36,1	1,9	48,9	17,1	19,9	11,8	0,2
2002	51,0	13,5	37,5	35,6	1,9	49,0	17,0	20,2	11,8	0,0
2003	50,0	13,3	36,7	34,8	1,9	50,0	17,2	20,6	12,1	0,0
2004	50,8	12,8	38,0	35,8	2,2	49,3	17,2	22,3	9,8	0,0
2005	51,3	12,6	38,7	37,0	1,7	48,5	16,5	21,1	10,9	0,3
2006	52,2	12,6	39,6	37,8	1,8	47,4	16,5	20,3	10,6	0,3
2007	52,9	12,9	40,0	38,3	1,7	46,7	16,2	20,2	10,3	0,3
2008	53,8	12,7	41,1	39,4	1,7	45,9	16,4	19,6	9,9	0,3
2009	53,0	13,0	40,0	38,4	1,7	46,7	16,5	19,9	10,2	0,3
2010	53,4	12,9	40,5	38,6	1,9	46,3	16,6	20,0	9,7	0,5
2011	54,5	13,1	41,5	39,5	2,0	45,0	16,1	19,8	9,1	0,5
2012	55,7	13,0	42,7	40,6	2,1	43,7	15,7	19,4	8,6	0,6
2013	55,6	13,0	42,6	40,5	2,1	43,8	16,0	19,5	8,3	0,7
2014	56,8	12,6	44,1	40,8	3,3	42,6	15,5	18,7	8,4	0,6
2015	56,2	12,8	43,4	39,9	3,5	43,1	15,6	19,3	8,2	0,8
Variación										
2002-2012	4,8	-0,4	5,2	5,0	0,2	-5,3	-1,3	-0,8	-3,2	0,6
2012-2015	0,5	-0,2	0,7	-0,7	1,4	-0,6	-0,1	0,0	-0,4	0,2

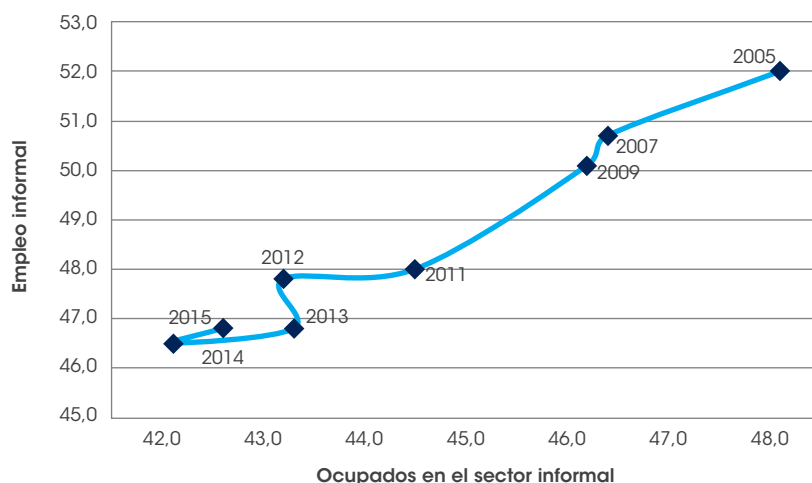
Fuente: Elaboración basada en datos de OIT/SIALC (2017). Estimación para el período 2001-2004 basada en datos de OIT (2014a).

Al respecto, se mostró que este tipo de crecimiento (con un rápido aumento tanto del PIB como de la demanda de empleo de los estratos de empresas grandes y medianas) posibilita que se transfiera a estos estratos una parte de los trabajadores ocupados en el estrato tradicional, lo que disminuye el peso histórico del empleo informal en las economías.

Como resultado de esta dinámica, durante el período de expansión se registran cambios positivos en la estructura del empleo urbano de la región. A pesar de no disminuir las

brechas de productividad, se sigue reduciendo el peso del empleo del estrato de baja productividad (sector informal), aspecto básico para la superación de la heterogeneidad estructural. Así, en los años que corresponden al período de expansión económica, la bajada de la incidencia del empleo informal del 52 por ciento en 2005 al 47,8 por ciento en 2012 (-4,2 puntos porcentuales) se acompaña de una disminución del alcance del sector informal: del 48,6 al 43,7 por ciento (-4,9 puntos porcentuales). Se estima que en este período el cambio en la estructura de empleo explica un 75 por ciento de la reducción del empleo informal, siendo el resto explicado por el efecto de las políticas de formalización (véase el Gráfico 2.4).

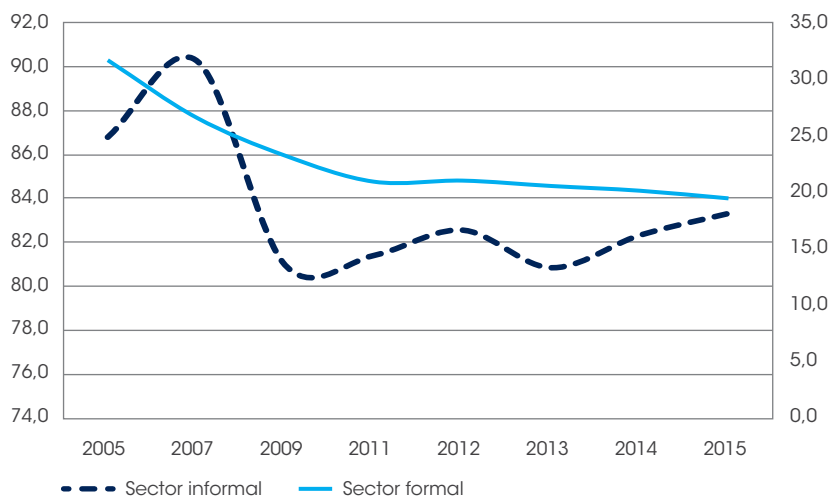
Gráfico 2.4. América Latina (2005-2015). Evolución del empleo informal y de los ocupados en el sector informal (en porcentaje del empleo total)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIT (2017, 2014b).

Sin embargo, los cambios señalados se suavizan con la desaceleración económica. Por una parte, entre 2012 y 2014 el porcentaje del empleo informal sobre el empleo total disminuye en 1,3 puntos porcentuales en circunstancias en que la participación en el empleo del sector informal se reduce en 1,0 punto porcentual. En este período, la contribución de los cambios en la estructura del empleo a la reducción del empleo informal es solo del 40 por ciento, lo que sugiere un mejoramiento de la efectividad de las políticas de formalización. Por otra parte, la caída en el nivel de actividad (-0,5 por ciento) durante el último año del período recesivo (2015) aumenta por primera vez en más de una década la incidencia del sector informal en el empleo urbano. De hecho, entre 2014 y 2015 el empleo en el sector informal se incrementa del 42,6 al 43,1 por ciento (0,5 puntos porcentuales) y, al mismo tiempo, el empleo informal se eleva del 46,5 al 46,8 por ciento (0,3 puntos porcentuales) (véase el Gráfico 2.5). En este caso, prácticamente el aumento total del empleo informal (90 por ciento) se explica por el incremento del empleo en el sector informal, siendo escaso el impacto de las políticas de formalización.

Gráfico 2.5. América Latina (2005-2015). Tasas de informalidad entre los ocupados del sector formal e informal (en porcentaje del total de cada grupo)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de OIT (2017 y 2014b).

Con los antecedentes expuestos, es posible afirmar que si bien la disminución de la informalidad laboral en el período analizado (2005-2015) obedece en gran parte a cambios positivos en la estructura del empleo urbano, también se evidencia que las políticas de formalización adoptadas contribuyen a reforzar el efecto de dichos cambios. Aun así, el impacto de estas acciones habría sido mayor si las políticas aplicadas al sector informal hubiesen tenido una efectividad semejante a las del sector formal. Esto último aparece reflejado en una evolución contrapuesta de las tasas de informalidad (véase el Gráfico 2.5): la tasa de formalización del sector informal aumenta, mientras la del sector formal disminuye persistentemente. Esto indica que las políticas de formalización contribuirían sensiblemente a reducir el empleo informal, si se lograra que las políticas hacia el sector informal tuvieran un éxito semejante a las aplicadas en el sector formal.

2.5 Comentarios finales

La dinámica económica impulsada por la producción de los estratos de productividad intermedia y alta y de sectores de actividad económica intensivos en mano de obra no calificada conduce a un cambio inédito en la estructura del empleo: reduce la participación de los ocupados en el estrato de baja productividad (sector informal), aspecto básico para la superación de la heterogeneidad estructural y la segmentación laboral.

No obstante, durante el período de desaceleración económica se producen cambios significativos en la evolución de las estructuras de la producción y del empleo señaladas. La contribución a la generación de empleo del estrato alto disminuye y la del estrato intermedio se estanca. En estas condiciones, en ese período el empleo del estrato de baja

productividad aumenta, revirtiéndose así la tendencia a la baja observada en el período expansivo.

El desempeño del mercado laboral urbano puede analizarse bajo la misma óptica, al vincular los conceptos de heterogeneidad productiva y el de diferenciación del mercado de trabajo. De acuerdo a este análisis, durante el período de expansión se registran cambios positivos en la situación del empleo urbano de la región. A pesar de que no disminuyen las brechas de productividad, se reduce el peso del sector informal, aspecto básico para la superación de la segmentación laboral y la informalidad. Sin embargo, en los años de menor crecimiento, estas tendencias favorables tienden a revertirse. La generación de empleo en el sector formal urbano se estanca, lo cual es especialmente visible en el estrato de empresas privadas medianas y grandes. De allí que se observe una desaceleración de la caída de la participación de los ocupados en el sector informal.

Finalmente, si bien la disminución de la informalidad laboral en el período analizado obedece en gran parte a cambios positivos en la estructura del empleo urbano, también se concluye que las políticas de formalización adoptadas contribuyen a reforzar el efecto de dichos cambios. Sin embargo, cabe señalar que su impacto sobre la reducción de la informalidad habría sido mayor, si las políticas aplicadas al sector informal hubiesen tenido una efectividad semejante a las del sector formal. Esto indica que la contribución de las políticas de formalización a la tarea de reducir el empleo informal podría aumentar sensiblemente, si se lograra mejorar la efectividad de las políticas aplicadas en el sector informal.

La principal conclusión es que si bien los países han logrado avances en la reducción de la informalidad durante el período analizado, aún existen desafíos. Por un lado, promover un cambio estructural progresivo que coloque en el centro de la dinámica económica los cambios cualitativos en la estructura productiva, permita crear más y mejores empleos y genere un crecimiento sostenible e inclusivo tanto económica como socialmente. Por otro lado, el desafío de aplicar políticas de formalización laboral congruentes con estos cambios.

Referencias

- Alter Chen, M.** (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Documento de trabajo núm. 1. WIEGO, Cambridge. Disponible en: <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WPI-Espanol.pdf>
- Amarante, V.** (2016). *Income inequality in Latin America: A factor component analysis. Review of income and wealth*. Suplemento 1.
- Amarante, V y Arim, R.** (eds.) (2015). *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37856-desigualdad-informalidad-un-analisis-cinco-experiencias-latinoamericanas>
- Amarante, V e Infante, R.** (eds.) (2016). *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Uruguay*. OIT/CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_533719/lang--es/index.htm

- Azevedo, J. P., Dávalos M. E., Díaz-Bonilla C., Atuesta, B., Castañeda R. A.** (2013). *Fifteen Years of Inequality in Latin America How Have Labor Markets Helped?* Policy Research working paper 6384. Banco Mundial, Washington D. C. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/109781468047054183/Fifteen-years-of-inequality-in-Latin-America-how-have-labor-markets-helped>
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial** (2013). *América Latina y el Caribe sin vientos a favor: en busca de un crecimiento mayor*. Informe semestral. Banco Mundial, Washington D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13266/9780821399781Span.pdf>
- CEPALSTAT** (2017). *Producto interno bruto (PIB) anual por actividad económica a precios constantes en dólares. 2000-2015*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPALSTAT** (2017a). *Estructura de la población ocupada total, por sector de actividad económica*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL** (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. LC/G.2586-P. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. Lima, 5-9 de mayo. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>
- (2012a). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. LC/G.2524(SES.34/3). Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador, 27-31 de agosto. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3078-cambio-estructural-la-igualdad-vision-integrada-desarrollo-trigesimo-cuarto>
- (2012b). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. LC/G.2539-P. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>
- (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo-1 de junio. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13309-la-hora-la-igualdad-brechas-cerrar-caminos-abrir-trigesimo-tercer-periodo>
- (2015a). *La evolución del empleo en las empresas de menor tamaño entre 2003 y 2013: mejoras y desafíos*. Boletín Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe núm. 13. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_419403/lang--es/index.htm
- (2015b). *Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Boletín Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe núm. 12. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_368320/lang--es/index.htm
- (2014). *Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales*. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe núm. 11. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_319247/lang--es/index.htm

- Cornia, G. A.** (2012). *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010*. Documento de trabajo núm. 2012/09. Universidad de las Naciones Unidas-WIDER. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/publication/inequality-trends-and-their-determinants>
- Cimoli, M., Primi, A. y Pugno, M.** (2006). "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", en Revista CEPAL núm. 88. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <http://repository.eclac.org/handle/11362/11105>
- Cornick, J.** (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina. Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT*. OIT Américas, Informes técnicos. OIT, Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_536568/lang-es/index.htm
- Chacaltana, J.** (2016). "Perú, 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización", en Revista CEPAL núm. 119. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40402-peru-2002-2012-crecimiento-cambio-estructural-formalizacion>
- FORLAC** (2013d). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas*. Lima, OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_318195.pdf
- Infante, R.** (compilador) (2016). *Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016*. Páginas selectas de la CEPAL. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40747-desarrollo-inclusivo-america-latina-textos-seleccionados-2009-2016>
- (ed.) (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2594-desarrollo-inclusivo-america-latina-caribe-ensayos-politicas-convergencia>
- (2011a). *América Latina en el Umbral del desarrollo: un ejercicio de convergencia productiva*. Documento de trabajo núm. 14. Proyecto Desarrollo inclusivo. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35447-america-latina-umbral-desarrollo-un-ejercicio-convergencia-productiva>
- (1981). "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", en El Trimestre Económico núm. 190. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Infante, R. y Chacaltana, J.** (eds.) (2014). *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Perú*. OIT/CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40343-un-desarrollo-inclusivo-caso-peru>
- Infante, R. y Gerstenfeld, P.** (eds.) (2013). *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Argentina*. OIT/CEPAL, Santiago de Chile. Disponible: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35396-un-desarrollo-inclusivo-caso-la-argentina>
- Infante R. y Klein, E.** (1991). "Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990", en Revista CEPAL núm. 45. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11837/045129144.pdf?sequence=1>

- Infante, R., Mussi, C. y Oddo, M.** (eds.) (2015). *Por um desenvolvimento inclusive: O caso do Brasil*. CEPAL/OIT/IPEC. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37823-desenvolvimento-inclusivo-o-caso-brasil>
- Lustig, N., López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E.** (2013). *Deconstructing the decline inequality in Latin America*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas núm. 6552. Banco Mundial, Washington D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15915>
- OIT** (2017). Cifras del mercado laboral urbano y rural. 2000-2015. OIT/SIALC, Panamá.
- ___ (2016a). *Panorama Laboral 2016*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_537803/lang--es/index.htm
- ___ (2016b). *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe*. OIT Américas, Informes técnicos. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_534139/lang--es/index.htm
- ___ (2016c). *Panorama Laboral Temático 3: Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_530327/lang--es/index.htm
- ___ (2015). *Panorama Laboral 2015*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_435169/lang--es/index.htm
- ___ (2014a). *Panorama Laboral 2014*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_325664/lang--es/index.htm
- ___ (2014b). *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang--es/index.htm
- ___ (2014c). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión. Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_348418.pdf
- ___ (2013a). *Panorama Laboral 2013*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_232760/lang--es/index.htm
- ___ (2013b). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Lima, OIT/ FORLAC. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245613/lang--es/index.htm
- ___ (2011). *Panorama Laboral 2011*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_180288/lang--es/index.htm
- PREALC** (1976). *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*. Santiago de Chile.
- Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I., Kozul-Wright, R.** (2014). *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*. OIT, Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242878/lang--en/index.htm

Sunkel, O. e Infante, R. (2009). *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Chile*. OIT/CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1384-un-desarrollo-inclusivo-caso-chile>

Tokman, V. E. (director) (2001). *De la informalidad a la modernidad*. OIT, Santiago de Chile.

Weller, J. (2014). "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe", en Revista CEPAL núm. 114. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37434-aspectos-la-evolucion-reciente-mercados-laborales-america-latina-caribe>

Weller, J. y Roethlisberger, C. (2013). *La calidad del empleo en América Latina*. Serie Macroeconomía del desarrollo núm. 110. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5341-la-calidad-empleo-america-latina>

3. INSPECCIONES DEL TRABAJO

Carmen Bueno

Especialista Principal en Seguridad y Salud en el Trabajo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina¹

Resumen

Los servicios de inspección del trabajo en América Latina han adaptado progresivamente sus instrumentos para luchar contra el empleo informal y adoptado innovaciones para mejorar su detección. Se destacan experiencias relativas al fortalecimiento institucional; la promoción de la formalización laboral y la cultura del cumplimiento; la planificación e inteligencia de la inspección; la búsqueda de alianzas estratégicas; la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación; y la aplicación de otros modelos sancionadores y/o disuasorios distintos a las sanciones económicas tradicionales. El avance de la tecnología y la robotización, la transformación de los sistemas de producción, la aparición de modelos de relaciones laborales y el impacto del cambio climático, entre otros, plantean nuevos desafíos para la actuación de los servicios de inspección laboral, quienes deberán revisar sus prioridades y sus modos de actuación. Se hace necesaria una reformulación de la forma en la que las inspecciones han venido trabajando, y definitivamente se imponen modelos de promoción y control del cumplimiento más proactivos, que no esperen a la presentación de denuncias, sino que sean capaces de identificar previamente las brechas de incumplimiento y los déficits de trabajo decente.

¹ La autora agradece los insumos proporcionados por Ítalo Cardona, Especialista de la Oficina de OIT para los Países Andinos, así como por las autoridades de los servicios de inspección consultados.

3.1 Panorama general de las inspecciones del trabajo en América Latina

Cuando va a cumplirse el primer centenario del nacimiento en 1919 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cabe recordar que la aparición de las primeras inspecciones laborales se produjo en 1833, cuando el Gobierno británico nombró a los cuatro primeros inspectores, que definió como “personas de gran prestigio” encargadas de velar por el cumplimiento de la ley para preservar la moral de los aprendices. En América Latina, los primeros antecedentes del nacimiento de las inspecciones del trabajo se remontan a 1912 en Argentina, y a 1915 en Uruguay. Aquí se crea el primer cuerpo de inspección para velar por el cumplimiento de la norma que limitaba la jornada a ocho horas diarias. Desde esas primeras experiencias hasta la actualidad, los servicios de inspección del trabajo en América Latina han continuado creciendo en tamaño y complejidad.

En más de un siglo de historia, muchos son los avances y logros de los sistemas de inspección del trabajo de la región, incluso en situaciones de restricciones presupuestarias con limitados recursos. Hoy nadie puede entender la promoción del trabajo decente sin un sistema de inspección laboral eficaz y eficiente que garantice el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y la protección de los trabajadores.

El Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio (1947) y el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (1969), junto con sus respectivas recomendaciones –las Recomendaciones núm. 81 (1947) y núm. 133 (1969)– y el Protocolo núm. 81 (1995), siguen constituyendo el marco normativo internacional de referencia en materia de inspección del trabajo. Estos instrumentos desempeñan un papel fundamental para mantener y promover condiciones de trabajo decente mediante un eficiente y efectivo sistema de inspección laboral. Tras más de 70 años desde su aprobación en 1947, el Convenio núm. 81 sigue considerándose un pilar normativo plenamente actualizado para los sistemas de inspección del trabajo del mundo, habiendo sido ratificado por un total de 145 países, de los cuales 17 son latinoamericanos.

De acuerdo con estos instrumentos jurídicos, todo sistema de inspección del trabajo deberá incluir al menos entre sus elementos los siguientes: un marco legislativo que defina sus funciones y su ámbito de actuación, así como el reconocimiento de determinadas facultades a los funcionarios del sistema para su desarrollo; una autoridad central que coopere con otros servicios gubernamentales e instituciones que ejerzan actividades similares; una infraestructura con recursos humanos y técnicos adecuados para el ejercicio de las tareas encomendadas; y un sistema de sanciones adecuado y disuasorio. Todos esos componentes van a tener un cometido fundamental en el cumplimiento de la legislación laboral.

3.1.1 Funciones de la inspección del trabajo

Conforme a los Convenios núm. 81 y núm. 129, las funciones esenciales de la inspección del trabajo son la supervisión y el asesoramiento en el cumplimiento de las normas laborales, que aparecen como dos funciones indisolubles. Por lo tanto, las inspecciones del trabajo deben, en primer lugar, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral, debiendo entenderse este concepto de disposiciones legales de una

manera amplia, incluyendo además de las leyes y reglamentos, las sentencias arbitrales y los contratos colectivos con fuerza de ley. En segundo lugar, y aunque la supervisión tiene un papel central en el control del cumplimiento de las normas, las inspecciones laborales deben completarla con la promoción del cumplimiento, a través de elementos preventivos como el asesoramiento y la consulta. Ambas forman las dos caras de un enfoque global.

Por lo general, los marcos legislativos de las inspecciones del trabajo de los países de la región contemplan ambas funciones. Este es el caso, a modo de ejemplo, de Uruguay², Perú³ o de la reciente norma de Honduras⁴. Y en la práctica, se puede afirmar sin duda que las inspecciones de la región, en comparación con las de otros continentes, desarrollan de forma destacada la función preventiva, a través de actividades de asesoramiento e información para dar a conocer las normas por las que velan y generar una cultura del cumplimiento. Por ejemplo, en 2016 la inspección de Perú realiza 1.042 acciones de prevención, con casi 24.000 personas capacitadas en seguridad y salud; y otras 24.000 en diversas normativas sociolaborales y 163 eventos de asesoría con la presencia de la institución en ferias, módulos de atención y pasacalles de información, con más de 26.000 personas beneficiadas⁵.

Por otra parte, es importante añadir que en numerosos países se encomienda también a los servicios de inspección otras competencias adicionales relacionadas con la resolución de conflictos laborales, el asesoramiento en la negociación de convenios colectivos, la elaboración de informes técnicos para las autoridades laborales administrativas y judiciales, e incluso funciones de naturaleza administrativa. En Bolivia, Colombia⁶, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala, entre otros, los inspectores intervienen en calidad de mediadores o conciliadores. En este sentido, los mencionados convenios de la OIT establecen que "únicamente deberá confiarse una misión adicional a los inspectores del trabajo siempre que no pueda entorpecer el ejercicio de sus funciones principales con la autoridad e imparcialidad necesarias", y la Recomendación núm. 81 especifica que "las funciones de los inspectores del trabajo no deberían incluir las de conciliador o árbitro en conflictos de trabajo". En términos similares, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha recordado la importancia de evitar sobrecargar los servicios de inspección del trabajo con tareas que, por su naturaleza, pueden considerarse incompatibles con sus funciones principales de aplicación de las disposiciones legales (refiriéndose a las funciones de conciliación, mediación y aquellas de carácter puramente administrativo) y ha reiterado a varios países de la región –entre otros, Colombia⁷ y Costa

2 Decreto núm. 680/977 regulador de la Inspección General del Trabajo. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/680-1977/1>

3 Ley General de Inspección del Trabajo de Perú (Ley núm. 28.806) (2006). Disponible en: <https://www.sunafil.gob.pe/component/k2/item/372-ley-n-28806-ley-general-de-inspeccion-del-trabajo.html>

4 Ley de Inspección de Trabajo de Honduras (2017). Disponible en: <http://www.trabajo.gob.hn/ley-de-inspeccion-de-trabajo-15-marzo-2017/>

5 SUNAFIL (2017).

6 El Art. 3.3 de la Ley núm. 1.610 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral (2013) reconoce la función conciliadora de los inspectores de trabajo. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92197/107242/F1153988722/COL92197.pdf>.

7 Solicitud directa de la CEACR a Colombia (2016). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3255263:NO.

Rica⁸– su preocupación por el desempeño de los inspectores de funciones distintas a las encomendadas por los convenios.

3.1.2 Ámbito de aplicación

El ámbito de actuación de la inspección del trabajo debe extenderse a todos los establecimientos industriales y de comercio, así como a todas las empresas que ocupen trabajadores asalariados en la agricultura. Sin embargo, las legislaciones de algunos países excluyen de su ámbito de aplicación a determinadas categorías de trabajadores, lo que supone, por consiguiente, que la limitación también aplicará al ámbito de actuación de la inspección laboral. Este es el caso, por ejemplo, de Honduras, cuya norma laboral principal excluye de su aplicación, salvo en materia de salarios, a las explotaciones agrícolas o ganaderas que no ocupen permanentemente a más de 10 trabajadores⁹.

Aunque en la práctica se observa una menor presencia de los efectivos de inspección en el sector rural, pueden encontrarse algunas experiencias novedosas para llegar a los lugares de trabajo más remotos, como es la Oficina Móvil de Inspección, Vigilancia y Control de Colombia, que recorre distintos municipios con el fin de fortalecer la presencia de la inspección en el sector rural¹⁰. La inspección de Perú contempla un mecanismo de agregaciones temporales y/o desplazamientos de inspectores a otras regiones con menor presencia de efectivos o para apoyar operativos específicos¹¹. La inspección del trabajo de Chile ha desarrollado iniciativas específicas como el Programa Nacional Agrícola de Temporada y el Programa Forestal Nacional, que en el año 2014 reportaron 569 fiscalizaciones, que incluyeron a 21.124 trabajadores¹².

3.1.3 Potestades y atribuciones

Para un adecuado desempeño de sus funciones, los Convenios núm. 81 y núm. 129 instan a garantizar que los inspectores cuenten con potestades o atribuciones durante sus visitas, tales como: la libre entrada, y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche en todo establecimiento sujeto a inspección; la entrada de día en cualquier lugar cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección (con las limitaciones que garantiza la inviolabilidad del domicilio particular del empleador); la conducción de interrogatorios al empleador y a los trabajadores; el examen de libros, registros y otros documentos; y la toma de muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados, para su análisis posterior. La potestad de libre entrada deberá ir acompañada de la posibilidad de recabar auxilio policial para hacerla efectiva, así como de sanciones en caso de obstruir a los inspectores en el desempeño de sus funciones. El único límite que establecen los convenios a estas facultades es la obligación del inspector de notificar su

8 Observación de la CEACR a Costa Rica (2015). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3255263:NO.

9 Art. 2 a) del Código del Trabajo de Honduras. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/eplex/docs/8/Labour>

10 Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2018/mayo/mintrabajo-llegara-a-18-municipios-rurales-con-inspecciones-moviles>

11 SUNAFIL (2017).

12 OIT (2015).

presencia al empleador o a su representante al efectuar la visita, salvo que considere que dicha notificación pudiera perjudicar el éxito de sus funciones.

Además, las normas internacionales otorgan a los inspectores la facultad de tomar y hacer tomar medidas para eliminar los defectos observados en instalaciones, montajes o métodos de trabajo constitutivos de peligro para la salud o seguridad de los trabajadores, y en particular a adoptar medidas de aplicación inmediata en los casos de peligro inminente. Por último, los convenios reconocen la facultad discrecional de advertir o iniciar un procedimiento sancionador en caso de verificar incumplimientos.

Por lo general, los marcos legislativos de las inspecciones del trabajo de los países de la región contemplan la casi totalidad de estas facultades. Sin embargo, en algunos casos se detectan algunas limitaciones. Por ejemplo, en Costa Rica, los inspectores pueden visitar los lugares de trabajo en horas diurnas o nocturnas, aunque el derecho de libre entrada en horario nocturno se limita a los establecimientos en que se efectúa un trabajo de noche¹³, habiendo motivado ello la solicitud directa de la CEACR para que los inspectores sean autorizados a ingresar durante la noche en todos los establecimientos sujetos a la inspección, sin que esto dependa de los horarios de trabajo de dichos lugares de trabajo¹⁴.

Otro límite a las facultades de los inspectores reconocidas en los convenios se encuentra en el procedimiento de inspección de Paraguay, que obliga a los inspectores al iniciar la visita, a comunicar su presencia en todos los casos al empleador, su representante o persona a cargo, así como a contar con orden de inspección¹⁵. A propósito de la emisión de la orden de inspección, la CEACR ha advertido sobre las restricciones a la iniciativa de los inspectores de entrar libremente en los establecimientos sujetos a inspección y ha solicitado que se ponga fin al requisito de autorización previa de las visitas de inspección¹⁶, tomando nota con satisfacción en el caso de Cuba, cuyo Gobierno derogó la exigencia de que toda visita de inspección estuviera subordinada a la comunicación al empleador de una orden de inspección¹⁷. Aunque Uruguay también cuenta con órdenes de inspección, se permite a los inspectores actuar por iniciativa propia cuando observen una infracción manifiesta a una norma legal o reglamentaria de trabajo –especialmente, de seguridad e higiene–, dando cuenta por escrito de inmediato al Inspector General del Trabajo¹⁸.

En algunos supuestos, se observa que si bien se reconoce la potestad de la inspección de iniciar un procedimiento sancionador en caso de comprobar un incumplimiento constitutivo de infracción, a la vez se instruye al inspector para que, en primera instancia, requiera al

13 Art. 89 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Disponible en: http://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/documentos/ley_1860.pdf.

14 Observación CEACR a Costa Rica (2011). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0:NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2698483.

15 Art. 3, apartados 2.1 y 2.1.1 de la Resolución MTESS 47/2016, de 29 de enero, que regula el procedimiento general de inspección. Disponible en: http://www.mtss.gov.py/application/files/4515/0635/0824/Resolucion_MTESS_N_047_17.pdf

16 Observación de la CEACR a Perú (2016). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0:NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3298315,102805,Per%C3%BA,2016

17 El Decreto núm. 326, de 12 de junio de 2014, aprobó el Reglamento del Código del Trabajo derogó los Arts. 11 y 12 del Reglamento del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo, de 2007, que establecían dichas limitaciones.

18 Art. 14 del Decreto núm. 680/977 regulador de la Inspección General del Trabajo.

empleador adoptar en un plazo determinado las medidas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. Solo si la subsanación no es ejecutada por el empleador, en una segunda visita el inspector podrá proponer la imposición de sanción a través del acta de infracción. Esta práctica, calificada por algunos autores como "la impunidad de la doble visita"¹⁹, se encuentra en países como Costa Rica²⁰, Honduras²¹ y Perú²², y puede suponer una limitación importante al poder disuasorio del sistema de inspección.

A *contrario sensu*, en algunos países como Paraguay se instruye a los inspectores para que cuando detecten un incumplimiento y extiendan el requerimiento de subsanación, de igual forma elaboren acta de infracción²³, lo cual podría contradecir la facultad discrecional del Art. 17.2 del Convenio núm. 81 y el carácter preventivo de algunas actuaciones.

Con respecto a las medidas de ejecución inmediata, en algunos países, como Colombia, los inspectores que detecten condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de los trabajadores pueden decretar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas e incluso el cierre del lugar de trabajo²⁴. Por el contrario, en otros países la adopción de estas medidas ha de venir refrendada por un superior jerárquico u otra instancia, lo cual dilata la inmediatez que este tipo de actuaciones exige. Este es el caso de Paraguay, cuyo procedimiento insta a los inspectores que detecten una situación de riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores a comunicarlo al Director General de Inspección y Fiscalización, quien a vez requerirá al Ministro o Viceministro la emisión de orden de inspección²⁵. La facultad de los inspectores en Bolivia para disponer la paralización de maquinaria o la clausura parcial o total de una industria cuando las condiciones de trabajo significaran un inminente peligro para la vida y la salud de los trabajadores queda supeditada a la Dirección General de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar²⁶.

3.1.4 Autoridad central, coordinación interinstitucional y colaboración

La designación de una autoridad central de inspección del trabajo garantiza, por un lado, la coordinación y coherencia de las actividades de los servicios situados bajo su control, y por otro, la cooperación y colaboración interinstitucional con el fin mejorar su eficacia

19 Godínez, A. (2011).

20 Art. 92 de la Ley orgánica núm. 1.860, de 1955, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Art. 2.3.2 e) y f) y Art. 2.3.3 del Manual de Procedimientos de la Inspección de Trabajo-DMT-017-2013 y DMT-014-2014. Disponibles en: http://www.mtss.gov.cr/elministerio/marco-legal/documentos/ley_1860.pdf y <http://www.mtss.gov.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf>.

21 Art. 54 de la Ley de Inspección de Trabajo, de 15 de marzo de 2017.

22 Art. 14 de la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley núm. 28.806), de 2006.

23 Art. 3, apartado 2.1.7 de la Resolución MTESS 47/2016, de 29 de enero de 2016, que regula el procedimiento general de inspección. Disponible en: http://www.mtess.gov.py/application/files/4515/0635/0824/Resolucion_MTESS_N_047_17.pdf

24 Arts. 8 y 11 de la Ley núm. 1610 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral, de 2013.

25 Art. 3, apartado 1.2 de la Resolución MTESS 47/2016, de 29 de enero de 2016, que regula el procedimiento general de inspección.

26 Art. 26 del Decreto ley núm. 16.998, de 1979, que aprueba la Ley General de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar.

en interacción con otros agentes públicos y privados interesados y con los interlocutores sociales. Los convenios de la OIT en materia de inspección ya apuntan a que esta cooperación debe ser efectiva.

En prácticamente todos los países de la región, los sistemas de inspección del trabajo están adscritos a una autoridad central. Entre otros ejemplos, la autoridad central en Brasil es la Secretaría de Inspección de Trabajo, en Chile es la Dirección del Trabajo, en Colombia se trata de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, en Costa Rica existe la Dirección Nacional de Inspección, en Uruguay depende de la Inspección General del Trabajo, en Perú, desde su creación en 2013, se trata de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), organismo técnico especializado con personería jurídica propia²⁷, y Paraguay cuenta desde 2014 con una Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral.

3.1.5 Recursos

La existencia de recursos humanos y materiales suficientes al servicio de los sistemas de inspección es un requisito imprescindible para garantizar su eficacia y su presencia en los centros de trabajo; particularmente, en los que prestan servicios un reducido número de trabajadores o en aquellos de difícil acceso.

No existe una fórmula numérica exacta para determinar el número adecuado de inspectores de un sistema, pero es criterio comúnmente aceptado que esta cifra será suficiente para que, según el tenor de los convenios, los lugares de trabajo se inspeccionen con la frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales. Además, el número de inspectores dependerá de una serie de criterios, tales como las funciones que tengan que desempeñar; el número, naturaleza y situación de los establecimientos sujetos a inspección; el número de trabajadores empleados en tales establecimientos; y las propias disposiciones legales por cuya aplicación deban velar.

Las nuevas formas de organización productiva y la tendencia a la fragmentación y tercerización suponen un desafío adicional para todos los sistemas de inspección, por lo que habrá que establecer prioridades para una mayor optimización de los recursos. Los inspectores deberán ser funcionarios públicos con estabilidad en su empleo e independientes de los cambios de Gobierno y de cualquier influencia exterior indebida. Su reclutamiento deberá basarse en sistemas de selección en los que primen las aptitudes del candidato.

En los últimos años, se han observado algunos esfuerzos por ampliar el número de efectivos al servicio de las inspecciones de la región. Este es el caso de países como Perú, que ha pasado de 307 inspectores en marzo de 2013²⁸ a 387 en 2018²⁹, tras varios concursos públicos de acceso a puestos de inspectores auxiliares y concursos de promoción interna para puestos de inspectores del trabajo y de supervisores inspectores. De esta manera, se promueve la carrera administrativa de los funcionarios y su estabilidad en el sistema, pues

27 Ley núm. 29.981 de creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), de 2013. Disponible en: [https://www.sunafil.gob.pe/sobre-sunafil/normativa-sunafil.html?orders\[publishUp\]=publishUp&issearch=1&start=20](https://www.sunafil.gob.pe/sobre-sunafil/normativa-sunafil.html?orders[publishUp]=publishUp&issearch=1&start=20)

28 Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/mostrarcContenido.php?id=121&tip=9>

29 Disponible en: <https://www.sunafil.gob.pe/noticias/item/6026-inscripciones-para-postular-al-concurso-publico-para-la-incorporacion-de-inspectores-auxiliares-de-sunafil-se-cierran-este-domingo.html>

el ingreso a la carrera origina una relación de trabajo de naturaleza permanente³⁰. Y aunque se han hecho esfuerzos por mejorar el reparto de efectivos entre las zonas urbanas y las regiones, todavía catorce regiones del país no cuentan con inspectores del trabajo³¹, lo que conlleva que la fiscalización en el sector rural sea todavía débil.

La estabilidad en el empleo de los inspectores del trabajo es una preocupación constante de la CEACR, la cual ha reiterado en varias ocasiones que los inspectores no podrán obrar con total independencia si su continuidad en el servicio o sus perspectivas de carrera dependen de consideraciones políticas³² y ha hecho recordatorios en este sentido a países como Argentina³³ y Colombia³⁴. En este último caso, de los 826 inspectores del trabajo que se desempeñaban en 2014, solo 100 eran funcionarios públicos cubiertos por el sistema de carrera administrativa, mientras que 726 contaban con contratos temporales, por lo que podrían ser nombrados y destituidos de sus puestos³⁵. Para evitar este problema, la Comisión de Servicio Civil se encuentra trabajando en un concurso de méritos para cubrir todas las vacantes en puestos de carrera administrativa. Cabe añadir que, en reconocimiento al importante rol de garante de los derechos laborales, se ha institucionalizado el 23 de noviembre como el Día del Inspector del Trabajo³⁶.

Paraguay reclutó en 2015 a 30 nuevos inspectores a través de un concurso de méritos, por lo que su estatus es de trabajadores independientes que prestan servicios de naturaleza civil o mercantil para el Ministerio de Trabajo³⁷. Los requerimientos de formación previos para participar en los procesos de selección son muy variables. Mientras que en la mayoría de los países se exige un nivel de educación secundaria, en Chile es necesario un título profesional de al menos ocho semestres de duración; en Nicaragua han de ser estudiantes del tercer año de la carrera de Derecho o diplomados en Procuraduría Laboral y de Seguridad Social; y en Brasil y Perú es necesario estar en posesión de una titulación universitaria superior. El último concurso de acceso de inspectores en Paraguay exigió, por primera vez, que contaran con un nivel de educación universitaria³⁸, de conformidad con la Decisión núm. 33/06 del Mercosur sobre los requisitos mínimos del perfil del inspector del trabajo, que

30 El Decreto Supremo núm. 021-2007-TR aprueba el Reglamento de la carrera del inspector del trabajo, estableciendo que queda conformada por tres grupos: supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares.

31 Declaración de la Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo en la 107.^a Conferencia Internacional del Trabajo, en 2018. Disponible en: www.ci-it.org.

32 OIT (2006).

33 Observación de la CEACR a Argentina (2016). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3300092,102536,Argentina,2016

34 Solicitud directa de la CEACR a Colombia (2015). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3254116

35 Ministerio del Trabajo (2014).

36 Resolución núm. 4103, de 19 de octubre de 2017, del Ministerio del Trabajo. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/647970/4103.pdf>

37 Decreto núm. 3857/2015 por el que se aprueba el Reglamento General de Selección para el Ingreso y Promoción en la Función Pública. Disponible en: https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/decreto3857_3qjhfoht.pdf

38 Resolución MTESS núm. 685, de 28 de julio de 2015, que resuelve llamar a concurso de mérito para llenar vacantes.

elevó el nivel académico requerido para ejercer el cargo inspector a partir del año 2010 a estudios de nivel terciario (universitario o equivalente)³⁹.

Una capacitación adecuada de los recursos humanos al servicio de los sistemas de inspección laboral será un elemento esencial para garantizar el efectivo cumplimiento de sus funciones. Con el apoyo de la OIT y en el marco de diversos proyectos de cooperación técnica, varios países de la región han desarrollado planes de formación para sus inspectores. Entre 2015 y 2017, se formuló y ejecutó en Paraguay un plan de formación para inspectores del trabajo, consistente en 17 módulos con contenido adaptado del Plan de Formación Global de la OIT *Desarrollo de sistemas de inspección de trabajo modernos y eficaces*⁴⁰. La formación incluía las principales temáticas técnicas y jurídicas del ámbito de actuación de los inspectores: relación laboral, salarios, tiempo de trabajo, seguridad y salud ocupacional, discriminación e igualdad de género, procedimiento de inspección, grupos vulnerables de trabajadores y trabajo forzoso, entre otros⁴¹. Desde 2017, Argentina, con el apoyo técnico de la OIT y el financiamiento de fondos de capacitación para empleados públicos (FOPECAP)⁴², ha emprendido un plan de formación integral. La formación consta de 21 módulos formativos, distribuidos en tres fases: la primera niveladora y la segunda especializada, ambas para inspectores del trabajo; y una tercera fase dirigida a puestos superiores (directores y mandos intermedios). En Colombia se capacitó a todos los funcionarios de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control en cuatro módulos que abarcaban aspectos como las competencias de la inspección, el procedimiento administrativo sancionatorio, la formalización del empleo, la intermediación laboral y derecho colectivo⁴³.

Para promover los más altos estándares de honestidad y probidad entre los servidores públicos al servicio de la inspección laboral, algunos países como la República Dominicana⁴⁴, El Salvador⁴⁵ y Perú⁴⁶ han promovido códigos éticos para sus inspectores. En el marco de sus políticas de recursos humanos, algunos países como Perú o Chile han desarrollado indicadores para medir la productividad y desempeño de sus inspectores⁴⁷.

Además de los recursos humanos, el desempeño eficaz de las funciones de la inspección del trabajo requerirá que los sistemas dispongan de otros recursos necesarios para cumplir esas funciones y para que su papel y la importancia de su misión sean debidamente reconocidos. A este respecto, los convenios señalan que deberán proporcionarse o poner a disposición de los inspectores oficinas debidamente equipadas y medios de transporte para acceder a los lugares para inspeccionar, admitiéndose la posibilidad de que los inspectores utilicen sus propios medios para estos traslados siempre y cuando se les compensen estos gastos. El concepto de oficinas debidamente equipadas ha variado sustancialmente, pasando

39 Disponible en: http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/CMC_2005-06-19_NOR-REC_02_ES-Perfil%20del%20Inspector.pdf

40 Véase: http://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_454354/lang-es/index.htm

41 Véase: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/direccion-de-inspeccion-y-fiscalizacion-impulsa-campana-de-concienciacion-sobre-salario-minimo>

42 Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral.

43 Véase: *Inspección del trabajo en Colombia. Avances frente al cumplimiento del Convenio 81*.

44 Véase: *Código de Ética de la Inspección de trabajo*.

45 Véase: *Código de Ética de la y el inspector de trabajo*.

46 SUNAFIL (2017b).

47 SUNAFIL (2017a).

de un equipamiento muy primitivo en las primeras inspecciones a la adquisición y uso generalizado de nuevas tecnologías en el trabajo diario. Así, prácticamente la totalidad de los países de la región cuenta con equipamiento informático. Por ejemplo, en Costa Rica y Paraguay se ha dotado de equipos de cómputo a todos los inspectores y se han renovado las oficinas.

En la práctica, la falta de medios de transporte suficientes para el desplazamiento de los inspectores a los centros y lugares de trabajo suele ser uno de los mayores desafíos, dado que impide de forma significativa el acceso a zonas remotas alejadas de los núcleos urbanos que sí disponen de transporte público. En algunos países, como la República Dominicana, los inspectores deben pagar de su propio salario las dietas para desplazamientos⁴⁸. En Colombia, el marco normativo permite a los inspectores solicitar al empleador o a los trabajadores apoyo logístico para efectuar sus desplazamientos cuando así lo ameriten las condiciones del lugar⁴⁹, aunque el Ministerio del Trabajo, en respuesta a lo dispuesto por la CEACR⁵⁰, ha presentado una demanda de inconstitucionalidad sobre dicha norma⁵¹. En otros países, en cambio, los inspectores tienen garantizada la compensación por los gastos en los que incurrir en sus desplazamientos. Por ejemplo, en Uruguay la norma presupuestaria anual prevé una partida para el pago de compensaciones mensuales a los inspectores por concepto de gastos de locomoción⁵². La Dirección del Trabajo de Chile tiene establecida por ley una asignación de movilización para los inspectores de terreno que visitan empresas, por cada día hábil de trabajo en el que realizan labores de inspección fuera de la oficina y si el traslado se produce en la misma ciudad en la que tienen su asiento. Además, si fueran enviados en comisión al sector rural, se les proporciona un viático para alimentación, movilización (si no se proporcionara el vehículo oficial de su respectiva oficina) y alojamiento, en su caso. En Guatemala, en 2016 se adquirieron once vehículos nuevos para apoyar la labor de los inspectores y 104 equipos de protección personal (casco, guantes, lentes, chalecos tipo arnés, tapones auditivos y respiradores) para el resguardo de la seguridad y salud de los propios inspectores durante visitas en las que pudieran estar expuestos a algún riesgo⁵³.

Frente a las restricciones presupuestarias, algunos países han formulado soluciones innovadoras. En Argentina, por ejemplo, el importe de las multas recaudadas a raíz de la aplicación de sanciones por infracciones previstas y detectadas por la inspección del trabajo será destinado a mejorar los servicios de la administración laboral, de la forma que se disponga reglamentariamente⁵⁴. Igualmente en Guatemala, el importe de las multas

48 Declaración de la Confederación Iberoamericana de Inspectores de Trabajo en la 107.^a Conferencia Internacional del Trabajo, EN 2018. Disponible en www.ci-it.org

49 Art. 3.5.2 de la Ley núm. 1.610 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral (2013). Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92197/107242/F1153988722/COL92197.pdf>

50 Observación CEACR a Colombia (2015). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3253714:NO

51 *Informe Nacional Inspección para el Trabajo Decente 2014*.

52 Art. 156 de la Ley núm. 19.535, de 2017, que aprueba la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2016. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19535-2017>

53 *Informe Anual General sobre la labor de los servicios de la Inspección General del Trabajo año 2016*.

54 Art. 13 del Anexo II de la Ley núm. 25.212, de 1999, por la que se aprueba el Pacto Federal del Trabajo. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm>

impuestas y los intereses devengados constituyen fondos privativos de la Inspección General de Trabajo: deberán usarse en la mejora continua de los servicios que presta la institución, incluyendo la capacitación técnica y jurídica de los funcionarios y la adquisición de mobiliario, equipo y vehículos⁵⁵. Perú reporta que de un presupuesto de 86,8 millones de PEN (aproximadamente US\$ 26,5 millones) en 2017 proyectan pasar a comprometer casi 203 millones de PEN para 2019 (unos US\$ 62 millones)⁵⁶.

3.1.6 Régimen sancionador

Los convenios de la OIT en materia de inspección instan a que las legislaciones nacionales deberán prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, así como en los supuestos de obstrucción a la labor inspectora.

Un régimen sancionador en materia laboral pretende, en primer lugar, disuadir; es decir, que ante la probabilidad de que una inspección verifique los incumplimientos, los sujetos perciban que la consiguiente multa es lo bastante alta para preferir cumplir voluntariamente la ley. En segundo lugar, además, la sanción persigue el castigo y la rehabilitación del empleador infractor, al educar, aunque sea por medios drásticos, sobre lo que la ley exige y la necesidad de cumplirla.

Para que las sanciones consigan dichos objetivos, es necesario fijar cuantías adecuadas, y ajustarlas regularmente. Por lo general, la cuantía económica de las sanciones es variable, según los países. Entre las cuantías más reducidas se encuentran las de Uruguay, con multas que oscilan entre 1 y 150 jornales o días de sueldo por trabajador afectado (equivalente a unos US\$ 13-US\$ 2.000)⁵⁷. La determinación de la multa, dentro de esos límites, depende de una serie de criterios agravantes, pudiéndose duplicar el monto en los supuestos de reincidencia, es decir, cuando se cometa una infracción análoga a la que motivó la sanción anterior en los 365 días siguientes a la notificación de la primera y siempre que aquella hubiera quedado firme en vía administrativa.

Desde 2014, las multas en Argentina oscilan entre el 25 y el 2.000 por ciento del valor mensual del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) vigente en el momento de la constatación de la infracción, en función de si las infracciones están tipificadas como leves, graves o muy graves. Los montos oscilan aproximadamente entre los US\$ 95 y US\$ 7.660, pudiendo alcanzar un 5.000 por ciento del valor mensual del SMVM (US\$ 19.000) en los casos de obstrucción⁵⁸. La ponderación de las cuantías para cada tipo de sanción considerará criterios de graduación tales como el incumplimiento de requerimientos o advertencias previas, la importancia económica del infractor, el número de trabajadores de la empresa y el número de trabajadores afectados y los perjuicios efectivamente causados. En los casos

55 Art. 14 del Acuerdo Ministerial núm. 285-2017, Instructivo para la imposición de sanciones administrativas por medio de la Inspección General de Trabajo por la comisión de faltas de trabajo y previsión social. Disponible en: <https://leyesdeguatemala.files.wordpress.com/2018/01/acuerdo-ministerial-mintrab-285-2017.pdf>

56 SUNAFIL (2018b).

57 Decreto núm. 186/004 de regulación de infracciones laborales. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/186-2004>

58 Según el SMVM para 2018 fijado por Resolución 3-E/2017 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=276270>; y el tipo de cambio vigente del Banco Nación Argentina para mayo de 2018. Véase: www.bna.com.ar

de reincidencia en infracciones graves, se podrá adicionar a la multa máxima una suma no superior al 10 por ciento del total de las remuneraciones devengadas en el establecimiento en el mes anterior a la comisión de la infracción.

Honduras elevó en 2017 la cuantía de las multas, que ahora oscilan entre los L 5.000 (US\$ 209) y los L 300.000 (US\$ 12.600), siendo la cuantía más elevada aplicable en los casos de infracción contra la libertad sindical mediante violencia y amenazas⁵⁹.

El monto de las sanciones por infracciones laborales en Nicaragua va desde los 5 hasta los 80 salarios mínimos vigentes en el sector económico de la empresa a la que se aplica la sanción. Esto supone, por ejemplo, para la actividad del comercio una multa de entre los C\$ 12.740 (US\$ 244) y los C\$ 612.800 (US\$ 19.520)⁶⁰, que en el caso de micro, pequeñas y medianas empresas y en el sector informal, se reducen en un 50 por ciento. Además, si el empleador infraccionado, antes del vencimiento del plazo para apelar, manifiesta y comprueba que ya cumplió con las disposiciones violentadas, la multa se le reducirá en un 30 por ciento⁶¹.

La cuantía de las sanciones económicas por infracciones laborales en Perú oscila entre 1 y 20 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)⁶², lo que equivale aproximadamente a US\$ 1.270-US\$ 25.300⁶³. Dentro de esas cuantías, aplicables según se trate de infracciones tipificadas como leves, graves y muy graves, el monto se graduará atendiendo a la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, aplicando una tabla. No obstante, la ley prevé reducciones del 50 por ciento para las micro y pequeñas empresas que se encuentren inscritas en el registro nacional, y de entre el 30 y el 50 por ciento en los casos de subsanación del incumplimiento.

Desde 2013, los inspectores de Colombia pueden imponer multas equivalentes al monto de 1 a 5.000 veces el salario mínimo mensual legal vigente (aproximadamente entre US\$ 270 y US\$ 1.350.000)⁶⁴, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción y la aplicación de una serie de criterios de graduación.

Con respecto a su actualización, en la mayoría de los países las cuantías se fijan en función del salario mínimo o a través de medidas tributarias que permiten su actualización y revisión periódica, incluso de forma automática. Además de los ejemplos ya citados, en Chile las sanciones se establecen en UTM⁶⁵, en Honduras la norma prevé el incremento anual automático en proporción al índice de inflación interanual fijado por el Banco Central⁶⁶ y en Uruguay las cuantías se convierten en Unidades Reajustables (UR), objeto de revisión periódica.

59 Art. 89 y siguientes de la Ley de la Inspección de Trabajo, de 15 de marzo de 2017.

60 Según salario mínimo de comercio a partir del 1 de marzo de 2018 y tipo de cambio vigente del Banco Central de Nicaragua para mayo de 2018. Véase: <http://www.bcn.gob.ni/>

61 Arts. 57-59 de la Ley núm. 664, de 2008. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2127/Ley664Nic.pdf>

62 Arts. 39 y siguientes de la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley núm. 28.806).

63 Según el valor de la UIT en 2018. Véase: <http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>

64 Según SMM 2018. Véase: <http://www.salariominimocolombia.net/>; y el tipo de cambio vigente del Banco de la República de Colombia para mayo de 2018. Véase: <http://www.banrep.gov.co/es/trm>

65 La Unidad Tributaria Mensual (UTM) se actualiza en forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), siendo ampliamente usada para efectos tributarios y multas.

66 Art. 91 de la Ley de la Inspección de Trabajo, de 15 de marzo de 2017.

Además de la cuantía, hay que considerar que la celeridad en la imposición de las sanciones aumentará su impacto: las sanciones inmediatas tendrán más efecto que las sanciones pospuestas. Así las cosas, no se fomenta el cumplimiento si los potenciales infractores saben que las autoridades tienen que dedicar mucho esfuerzo y tiempo a los procedimientos, que los tribunales dan baja prioridad a las infracciones laborales o que sus recursos son limitados.

En este sentido, posiblemente los inspectores de Chile son los que tienen mayores potestades para sancionar de forma automática una vez detectada la infracción, sin necesidad de impulsar el procedimiento a través de órganos jerárquicos superiores. Por el contrario, en países como Perú, Paraguay y Uruguay, los inspectores solo pueden impulsar un procedimiento sancionador que en ocasiones es tramitado en vía administrativa. En Costa Rica exige la vía judicial, lo que supone que el tiempo transcurrido desde la detección de una infracción hasta que se dicta la sentencia es de aproximadamente un año en un 37 por ciento de los casos, de uno a dos años en un 34 por ciento y de tres años y más en un 29 por ciento⁶⁷.

Por último, con frecuencia se olvida que la infracción y la sanción laboral no restituyen por sí solas los derechos violados y la reparación del daño. Ante algunas categorías de incumplimientos, por ejemplo, el impago de salarios mínimos, los trabajadores afectados no solo dejan de percibir el salario debido (con los correspondientes intereses de mora), sino que también pueden ver perjudicados sus derechos de cara a futuras prestaciones por impago de las cotizaciones a la seguridad social. Por lo general, el rol de las inspecciones del trabajo de la región en la restitución de derechos violados es muy débil, pues en la mayoría de los países los inspectores carecen de mecanismos legales que les permitan obligar al empleador incumplidor, por ejemplo, a pagar los salarios o las diferencias salariales adeudadas, debiendo el trabajador acudir a los tribunales de justicia. Destaca, en cambio, el caso del Grupo Especial de Inspección Móvil (GEFM) de la inspección del trabajo de Brasil, dedicado a los casos de trabajo forzoso. Cuando los inspectores del GEFM encuentran a trabajadores en estas situaciones, además de adoptar las correspondientes medidas contra el empleador y rescatar a los trabajadores, resuelven también el pago de los salarios que les corresponden a estos por derecho, considerando el tiempo de servicio y las indemnizaciones rescisorias e incluyendo todos los derechos laborales por daños morales individuales⁶⁸.

3.2 Avances de las inspecciones del trabajo en la lucha contra la informalidad laboral

Se exponen a continuación, sin ánimo de ser exhaustivo, algunas experiencias en la lucha contra la informalidad laboral de varios sistemas de inspección laboral de la región que, por su particularidad, naturaleza, carácter innovador o finalidad se consideran especialmente reseñables. Se han agrupado en torno a seis categorías: experiencias

67 Estudio de la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, de la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo de Costa Rica sobre Resultados de las Denuncias por Infracciones Laborales en Sede Judicial (actualización año 2000), citado por Briones, E. (2011).

68 OIT (2010).

relativas al fortalecimiento institucional; a la promoción de la formalización laboral y la cultura del cumplimiento; a la planificación e inteligencia inspectiva; a la búsqueda de alianzas estratégicas; a la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación; y a la aplicación de otros modelos sancionadores y/o disuasorios distintos a las sanciones económicas tradicionales.

3.2.1 Fortalecimiento institucional

Aunque la mayoría de las inspecciones laborales de la región tienen un carácter generalista, por el que los inspectores deben velar por el cumplimiento de un amplio abanico de normas laborales (incluyendo condiciones de trabajo tales como contratos, salarios, jornada, seguridad y salud, seguridad social, discriminación, inclusión laboral de determinados colectivos, trabajo infantil y adolescente y un largo etcétera), en algunos casos se han conformado equipos o unidades especiales concebidas específicamente para luchar contra la informalidad laboral.

En este sentido, en el ámbito de la Dirección Nacional de Fiscalización de Argentina, en 2014 se crea la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI) para analizar, investigar y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, así como todas las formas de subcontratación ilegal y fraude laboral y a la seguridad social⁶⁹.

En el seno de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de Colombia se ha creado una Unidad de Investigaciones Especiales, con competencia para determinadas actuaciones administrativas; entre otras, las que surjan producto de la inspección del trabajo móvil en zonas rurales y las que guarden relación con el apoyo a poblaciones de trabajadores de grupos vulnerables: en particular, con los niños, niñas y adolescentes⁷⁰.

Como ya se mencionó, el estudio de materias relativas a la formalización laboral (como la relación laboral, el contrato de trabajo, las obligaciones empresariales relacionadas con la seguridad social y las relaciones laborales encubiertas) ha sido prioritario en los planes de formación para inspectores en países como Argentina y Paraguay.

En el marco de un amplio proceso de modernización institucional, Chile ha promovido la redacción de un nuevo proyecto de ley que reguladora de la inspección del trabajo. Actualmente se encuentra en trámite parlamentario, y ha revisado y simplificado el procedimiento de inspección, dotándolo de mayor agilidad.

Por último, algunos países también han desarrollado herramientas de apoyo a la labor inspectora en materia de formalización. Es el caso del reciente Protocolo de fiscalización para la formalización laboral de Perú, aprobado en 2018, que persigue sistematizar las reglas y criterios para la verificación adecuada del registro de trabajadores en la planilla electrónica y su inscripción en la seguridad social. El protocolo contiene los indicios que permiten inferir la existencia de los elementos de una relación laboral: prestación personal de servicios, subordinación y remuneración, incluyendo cuestionarios para trabajadores

69 Art. 39 de la Ley núm. 26.940 de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral (2014). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230592/norma.htm>

70 Resolución Ministerial núm. 382, de 20 de febrero de 2013. Disponible en http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_defeed7e16eb01a8e0430a01015101a8. Resolución Ministerial núm. 3.783, de 2017.

no registrados y para empleadores o jefes inmediatos de aquellos⁷¹. En 2017, Guatemala sistematiza en un Protocolo Único todos los procedimientos de inspección (general y especiales), disposiciones, manuales y criterios existentes con el objetivo de facilitar la intervención de los inspectores del trabajo utilizando una guía única. Especial interés ofrece el Tomo II, dedicado íntegramente al procedimiento de inspección y verificación de los derechos de los trabajadores agrícolas⁷².

3.2.2 Promoción de la formalización laboral y la cultura del cumplimiento

En el desarrollo de su función de promover el cumplimiento normativo, se pueden destacar algunas experiencias novedosas de las inspecciones en la divulgación de las normas sobre formalización laboral y difusión de los beneficios de respetarlas. Estas acciones las realizan colaborando mediante acuerdos de formalización o programas de acompañamiento con las empresas que deciden cumplir voluntariamente o reconociendo su mérito a través de sistemas de certificación o similares.

Una de las modalidades para subsanar o corregir de forma voluntaria determinadas conductas empresariales son las denominadas comunicaciones inductivas: cartas informativas que se envían masivamente a aquellas empresas de las que se tienen indicios de incumplimiento, incentivándolas a la corrección voluntaria. Por ejemplo, en Perú se han remitido comunicaciones masivas a empleadores, advirtiéndoles sobre situaciones de posibles incumplimientos de la legislación laboral, con el consiguiente efecto disuasorio. De igual manera, la inspección de Argentina ha enviado cartas informativas a los hogares en los que se presume que tienen un empleado doméstico, tras cruzar datos con la Administración Tributaria (AFIP), considerando la cifra de \$ 35.000 (pesos argentinos) mensuales (aproximadamente US\$ 1.270) y el nivel de gasto de las tarjetas de crédito. A estos hogares se les informa de sus obligaciones en materia laboral; particularmente, en lo relativo al registro en la seguridad social.

En lo que concierne a programas de acompañamiento al cumplimiento, cabe destacar la iniciativa de los Acuerdos de Formalización Laboral (AFL) nacida en Colombia en 2013⁷³ para combatir la tercerización indebida y la intermediación ilegal de mano de obra. Son acuerdos suscritos entre uno o varios empleadores –empresas públicas o privadas– y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, en los que se consignan compromisos de mejora en materia de formalización. La firma de un AFL puede reducir entre un 20 y un 100 por ciento (dependiendo de la duración de la relación laboral) el porcentaje de pago de las multas con las cuales se haya sancionado al empleador por incumplimiento de las normas que prohíben el ocultamiento de la relación laboral, pudiendo incluso llegar a suspenderse el proceso de investigación administrativa. Desde el año 2012 hasta enero de 2018 se han suscrito 1.215

71 SUNAFIL (2018a).

72 Protocolo Único de Procedimientos del Sistema de Inspección del Trabajo, Tomos I y II. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/leyes-conveniosyacuerdos/instructivos-y-protocolos/218-inspecci%C3%B3n-general-de-trabajo.html>

73 Ley núm. 1.610 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral (2013).

AFL, que han supuesto la formalización de más de 29.000 trabajadores⁷⁴. Solo en 2017 han sido 49 acuerdos, con la formalización consiguiente de 6.148 trabajadores y 181 visitas de inspección para el seguimiento de los acuerdos⁷⁵.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá, a través de su Dirección de Inspección, ha puesto en marcha el proyecto "Yo sí cumplo", que reconoce mediante la certificación y sello a empresas que cumplen con la normativa laboral y tienen buenas prácticas laborales con sus trabajadores y organizaciones sindicales⁷⁶. Similar iniciativa se reporta en El Salvador para promover una cultura preventiva a través del cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos en los lugares de trabajo⁷⁷.

La propia ley reguladora de la inspección laboral de Honduras menciona los mecanismos de promoción del cumplimiento para la certificación de aquellos patronos que voluntariamente ingresen a esos mecanismos⁷⁸. En Nicaragua, la ley regula las actuaciones de consulta o de asesoramiento técnico a petición de los empleadores o de los trabajadores, así como de sus organizaciones.

3.2.3 Planificación estratégica e inteligencia inspectiva

Tradicionalmente las inspecciones del trabajo han actuado atendiendo de forma mayoritaria quejas o denuncias a través de las cuales se ponían en su conocimiento incumplimientos a la norma laboral, incluyendo situaciones de informalidad. Esas reclamaciones, atendidas en régimen de confidencialidad, convirtieron a muchos sistemas de inspección en organismos reactivos. Por el contrario, en los últimos años se detecta una tendencia cada vez más consolidada para que los sistemas de inspección incluyan entre sus acciones inspecciones proactivas basadas en programas especiales de planificación estratégica, que fijan prioridades e identifican sectores, empresas y lugares de trabajo con mayor riesgo de incumplimiento.

La planificación estratégica y operativa permite vincular las actividades de inspección con las políticas públicas (por ejemplo, estrategias nacionales de formalización), optimizando los recursos disponibles –casi siempre limitados–. Así, estos recursos se orientarán a las prioridades definidas, maximizando el impacto de la actuación inspectora y demostrando así su importancia y utilidad social.

Como ejemplos de esta tendencia, en Perú se crea en el seno de la estructura de la SUNAFIL, la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (INII), instancia responsable

74 Según datos del Ministerio del Trabajo, a junio de 2018. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/inspeccion-vigilancia-y-control/inspectores-regionales/-/document_library/sWDwVW1wVaNs/view_file/33110545

75 Ministerio de Trabajo. Boletín IVC Cuarto trimestre 2017. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/194921/BOLETIN+VIRTUAL+IVC+Cuarto+Trimestre+2017.pdf>

76 Resolución núm. 501, de 28 de octubre 2014, por la cual se establece el Proyecto denominado "YO SÍ CUMPLO". Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27655_A/GacetaNo_27655a_20141031.pdf. Resolución núm. DM-030-16, de 12 de febrero de 2016, por la cual se aprueba el manual de procedimientos y funciones del proyecto "YO SÍ CUMPLO". Disponible en: https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2016/12/GacetaNo_27969_20160216-proyecto-yo-si-cumplo.pdf

77 Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Disponible en: <http://www.mtps.gob.sv/noticias/mtps-promueve-cultura-prevencion-accidentes-laborales/>

78 Título II de la Ley de Inspección el Trabajo, de 15 de marzo de 2017.

de la recopilación, análisis y sistematización de la información necesaria para elaborar los planes de inspección y la toma de decisiones estratégicas. Desde hace varios años se aprueba y publica el Plan Anual de Inspección de Trabajo (PAIT), que persigue que la distribución de la actividad fiscalizadora de 70 por ciento denuncias/30 por operativos en 2016 pase a ser 40 por ciento denuncias/60 por ciento operativos en 2018, sin que ello signifique desatención de las denuncias. Por ejemplo, el Plan de inspección aprobado para 2018 contempla entre sus ámbitos especializados de intervención la formalización laboral, la seguridad y salud en el trabajo, los derechos fundamentales en poblaciones vulnerables y los derechos sociolaborales, incluyendo derechos fundamentales colectivos⁷⁹. Mención especial merece el Plan del Cuadrante Inspectivo, que divide el área de actuación de la inspección en espacios geográficos o sectores por manzanas de ámbito distrital basándose en la información cartográfica suministrada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). El plan contempla el desarrollo de componentes tecnológicos (mapas georreferenciados, sistema de información geográfica (GIS) y la elaboración de un prototipo web para teléfonos inteligentes. El plan piloto del distrito de la Victoria (Lima) identificó 4.222 empresas no registradas en planilla electrónica.

Colombia también ha implementado una estrategia de investigaciones dirigidas para focalizar los esfuerzos de la inspección en un determinado número de empresas de sectores prioritarios: azucarero, palma, flores, minas y puertos⁸⁰.

La Inspección Federal del Trabajo de México cuenta con un Programa de Inspección que en 2017 contiene programas específicos sobre aguinaldo, salario mínimo, jornaleros agrícolas y plataformas petroleras, entre otros, y programas permanentes en sectores como minas, construcción, transporte terrestre, industria cementera, ingenios azucareros, así como formalización del empleo⁸¹.

En la República Dominicana, de las 72.389 visitas de inspección realizadas en 2017, un 86 por ciento son iniciativa de la institución y un 14 por ciento, solicitadas por trabajadores y empleadores⁸². En Guatemala también se aprecia un esfuerzo en el seguimiento de planes operativos de inspección, en temas como salarios mínimos, aguinaldos, peores formas de trabajo infantil y coherterías, entre otras, que suman 16.083 visitas de inspección planificadas durante 2016, frente a las 22.133 derivadas de denuncias⁸³. Paraguay también reporta operativos de inspección de carácter sectorial en empresas de transporte público y de carga⁸⁴ y de carácter temático en materia de trabajo forzoso en el Chaco Central⁸⁵ y de salario mínimo legal⁸⁶.

79 SUNAFIL (2018b).

80 Boletín IVC Tercer Trimestre 2017. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/194921/BOLETIN+VIRTUAL+IVC+Tercer+Trimestre+2017.pdf>

81 Programa de Inspección 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/229024/Programa_de_Inspeccio_n_2017.pdf

82 Memoria institucional año 2017.

83 Informe Anual General sobre la labor de los servicios de la Inspección General del Trabajo año 2016.

84 Véase: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/el-ministerio-del-trabajo-esta-fiscalizando-condiciones-laborales-en-empresas-de-transporte-publico>

85 Véase: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/mtess-realiza-inspeccion-en-el-chaco-centr>

86 Véase: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/direccion-de-inspeccion-y-fiscalizacion-impulsa-campana-de-concienciacion-sobre-salario-minimo>

Los operativos planificados suponen un 48 por ciento del total de actuaciones de inspección en Uruguay en 2016, y cada uno cuenta con su protocolo de actuación. Durante el periodo 2016-2017 se realizan, entre otros, operativos en peluquerías, en el sector de los cítricos y en el avícola, para trabajadores en tareas de reparto (*delivery*) y para trabajadores domésticos. Por lo novedoso del tema, estos últimos merecen mención especial. Con la participación de los actores sociales (Liga de Amas de Casa y Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas), desde agosto de 2010 se han desplegado acciones de capacitación y difusión de los derechos laborales de este colectivo de trabajadoras, seguidas de inspecciones “puerta a puerta” sin ingresar dentro del domicilio, salvo con autorización expresa del empleador, de la cual se deja constancia en el acta de hechos. En algún caso, en 2012 tuvieron que recurrir al mecanismo legal de ingreso compulsivo a un hogar mediante orden de allanamiento judicial emitida por un juez del trabajo por entender que había una sólida presunción de incumplimiento de las normas laborales y de seguridad social⁸⁷, lo que efectivamente se constató. Entre 2010 y 2016 se reportan 10.256 visitas de inspección a hogares, con el relevamiento de 2.639 trabajadores domésticos, de los que el 96,7 por ciento son mujeres⁸⁸.

La inspección de Perú también ha elaborado un protocolo de inspección para el seguimiento de las denuncias de trabajadores del hogar que, ante la inviolabilidad del domicilio particular, prevé que los inspectores determinen la relación laboral con medios de prueba distintos de la visita al centro de trabajo: declaraciones de testigos, terceros o personal relacionado con el centro de trabajo (conserjes o administradores del edificio), mensajes de móvil o *whatsapp*, correos electrónicos, cartas, fotos u otros. De no ser posible determinar la existencia de relación a través de estos medios, el inspector podrá solicitar auxilio judicial⁸⁹.

Especial interés ofrece la metodología *scoring* utilizada, con apoyo de la OIT, en la inspección de la Provincia de Santa Fe (Argentina). A partir de dos fuentes de datos administrativos y la aplicación de técnicas econométricas, se busca un modelo estadístico predictivo sobre empresas con alta probabilidad de trabajo informal.

Contar con una inspección más proactiva es uno de los objetivos del proceso de modernización de la Dirección del Trabajo de Chile. Para ello han desarrollado una campaña de fiscalización electrónica previsional: cruzando diversas bases de datos, se contacta vía electrónica a aquellas empresas en que se detecta incumplimientos en sus obligaciones en materia de seguridad social. De esta forma, se ha logrado regularizar de forma voluntaria un 30 por ciento de las empresas infractoras por una cuantía aproximada de \$ 560 millones (pesos chilenos) (US\$ 880.000). Más recientemente, la Dirección del Trabajo de Chile ha impulsado un programa denominado de medición de línea base de infraccionalidad: a partir del diseño muestral de 3.500 empresas con 5 o más trabajadores, revisa el cumplimiento de cuatro materias laborales, y ha identificado un 27 por ciento de empresas infractoras.

87 Art. 13 de la Ley núm. 18.065 sobre el trabajo doméstico (2006). Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5984332.htm>

88 Presentación de Uruguay en el Seminario Internacional OIT sobre experiencias de las inspecciones del trabajo en la lucha contra la informalidad laboral (agosto de 2017), en Asunción, Paraguay.

89 SUNAFIL (2017c).

3.2.4 Alianzas estratégicas

La efectividad y eficiencia de la actuación de la inspección en materia de formalización laboral dependerá, en gran medida, de la búsqueda de socios afines, particularmente de los ámbitos tributarios y/o de seguridad social. El intercambio y cruce de informaciones, registros y bases de datos de cada una de estas instituciones, junto con la organización de operativos conjuntos, son un insumo fundamental para un abordaje integral en la lucha contra la informalidad y para un mejor diseño y planificación de programas y/o operativos basados en los datos disponibles. El análisis comparativo entre los registros de las instituciones laborales, tributarias y de seguridad social puede arrojar inconsistencias en los datos que las empresas presentan ante las distintas instituciones; y serán de enorme utilidad para programar actuaciones de inspección focalizadas en las empresas con mayor riesgo de incumplimiento. De igual forma, la colaboración de los inspectores con los actores sociales y otras organizaciones no gubernamentales puede arrojar buenos resultados y promover una relación tripartita de beneficios mutuos.

El sistema integral de inspección del trabajo y de la seguridad social (SIITySS) de Argentina⁹⁰ es un buen ejemplo de concepción integral y estratégica de un sistema de inspección del que forma parte la autoridad administrativa del trabajo y de la seguridad social nacional y las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todas ellas deberán actuar bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para lo cual se suscriben convenios y organizan acciones conjuntas: entre otros, el Convenio con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en materia de control y fiscalización de las normas del trabajo y de la seguridad social⁹¹ y el Convenio con el Ministerio del Interior en materia de registro laboral de trabajadores extranjeros y su regularización migratoria⁹².

Fruto de la estrecha colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Sistema de Registros del Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay, en octubre de 2017 se genera la Planilla de Trabajo Unificada, basada en los anteriores registros de la Planilla de Control de Trabajo del MTSS y del Sistema de Registros del BPS integrado por el Registro de Contribuyentes, la Gestión de Afiliados y la Recaudación Nominada. La nueva Planilla de Trabajo Unificada cuenta con datos de todos los trabajadores, de las condiciones de su relación de trabajo y de todas las empresas del país. Anteriormente, esos datos se encontraban duplicados, con el consiguiente esfuerzo burocrático para los sujetos obligados⁹³.

Similar experiencia se registra en Perú con la Planilla Electrónica, creada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en convenio con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) para lograr mayor eficiencia de la actuación institucional en la gestión y uso efectivo de la información contenida en los documentos

90 Art. 28 de la Ley núm. 25.877, de 2004. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/norma.htm>

91 Convenio núm. 27 (14 de marzo de 2007) en materia de control y fiscalización de las normas del trabajo y de la seguridad social.

92 Convenio núm. 44 (21 de mayo de 2007).

93 Decreto núm. 278/2017 de regulación de la planilla de trabajo unificada. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/278-2017>

de registro laboral. La SUNAFIL también ha celebrado convenios con otros organismos de Gobierno de formalización y supervisión: entre otros, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Servicio Social de Salud (ESSALUD), la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Ministerio Público⁹⁴.

La Inspección General de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay y el Banco de Seguros del Estado (BSE) intercambian información sobre accidentalidad laboral y enfermedades profesionales a través de un sistema de información creado para tales efectos, que incluye un nuevo formulario para el registro de accidentes y enfermedades profesionales y mecanismos de comunicación vía web de la información pertinente. De esta manera, mejoran la gestión de estadísticas de siniestralidad laboral y obtienen estadísticas más sólidas.

Destacan algunas experiencias que promueven la participación de los representantes de los trabajadores en las visitas de inspección. Por ejemplo, en el procedimiento inspectivo de la provincia de Santa Fe (Argentina), el inspector debe identificar al representante gremial y hacerse acompañar por él durante la visita, solicitando su asesoramiento de ser necesario⁹⁵. Los inspectores de Nicaragua también están obligados a identificarse ante la representación de los trabajadores o de la organización sindical y pueden hacerse acompañar por uno o dos trabajadores del área o sector objeto de la inspección o por sus representantes⁹⁶.

Una experiencia interesante de colaboración tripartita entre la inspección del trabajo y los actores sociales se reporta desde el Ministerio de Trabajo de la provincia de Santa Fe (Argentina): realizan las visitas de inspección conjuntamente los inspectores, representantes de la Cámara Argentina de la Construcción y de la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA). La selección de los trabajos de construcción que visitarán también se acuerda tripartitamente; y aunque las inspecciones tienen, en principio, un carácter preventivo, en caso de detectarse situaciones de riesgo grave, se pueden suspender las tareas e incluso sancionar los incumplimientos.

3.2.5 Uso de tecnologías de la información y de la comunicación⁹⁷

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), que han invadido todos los aspectos profesionales y económicos, también han entrado en los despachos de las inspecciones del trabajo y en la labor diaria de sus profesionales. Así, en los últimos años el papel de las TIC ha sido notable en el tratamiento y seguimiento de casos de inspección en muchos países de la región. A través de sistemas o plataformas informáticas, los directores y los propios inspectores tramitan expedientes de inspección de forma electrónica, acceden a la información completa de la empresa, a las actuaciones previas en esa empresa, a los datos y resultados de la inspección y a los informes y actas elaborados por el inspector.

94 Véase: [https://www.sunafil.gob.pe/sobre-sunafil/convenios.html?orders\[publishUp\]=publishUp&issearch=1&limitstart=0](https://www.sunafil.gob.pe/sobre-sunafil/convenios.html?orders[publishUp]=publishUp&issearch=1&limitstart=0)

95 Manual de procedimientos de la inspección del trabajo aprobado por Resolución MTySS núm. 701/2011, versión 4.0. Noviembre de 2011.

96 Arts. 23 y 24 de la Ley núm. 664 de 2008 que regula la inspección del trabajo.

97 OIT (2017).

Costa Rica cuenta desde 2009 con el Sistema de Inspección Laboral y Administración de Casos (SILAC): una plataforma web en la que, además de consultar información sobre empresas, los inspectores acceden a los expedientes que les han sido asignados y generar las actas de infracción y reportes. Paralelamente, los directivos de la inspección pueden controlar el trabajo de los inspectores, gestionar estadísticas, elaborar indicadores de gestión, evaluar resultados y realizar el seguimiento de los casos en sede judicial.

El Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT) de Perú también fue diseñado para gestionar la información del procedimiento de inspección y del procedimiento sancionador: accede al Sistema de Planillas Electrónicas en el que las empresas registran a los trabajadores y al Sistema de Accidentes de Trabajo.

Igualmente, la Inspección Federal del Trabajo de México ha desarrollado el Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo: una plataforma de apoyo ubicada en el Centro de Mando para la ejecución, seguimiento y control del proceso inspectivo sancionador cuya finalidad es mejorar la calidad, cobertura y transparencia de las funciones de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral.

En el marco de un proyecto de cooperación de la OIT, Colombia ha implementado el Sistema de Información de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control⁹⁸: un sistema *online* que permite en tiempo real el seguimiento y control de los procedimientos inspectivos. De esta manera, fortalece la seguridad y confiabilidad de las actuaciones, y posibilita la presentación de informes con mayor calidad y precisión. Además, la plataforma facilita el análisis de información para la planificación estratégica y el mejoramiento de informes y estadísticas. El sistema se ha desarrollado de forma gradual, y se encuentra operativo en la casi totalidad de las Direcciones Territoriales y en proceso de instalación en las Inspecciones municipales⁹⁹. Su utilización es obligatoria para los funcionarios, quienes son responsables de la veracidad y uso de la información en el sistema, de acuerdo con el rol y el perfil que se les asigne.

La inspección de Panamá cuenta con plataforma informática FILE MASTER para facilitar la redacción de los informes de inspección y para que los jefes de departamento programen inspecciones y asignen los casos a los funcionarios.

Uruguay ha desarrollado un Sistema General de Denuncias (SGD) para presentar denuncias de forma electrónica (a través de un usuario y clave) y, tras una cadena de autorizaciones, con mayor celeridad, asignarlas al inspector y conectarlas con el acta de hechos labrada.

Las nuevas tecnologías también se han utilizado en los procesos de formación de los inspectores con capacitación en línea. Por ejemplo, México cuenta con la plataforma Sistema de Capacitación a Distancia de la Inspección del Trabajo (SICADIT), en Perú el Centro de Formación y Capacitación del Sistema de Inspección del Trabajo ha desarrollado el Aula Virtual SUNAFIL y en Brasil la Escuela Nacional de Inspección de Trabajo (ENIT), creada en 2013, tiene una plataforma de acceso restringido para los inspectores a través de la cual acceden a material de apoyo *online* y se inscriben en cursos presenciales y a

98 Adoptado por la Resolución núm. 3.599, de 19 de septiembre de 2017, del Ministerio del Trabajo.

99 Boletín IVC Tercer Trimestre 2017.

distancia. Colombia reporta que se encuentra rediseñando un Aula Virtual para impartir contenidos modulares dirigidos a los inspectores.

Existen, además, experiencias en las que el uso de TIC persigue el cumplimiento de la función de asesoramiento, información y consulta de las inspecciones como vehículo de asistencia a las empresas y los trabajadores para promover el cumplimiento laboral. Los sitios web de los Ministerios de Trabajo de la práctica totalidad de los países difunden la normativa laboral, información sobre la inspección del trabajo, derechos y deberes o mecanismos para la interposición de denuncias. En México, la herramienta DECLARALAB permite el seguimiento de la vigilancia y cumplimiento de las normas laborales y la asesoría virtual.

Algunos países también han comenzado recientemente a utilizar las redes sociales para aproximar la inspección del trabajo a los trabajadores más jóvenes. En Uruguay y en Chile, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección del Trabajo, respectivamente, disponen de página *Facebook* y de perfil en *Twitter*, utilizados principalmente para divulgar información laboral y de seguridad social, que deriva algunas de las consultas a la inspección para proceder con las acciones correspondientes. También el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica cuenta con *Facebook* para difundir información.

Seguramente, el mayor impacto de las nuevas tecnologías aplicadas por las inspecciones laborales de la región se da en la detección y lucha contra la informalidad y el trabajo no declarado. El aplicativo PNRT (Plan Nacional de Regularización del Trabajo) de Argentina posibilita a los inspectores consultar la situación en materia de seguridad social de cada trabajador identificado, detectando *online* si la empresa cumplió con la obligación de alta temprana. El sistema facilita las fechas de notificación de las infracciones, los descargos realizados por el empleador, los recursos administrativos e incluso el seguimiento de los trámites sobre el pago de las sanciones. Otro avance importante es la firma digital en la resolución de sanciones. Por último, el sistema posibilita a los directivos de la inspección controlar el estado de los expedientes, la demora en su resolución, las cifras o resultados obtenidos por cada unidad operativa y la cantidad y calidad de trabajo del personal inspector. Así, se puede visualizar los datos necesarios para elaborar indicadores de gestión y cuadros de mando.

En Brasil se han utilizado drones en alguna delegación regional, principalmente para visualizar mejor zonas de difícil acceso, como haciendas o fincas de grandes dimensiones, en las cuales podrían encontrarse trabajadores informales.

La inspección federal de Argentina ha introducido el uso simultáneo de drones y *bodycams* en las visitas de inspección con resultados positivos: mientras un grupo de inspectores accede al centro de trabajo provisto de una *bodycam* que graba el transcurso de la visita (y que puede convertirse en prueba en el procedimiento), otra parte del operativo queda en las inmediaciones del establecimiento vigilando la grabación del dron. Así se pueden detectar situaciones de ocultamiento de trabajadores no registrados en la azotea del edificio del centro de trabajo.

3.2.6 Otros modelos sancionadores y disuasorios

Además de las sanciones económicas, existen experiencias innovadoras que no agotan las sanciones de los incumplimientos –particularmente, en materia de formalización– con multas económicas, sino que penalizan también con la publicidad adversa de la empresa o prohibiéndole establecer relaciones contractuales con entes públicos.

Este es el caso de Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) de Argentina, en el que se inscribe a los empleadores objeto de sanciones firmes impuestas por el MTESS, por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o por las autoridades territoriales por falta de inscripción del empleador, por falta de registración de los trabajadores, por obstrucción a la labor inspectora, por trabajo infantil o trabajo adolescente y trata de personas. La ley establece distintos plazos de permanencia de los infractores en el REPSAL en función de la infracción cometida, de su regularización, del pago de la multa impuesta o del cumplimiento de la condena en sede judicial, con un periodo máximo de tres años. Además de la exposición pública del infractor, mientras permanezca en el registro, la empresa no podrá acceder a programas, beneficios o subsidios del Estado, líneas de crédito de instituciones bancarias públicas ni participar en concesiones de obras o servicios públicos. En caso de reincidencia en una misma infracción en un lapso de tres años, podrán ser excluidos del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) y no podrán deducirse los gastos de personal en el impuesto a las ganancias si tributaran en el Régimen General.

Brasil también cuenta desde 2011 con un registro de empresas infractoras por someter a trabajadores a condiciones análogas a trabajo esclavo denominado *Cadastro de Empregadores* en el sitio web oficial del Ministerio de Trabajo y se actualiza cada seis meses. Las empresas registradas pierden acceso a determinados beneficios o ayudas públicas mientras que permanezcan en él. La inspección del trabajo realizará un monitoreo por un período de dos años desde la fecha de inclusión en el registro. A partir de ese momento y no habiendo reincidencia, se excluye al infractor del registro¹⁰⁰.

La Inspección General del Trabajo de Uruguay también cuenta con un Registro de Empresas Infractoras (REI) en el que se ingresa a las empresas sancionadas por infracciones administrativas firmes a la normativa laboral¹⁰¹, conectado con el Registro de Proveedores del Estado.

En Argentina, en los supuestos de reincidencia por infracciones muy graves (por ejemplo, conductas discriminatorias y contrarias a la intimidad y dignidad de los trabajadores, falta de inscripción de los trabajadores en los libros de registro, cesión ilegal de trabajadores, trabajo infantil e incumplimientos que deriven en riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores), la inspección puede proceder a la clausura del establecimiento por un período no superior a diez días e incluso a la inhabilitación del empleador durante un año

100 Portuaria Interministerial núm. 4, de 11 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Portaria/PORT_INT_02_15.html.

101 Decreto núm. 263/006 sobre el Registro de Empresas Infractoras. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/263-2006>

para acceder a licitaciones públicas y a su suspensión en los registros de proveedores del Estado¹⁰².

3.3 Desafíos de las inspecciones del trabajo de América Latina en la lucha contra la informalidad laboral

Mientras las inspecciones del trabajo de la región siguen afrontando los desafíos tradicionales –como la escasa cobertura del sector rural–, problemas nuevos y emergentes van apareciendo, fruto de las transformaciones que se están produciendo a un ritmo vertiginoso en el mundo del trabajo y que exigen un papel decidido por parte de estas instituciones.

3.3.1 Inspección en el sector rural

En muchos países, la inspección de empresas agrícolas es todavía muy limitada o inexistente. Los medios logísticos y de transporte adecuados con respecto a las necesidades de inspección en la agricultura son insuficientes. En los últimos años, la CEACR ha recordado a algunos países la importancia crucial de poner a disposición de los inspectores los medios de transporte adecuados, dado que su movilidad es una condición indispensable para cumplir sus funciones; especialmente, en las empresas agrícolas que, por naturaleza, están situadas lejos de las zonas urbanas y se encuentran a menudo diseminadas por un territorio donde no existen medios de transporte público¹⁰³.

A pesar de que las disposiciones del Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura) (1969) son muy similares a las del Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo (1947), el primero no ha logrado el mismo grado de ratificación que el segundo: 53 ratificaciones en el mundo, de las cuales solo 6 son de la región latinoamericana. Ello puede deberse, por una parte, a la singularidad y diversidad del sector agrícola, que a menudo emplea a muchas personas en lugares remotos y en pequeñas unidades familiares; y, por otra parte, a las características propias de la actividad, dado que la inspección de las empresas del sector exige una carga logística importante para muchos servicios de inspección, que frecuentemente cuentan con escasos medios de transporte o limitadas dotaciones de personal.

No obstante, como se señalaba anteriormente, cada vez más países de la región comienzan a considerar alguna forma de prestar servicios de inspección para el sector agrícola, y se espera que en los próximos años, con un incremento de los recursos, haya una mayor planificación y una mejor formación de inspectores.

102 Anexo II de la Ley núm. 25.212 de Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, con las modificaciones establecidas por la Ley núm. 26.941, de 2014. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61876/texact.htm>

103 Observación CEACR a Bolivia (2015). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:13100:0:NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3249881,102567,Bolivia,%20Estado%20Plurinacional%20de,2015

3.3.2 Formas atípicas de empleo

El empleo atípico es un término genérico que designa diversas modalidades de empleo que difieren de la relación de trabajo típica, entendida como aquella que se da a tiempo completo, con carácter indefinido e inscrita en una relación subordinada entre un trabajador y un empleador. Las modalidades atípicas de empleo incluyen el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial y a pedido, agencias de empleo temporal y otras relaciones laborales multipartitas y el empleo encubierto o por cuenta propia económicamente dependiente.

Aunque el empleo atípico puede ser una elección de muchos trabajadores para los que implique resultados positivos, la OIT ha detectado que para la mayoría de los trabajadores estas modalidades están asociadas con la inseguridad laboral, con menores ingresos, con horarios ilimitados o inciertos, con deficiencias en seguridad y salud ocupacional, con menor cobertura en la protección social, con menores oportunidades de formación laboral y, consiguientemente, de desarrollo de carrera profesional, y con exclusión del acceso a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva¹⁰⁴.

El empleo temporal

En Argentina, Brasil y México, el uso del empleo temporal es limitado, pero en otros países como Chile y El Salvador, casi un 30 por ciento de los trabajadores tiene contratos temporales, siendo este porcentaje incluso superior en Perú y Ecuador¹⁰⁵.

El rol de la inspección del trabajo en relación con la contratación temporal deberá centrarse en la verificación de que efectivamente concurren las circunstancias que justifican la celebración de estas modalidades contractuales y que no se haga un uso fraudulento de ellas vulnerando los derechos de los trabajadores que deberían tener contratos indefinidos.

La inspección de Perú ha elaborado un protocolo para la fiscalización de contratos de trabajo sujetos a modalidad, que pretende establecer criterios para la verificación de la efectiva concurrencia de las causas que permiten la celebración de estos contratos: entre otros, contrato por inicio o incremento de actividad, contrato por necesidades del mercado, contrato de suplencia, contrato para obra determinada o servicio específico, contrato intermitente y contrato de temporada¹⁰⁶. Además, a través del Aula Virtual, se está capacitando a los inspectores sobre la contratación temporal bajo el régimen de exportación no tradicional, elementos indiciarios de la relación laboral, tercerización e intermediación laboral para desarrollar nuevas competencias del cuerpo de inspección que respondan a un nuevo escenario marcado por el dinamismo del comercio internacional¹⁰⁷.

Trabajo a tiempo parcial y a pedido

El Convenio núm. 175 sobre trabajo a tiempo parcial (1994) define trabajador a tiempo parcial como "todo trabajador asalariado cuya actividad laboral tiene una duración normal inferior a la de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable".

104 OIT (2016a).

105 *Ibid.*

106 SUNAFIL (2016).

107 Véase: <https://aulavirtual.sunafil.gob.pe>

El peso del trabajo a tiempo parcial ha crecido en las últimas décadas y se ha diversificado en sus formas: trabajo a tiempo parcial sustancial (21-34 horas semanales), trabajo a tiempo parcial de corta duración (20 horas o menos semanales), trabajo a tiempo parcial marginal (menos de 15 horas semanales) y trabajo a pedido o contratos de cero horas (número de horas muy reducido, horarios irregulares impredecibles y sin obligación del empleador de garantizar un número específico de horas de trabajo).

El trabajo a tiempo parcial puede ayudar a los trabajadores –especialmente, a aquellos con hijos u otras responsabilidades familiares– a entrar o a permanecer en el mercado laboral o a compatibilizar el trabajo con estudios o formación profesional. Sin embargo, los sistemas de inspección deberán estar atentos a aquellas prácticas en las que, bajo la forma de contratos a tiempo parcial, se encubren jornadas de trabajo completas, con la consiguiente vulneración de derechos laborales para el trabajador y para los sistemas de seguridad social. La perspectiva de género deberá estar presente en este tipo de actuaciones de inspección, dado que las mujeres son mayoritariamente titulares de esta modalidad atípica de empleo.

No se reportan experiencias concretas en la región sobre actuaciones de inspección en esta materia.

Agencias de empleo temporal y otras relaciones laborales multipartitas

El Convenio núm. 181 sobre las agencias de empleo privadas (1997) define una agencia de empleo privada como "toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios siguientes en relación con el mercado de trabajo: a) servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse; b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica que determine sus tareas y supervise su ejecución; c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específicas"¹⁰⁸.

Sin embargo, el convenio establece algunas limitaciones al ejercicio de estas agencias: la obligación de un sistema de licencias o autorizaciones para su funcionamiento y la prohibición de su utilización para ciertas categorías de trabajadores o ramas de actividad económica. Además, deberá garantizarse que los trabajadores contratados por las agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada en materia laboral, no debiendo pagar ningún tipo de honorario o tarifa a la agencia.

Argentina contempla un plan de inspección regular a empresas de servicios eventuales y a empresas usuarias; particularmente, a aquellas empresas usuarias con alta proporción de trabajadores eventuales contratados a través de estas agencias con respecto a la nómina propia o bien una larga permanencia de estos trabajadores eventuales en sus puestos de trabajo. Por ejemplo, en el año 2010, se constata que en una fábrica de chocolate el

108 Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C181

porcentaje de trabajadores eventuales es de un 41 por ciento y los periodos de permanencia de muchos de ellos son largos (de hasta 8 años). Aunque la empresa manifiesta que la contratación de personal eventual se justificaba por el pico de tareas que se producía en ciertas épocas y en la necesidad de reemplazar a los trabajadores en periodo de vacaciones, la inspección logra demostrar que si bien se verifican aumentos de la demanda de personal eventual en los periodos previos a las fiestas de Pascua, al finalizar, un considerable porcentaje de esta modalidad de personal y permanece trabajando en la empresa usuaria, con el consiguiente incumplimiento normativo.

De las 71 empresas de servicios eventuales del país, durante el periodo 2010-2017 se reportan 650 actuaciones inspectoras a esas empresas y 790 a empresas usuarias, con 486 intimaciones de la inspección y 17.744 trabajadores que pasan a formar parte de la plantilla fija de las empresas usuarias y 7.036 ajustes salariales por trabajadores de agencia que percibían salarios inferiores¹⁰⁹.

Empleo encubierto

Los cambios que se están produciendo en las modalidades de empleo en el mundo advierten un rápido crecimiento de la pequeña empresa y el surgimiento de contratistas, subcontratistas y los trabajadores independientes, por cuenta propia o autónomos. Gran cantidad de empleadores subcontratan ciertas funciones que antes realizaban ellos mismos. Esto ha llevado a la proliferación de las cadenas globales de suministro, que aplican sus propios términos y condiciones contractuales a las distintas empresas de la cadena. Como consecuencia de este fenómeno, dentro de una empresa, junto a los trabajadores dependientes de ese empleador, cada vez es más frecuente encontrar trabajadores dependientes de empresas contratistas y subcontratistas, trabajadores independientes y trabajadores de agencias de empleo temporal. Algunos de ellos podrían estar prestando servicios bajo un contrato civil o comercial, al tiempo que otros estarían empleados por un tercero que realiza trabajos o presta servicios a la empresa bajo un contrato comercial. Incluso puede darse el caso de que el proveedor sea una cooperativa de trabajadores.

Si bien esas nuevas formas han aumentado la flexibilidad del mercado de trabajo, también han contribuido a que un creciente número de trabajadores queden excluidos del ámbito de la protección asociado a una relación de trabajo. En 2004, el Director General de la OIT ya señala que "el Estado tiene que desempeñar un papel fundamental, creando un marco constitucional propicio para que, al responder a la evolución de las exigencias de la economía global, se concilie la necesidad de flexibilidad que tienen las empresas con la necesidad de seguridad que tienen los trabajadores"¹¹⁰.

En algunos de esos casos, se dan relaciones encubiertas, es decir, según la definición de la OIT, aquellas en las que "(...) un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse

109 Datos de la Dirección de Inspección Federal.

110 OIT (2004).

situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho”¹¹¹.

El rol de las inspecciones del trabajo en la detección de las relaciones encubiertas es hoy más necesario que nunca, dando así cumplimiento al mandato del punto 15 de la Recomendación núm. 198, que establece que “la autoridad competente debería adoptar medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo (...) a través de los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales”. Particular valor ofrecen los indicadores o indicios que el párrafo 13 de la recomendación entrega para determinar la existencia de una relación laboral.

La inspección de Colombia cuenta con un programa de identificación y combate de relaciones laborales ambiguas y disfrazadas en las cadenas de suministro de bienes y servicios, que trata de identificar situaciones de intermediación laboral que esconden, a través de la subcontratación, prácticas abusivas de cesión ilegal de mano de obra.

3.3.3 Nuevos modelos de relaciones laborales: la economía colaborativa

De acuerdo con la definición de la Comisión Europea, la denominada economía colaborativa es el conjunto de empresas en el que las actividades son facilitadas por plataformas colaborativas que crean un espacio comercial abierto para el uso o disfrute de mercancías o servicios a menudo provistos por particulares¹¹².

La economía colaborativa crea nuevas oportunidades para consumidores y emprendedores y puede contribuir al empleo y al crecimiento. En el caso de la región latinoamericana, algunos autores han apuntado a que la economía colaborativa podría ser un instrumento eficaz para enfrentar el problema de la desigualdad en la región¹¹³. Sin embargo, al mismo tiempo, la economía colaborativa plantea a menudo cuestiones relacionadas con la aplicación de los marcos jurídicos existentes, que hacen menos claros los límites establecidos entre consumidor y proveedor, trabajador por cuenta propia y por cuenta ajena o la prestación profesional y no profesional de servicios.

América Latina no es una excepción a la irrupción de la economía colaborativa. Según datos de 2016, Brasil, México, Argentina y Perú lideran el número de iniciativas de economía colaborativa en actividades de servicios a empresas, transporte, espacio físico y educación-formación-cultura¹¹⁴. Así, por ejemplo, Uber Technologies Inc., empresa internacional que proporciona a sus clientes una red de transporte a través de una plataforma virtual (página web y aplicación móvil) conecta pasajeros con conductores de vehículos registrados en Argentina, Costa Rica, México, Colombia, Brasil, Chile y Uruguay. Airbnb es una empresa dedicada a la oferta de alojamientos a través de una plataforma que se ha instalado, entre otros, en Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, México, Uruguay y Paraguay. Glovo es una

111 Recomendación núm. 198 de la OIT (2006) párrafo 4 b. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,%2FDocument

112 Comisión Europea (2016).

113 Buenadicha, C., Cañigual, A. y De León, I. (2017).

114 Instituto de Empresa (2016).

empresa que a través de su aplicación se dedica a la compra, recogida y el envío de pedidos a través de mensajeros conocidos como *glovers* o *riders* (repartidores), y está ya presente en Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay.

Como ya ha señalado la OIT, la economía colaborativa constituye un enorme desafío para la gobernanza del trabajo, incluyendo el futuro de algunas instituciones laborales tradicionales como el salario mínimo y la negociación colectiva. Asimismo, también será crucial el diseño de mecanismos de diálogo social adaptados a estas nuevas realidades a efectos de que se puedan construir consensos que legitimen los procesos de transformación que implica¹¹⁵. Aunque este tipo de plataformas tienen el potencial de crear numerosos empleos que de otra forma no habrían existido, la práctica totalidad de esos empleos son autónomos o por cuenta propia, al margen de las condiciones mínimas en materia de salarios, jornada de trabajo, seguridad y salud, igualdad y protección social que otorga una relación laboral formalizada.

De manera particular, estos desafíos afectan a los sistemas de inspección laboral, que tendrán que velar por el cumplimiento de los derechos laborales y la protección de los trabajadores en un escenario en que todavía impera una ausencia casi generalizada de regulación de estas plataformas. Esa desregulación puede significar un campo de cultivo para relaciones laborales encubiertas, según la definición anteriormente señalada.

En algunos países europeos, la inspección del trabajo ha emprendido actuaciones decididas con respecto a la situación de los trabajadores que prestaban servicios en algunas de estas empresas de economía colaborativa, asumiendo un papel destacado en la regularización de estos servicios. Es el caso de la Inspección del Trabajo de España, que ha extendido actas de infracción y de liquidación de cuotas a la seguridad social, al entender que los repartidores de la empresa Deliveroo son trabajadores dependientes por cuenta ajena y no trabajadores autónomos. Tras un análisis de las particularidades de la relación contractual, la inspección española ha determinado que los *riders* están claramente subordinados a la empresa, habiendo acreditado que la empresa les envía mensajes para mejorar los tiempos, les indica su horario y zonas de reparto, les obliga a llevar la ropa y la caja con el símbolo de la empresa, les modifica unilateralmente las condiciones laborales/contractuales en un claro ejercicio del poder de dirección, les impone normas de estilo (por ejemplo, quitarse el casco y la mochila al entrar en el restaurante o al acudir a un domicilio y sobre la forma de dirigirse a los clientes), les entrega formación e incluso les somete a un régimen de tutelaje por el que un *riders* nuevo pasa un día junto a otro con más antigüedad para aprender del trabajo. A ello hay que sumar otros indicios de laboralidad como la ajenidad en la marca, demostrada por el hecho de que la plataforma digital (y no las bicicletas o motocicletas) es el medio de producción principal de este negocio, y que es la plataforma y no el *riders* quien asume el riesgo de deterioro o destrucción del trabajo o la frustración de la operación (por ejemplo, si el restaurante se equivoca o se retrasa o si el cliente no abre la puerta). Por último, en cuanto a la retribución, queda acreditado que, además de la cantidad garantizada por hora y, posteriormente por pedido, existen una serie de incentivos y comisiones que constituyen un sistema de retribución por rendimiento.

115 Bertranou, F. (2016).

En Cataluña, la inspección del trabajo también se ha pronunciado sobre el carácter laboral de la relación jurídica que une a los *care pros* o cuidadores con la plataforma Joyners, gestionada por una empresa dedicada a la prestación de servicios de atención y apoyo a personas en situación de dependencia¹¹⁶, y sobre la relación que une a los conductores con Uber, entendiendo que en esas relaciones concurren los elementos o presupuestos constitutivos de dependencia y ajenidad propios del contrato de trabajo, si bien en el último caso se ha abstenido de iniciar procedimiento sancionador hasta que no haya un pronunciamiento judicial¹¹⁷.

Las experiencias en la región sobre la actuación de la inspección del trabajo con relación a la situación de los trabajadores que prestan servicios en plataformas de economía colaborativa, durante el año 2017 la inspección federal de Argentina realiza una serie de actuaciones inspectivas a partir de denuncias presentadas por representantes de los trabajadores (Asociación Sindical de Motociclistas, Mensajeros y Servicios-ASIMM) que apuntaban a diferentes empresas y emprendimientos que, en su mayoría operan a través de portales de venta en internet –principalmente, en las áreas de comercio y gastronomía– y realizan entregas de sus productos a través de cadetes motorizados. Pero estos trabajadores, cuyas labores responden a todas las características del trabajo en relación de dependencia, aparecen como cuentapropistas (fleteros autónomos) o directamente no cuentan con ningún tipo de registración laboral o comercial. Sin embargo, en la medida en que prestan servicios para un mismo empleador, en un horario determinado y a cambio de una retribución, se imputan como empleados dependientes de cada empresa. En las primeras diez inspecciones se relevaron 37 trabajadores, de los cuales el 80 por ciento no tiene su vínculo laboral registrado.

Es también reseñable un informe jurídico de una Sala de Abogados, en la que se integra la Inspección General del Trabajo de Uruguay y que sirve como aporte para la normativa de la Intendencia de Montevideo que rige a Uber y a otras plataformas de transporte¹¹⁸. La planificación inspectiva para 2018 prevé un operativo sobre plataformas virtuales de reparto a domicilio (*delivery*).

Un dictamen reciente de la Dirección del Trabajo de Chile hace un análisis sobre las características y condiciones generales del nexo entre la empresa Uber y los conductores que prestan el servicio, señalando, entre otros aspectos, que “la empresa efectúa un proceso de selección”, que “al conductor se le exige poseer el nivel de formación, pericia y experiencia adecuados para prestar servicios de transporte de forma profesional, con la debida habilidad, atención y diligencia y mantener alto nivel de profesionalidad, servicio y cortesía”, que la retribución por los servicios está determinada por el “pago semanal que la empresa realiza mediante depósito a los conductores, en función del número de viajes que han sido efectuados, menos el porcentaje que Uber unilateralmente fija como gestor del negocio” y que la empresa preestablece ciertas condiciones sobre la estructura de derechos y obligaciones y la forma y oportunidad en que han de prestarse los servicios. Sin embargo,

116 Véase: <http://ignasibeltran.com/2018/05/26/nueva-intervencion-de-la-inspeccion-de-trabajo-en-los-servicios-de-la-economia-de-las-plataformas-el-caso-joyners/>

117 Véase: https://elpais.com/economia/2015/06/12/actualidad/1434135569_865496.html

118 Decreto núm. 36.197, de 22 de diciembre de 2016, de la Junta Departamental de Montevideo. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/decreto36197.pdf>

el dictamen concluye que "la determinación de la naturaleza jurídica del vínculo que une a la empresa Uber con los conductores que operan en su plataforma tecnológica y, en particular, si se trata de una relación laboral o no, exige la calificación y ponderación de hechos en un procedimiento de confrontación probatoria, cuyo conocimiento necesariamente está entregado a los Tribunales de Justicia, por lo que no resulta jurídicamente procedente que esta Dirección se pronuncie de modo genérico sobre el particular"¹¹⁹.

3.4 Comentarios finales

Tras el análisis del panorama general de las inspecciones del trabajo en la región y sobre los avances y progresos de los últimos años, se debe destacar la encomiable labor que las inspecciones del trabajo han realizado en su función de promoción del cumplimiento de la normativa laboral, en la protección de los trabajadores a través de relaciones laborales más justas y equitativas y, en particular, en la lucha contra el empleo informal.

Sin embargo, se identifican algunas brechas por reducir y desafíos por afrontar para que esa función se desempeñe de una forma más eficaz y eficiente.

El cumplimiento del marco normativo internacional en materia de inspección del trabajo

A pesar de los esfuerzos que día a día realizan los sistemas de inspección en la región, algunos países no cumplen todavía con el marco normativo internacional contenido en los Convenios núm. 81 y núm. 129 de la OIT. En algunos casos, y así lo ha señalado la CEACR, los recursos humanos y financieros asignados a las inspecciones del trabajo son todavía insuficientes; particularmente, para realizar visitas de inspección adecuadas y periódicas. En otras ocasiones, los inspectores asumen la totalidad de los poderes y atribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones o dedican gran parte de su tiempo de trabajo a otras funciones distintas a las propias de un sistema de inspección.

Las brechas son, si cabe, más amplias en el ámbito rural, donde el poder de control y de actuación de las inspecciones del trabajo es, en todos los países de la región, muy bajo en comparación con las áreas urbanas. En ocasiones, la inspección del trabajo en el ámbito rural es prácticamente inexistente, ya sea por el reducido número de inspectores o por las distancias, los escasos vehículos y la falta de recursos para acceder a las áreas más remotas y aisladas (OIT, 2015)¹²⁰.

La importancia de un enfoque integral y estratégico en la lucha contra la informalidad laboral

Cuando las experiencias de las inspecciones en la lucha contra la informalidad priorizan solo una parte del problema, los resultados son más limitados. En cambio, cuando se combinan simultáneamente distintas dimensiones de intervención, los efectos son más completos y eficaces.

119 Ord. Núm. 6165, de 29 de diciembre de 2016, del Director del Trabajo. Disponible en: <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-110898.html>

120 OIT (2016b).

La mayoría de las experiencias analizadas se concentran predominantemente en el sector asalariado, si bien un considerable número de trabajadores en la informalidad son trabajadores por cuenta propia o independientes, en muchas ocasiones, falsos independientes, que continúan al margen de la mayoría de las iniciativas.

De igual forma, se detecta la necesidad de extender las acciones de inspección en el sector informal y en el sector formal; especialmente, en aquellas áreas del sector formal en las que hay espacio para el empleo irregular: no solo el trabajo no registrado, sino también el trabajo registrado pero no encuadrado adecuadamente, con la consiguiente vulneración a los derechos del trabajador.

Por último, se considera esencial seguir avanzando en un enfoque proactivo de la inspección, basado en la inteligencia inspectiva, en el que tras el estudio y análisis de la situación de base, los esfuerzos se concentren prioritariamente en aquellos sectores, empresas, actividades o prácticas con mayores probabilidades de hallar incumplimientos. La utilización de TIC permitirá consolidar los datos disponibles para mejorar este enfoque. Además, habrá que prestar atención a la evaluación de los impactos de estos programas y su seguimiento, en un ciclo de mejora continua, la cual es todavía muy limitada.

El rol de las inspecciones en la determinación del carácter laboral en las nuevas formas de relaciones

Aunque las formas atípicas de trabajo y la economía colaborativa pueden ofrecer nuevas oportunidades de empleo, generar ingresos y posibilitar modalidades más flexibles y beneficiosas para algunos colectivos de trabajadores, también pueden significar un incremento de la informalidad laboral y un déficit de trabajo decente, sin derechos laborales y protección social para estos trabajadores.

Evitar la utilización fraudulenta de las modalidades de contratación temporal, comprobar que tras el tiempo parcial no se esconden excesos de jornada u horas extraordinarias encubiertas y velar por la utilización de las relaciones triangulares de acuerdo con el marco jurídico existentes son, entre otras, algunas de las prioridades que los sistemas de inspección deberían incluir en sus actuaciones a fin de evitar la precarización del empleo.

En el caso del empleo encubierto y en plataformas colaborativas será especialmente necesario que las inspecciones del trabajo verifiquen si corresponde o no el encuadramiento jurídico de estos trabajadores en la relación laboral tradicional, conforme a los indicadores que apuntan a la subordinación, dependencia y ajeneidad. Incluso en los supuestos en los que sean los tribunales los que deban pronunciarse sobre el carácter jurídico de estas relaciones contractuales, el rol de las inspecciones del trabajo en la comprobación de los hechos y en la defensa del principio de "primacía de la realidad" se hace más necesario que nunca.

El rol de las inspecciones en el perfeccionamiento normativo

Los nuevos modelos de relaciones laborales están haciendo cada vez más difusa la frontera entre trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena. Aunque algunas situaciones podrían encontrar encaje en la definición tradicional de relación laboral, este estudio se hace eco de aquellas voces que apuntan a una revisión de los conceptos e indicadores de

laboralidad o incluso a una nueva definición de relación laboral especial de trabajadores que presten servicios a través de plataformas virtuales¹²¹. En su función de contribución al perfeccionamiento normativo, los aportes que pueden entregar los inspectores en este sentido serán especialmente valiosos.

Referencias

- Bertranou, F.** (2016). "Afrontar los nuevos desafíos: El futuro del trabajo en América Latina" en Instituto de Empresa (2016). *Economía colaborativa en América Latina*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7806/La-economia-colaborativa-en-America-Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Brones, E.** (2011). "Régimen Sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica (*Mise en demeure*)", en Revista Judicial núm. 101. Disponible en: https://escuelajudicial.pj.poder-judicial.go.cr/Archivos/documentos/revs_juds/revista%20101/pdf/04_regimen.pdf
- Buenadicha, C., Cañigual, A. y De León, I.** (2017). *Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe*. Documento para discusión. BID. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DBD8E557A15354CD05258146005D2D76/\\$FILE/3.1.IFD-DP-Retos-y-posibilidades-de-la-economia-colaborativa-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DBD8E557A15354CD05258146005D2D76/$FILE/3.1.IFD-DP-Retos-y-posibilidades-de-la-economia-colaborativa-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf)
- Comisión Europea** (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea para la economía colaborativa*. Bruselas. Disponible en: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881/attachments/2/translations>
- Godínez, A.** (2011). *Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*. Documento de trabajo núm 12. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_154818/lang--es/index.htm
- Instituto de Empresa** (2016). *Economía colaborativa en América Latina*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7806/La-economia-colaborativa-en-America-Latina.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio del Trabajo de Colombia** (2014). *Inspección del trabajo en Colombia. Avances frente al cumplimiento del Convenio 81. Visión, acciones y avances*. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/Inspeccion+trabajo+en+Colombia_web.pdf/686c8c7b-9eb7-990d-e4ab-7b18d9d9a6d1
- ____ (s. f.). *Informe Nacional Inspección para el Trabajo Decente 2014*. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/51963/INFORME+NACIONAL+INSPECCI%C3%93N+2014.7docx.pdf/a9487d86-d091-8ce0-36d4-83880d535e13>

121 Todolí, A. (2015).

Ministerio de Trabajo de República Dominicana (2012). *Código de Ética de la Inspección de trabajo*. República Dominicana. Disponible en: http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/22_pub188_codigodeeticadelainspecciondetrabajorep.dominicana.pdf

___ (s. f.). *Memoria institucional año 2017*. Disponible en: <http://mt.gov.do/transparencia/images/docs/publicaciones/2017/MEMORIA-INSTITUCIONAL-2017.pdf>

Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala (2017). *Informe Anual General sobre la labor de los servicios de la Inspección General del Trabajo año 2016*. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.gt/images/organizacion/IGT/INFORME_ANUAL_DE_LA_INSPECCI%C3%93N_2016.pdf

___ (2017). *Protocolo Único de Procedimientos del Sistema de Inspección del Trabajo*. Tomos I y II. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gov.gt/index.php/leyes-conveniosyacuerdos/instructivos-y-protocolos/218-inspecci%C3%B3n-general-de-trabajo.html>

___ (s. f.). *Código de Ética de la y el inspector de trabajo*. Disponible en: https://issuu.com/ministeriodetrabajo/docs/codigo_corregido_final

OIT (2017). *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*. Informes Técnicos OIT Cono Sur núm. 2. Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_614905/lang--es/index.htm

___ (2016a). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm

___ (2016b). *Panorama Laboral Temático 3: Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_530327/lang--es/index.htm

___ (2010). *Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil: la erradicación del trabajo análogo al de esclavo*. Brasilia. Disponible en: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_233487/lang--pt/index.htm

___ (2006). *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra. Disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2006\)1B.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2006)1B.pdf)

___ (2004). *Por una globalización justa: El papel de la OIT*. Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.a reunión, de 2004. Ginebra. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/reim/ilc/ilc92/pdf/adhoc.pdf>

- SUNAFIL** (2018a). *Protocolo núm. 002-2018 de Fiscalización para la Formalización Laboral*. Resolución núm. 07-2018-SUNAFIL. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1hTnpG7xnEitBGOh0StoYM84fth7SC5aV/view>
- ___ (2018b). *Plan Anual de Inspección de Trabajo (PAIT) 2018*. Resolución núm. 047-2018-SUNAFIL. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/16zurPbXwCVdyMMA3Wzl3ng6pZoDlq0e/view>
- ___ (2017b). *Código de Integridad y Ética de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*. Resolución núm. 103-2017. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B0Sq5H7U7kO2YW9ONVJ4LUxwQzg/view>
- ___ (2017a). *Memoria Anual 2016*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6AiZAPz8etIMVFSTnBTSksIY1k/view>
- ___ (2017c). *Protocolo núm. 001-2017 de fiscalización de las obligaciones del régimen de los trabajadores y las trabajadoras del hogar*. Resolución núm. 113-2017- SUNAFIL. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6AiZAPz8etlcExhQWpWWmNQVVE/view>
- ___ (2016). *Protocolo núm. 003-2016*. Resolución núm. 071-2016-SUNAFIL. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6AiZAPz8etITDdLd2h5cHV3ZUE/view>
- Todolí, A.** (2015). "El impacto de la uber economy en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo", en el blog Argumentos en Derecho Labora. Disponible en: <https://adriantodoli.com/2015/12/22/el-impacto-de-la-uber-economy-en-las-relaciones-laborales-los-efectos-de-las-plataformas-virtuales-en-el-contrato-de-trabajo-2/>

4. REGÍMENES TRIBUTARIOS SIMPLIFICADOS

Oscar Cetrángolo

Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA-CONICET)

Juan Carlos Gómez Sabaini

Universidad de Buenos Aires

Ariela Goldschmit

Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (UBA-CONICET)

Dalmiro Morán

Universidad Nacional de La Plata¹

Resumen

En los últimos años se ha incrementado el interés de la política tributaria sobre los pequeños contribuyentes: empresas o personas físicas, de bajos ingresos y mayormente informales. Al ser considerados parte integrante del segmento de contribuyentes "difíciles de gravar", parece existir consenso en que la principal motivación para aplicar estos regímenes especiales –sobre todo, en América Latina– radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias minimizando el costo implícito para las empresas más pequeñas y el costo que su administración representa para las Administraciones tributarias. Con ello se apunta a brindar un "puente" para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria. En la actualidad este tipo de instrumentos se halla ampliamente difundido en los sistemas tributarios de América Latina, aunque son diversos y heterogéneos. Revisten especial interés los casos que, adicionalmente, buscan incorporar sectores informales a la cobertura de algunos segmentos de la protección social. En esos casos, los regímenes simplificados de tributación incluyen las contribuciones a la seguridad social y permiten a sus contribuyentes acceder a cierta cobertura de salud y/o pensiones. Esto constituye un avance en la transición simultánea a la formalidad y la cobertura universal.

1 Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias de Fabio Bertranou, Pablo Casali, Juan Chacaltana, Stefano Farné y Evelyn Veza, así como la ayuda brindada para la actualización de la información de los países por parte de Horacio Castagnola, Darío González y José Salim (Argentina); José Roberto Afonso y Thiago Felipe (Brasil); Stefano Farné (Colombia), y Gustavo González Amilivia y Eduardo Mendez (Uruguay).

4.1 La tributación simplificada para pequeños contribuyentes en América Latina

En un contexto de fuerte crecimiento económico y reducción de la desigualdad, diseñar tratamientos especiales para gravar a los pequeños contribuyentes (personas físicas o empresas) excluyéndolos de las normas generales del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y/o del Impuesto sobre la Renta (ISR) mediante métodos presuntivos de determinación del impuesto y/o imponiéndoles tasas más reducidas ha sido uno de los principales caminos adoptados por los países de América Latina para "descomprimir" la carga de trabajo de las administraciones tributarias y mejorar así sus capacidades de fiscalización².

Con estos regímenes, se ha buscado facilitar el pago de impuestos a personas y empresas mayormente informales que: i) tienen bajos ingresos, ii) son muy numerosas, lo que dificulta el control oficial, iii) tienen una pobre estructura organizacional y iv) su movilidad de entrada y salida es alta. De esta manera, se busca simplificar las normas legales y trámites administrativos necesarios para cumplir con las obligaciones tributarias. Así, se apunta a brindar un "puente" para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar el manejo de los recursos de la administración tributaria.

Particularmente en América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos (véase la Tabla 4.1). De hecho, a excepción de El Salvador, Panamá³ y Venezuela, todos los países de la región han implementado algún sistema de tratamiento tributario diferencial para los pequeños contribuyentes. En todas las circunstancias, el problema de la tributación simplificada reside en clasificar a los pequeños contribuyentes (o a algún grupo de ellos en particular) en distintas categorías por tamaño, y en determinar de qué forma imponer sobre estos uno o varios de los gravámenes vigentes en el régimen general de tributación de cada país.

2 Para un análisis pormenorizado de las principales estrategias que siguieron las administraciones tributarias de la región durante las últimas décadas, véase el informe de Gómez Sabaini J. C. y Jiménez, J. P. (2011). *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*. CAF, Caracas.

3 Las personas jurídicas consideradas como micro, pequeña y mediana empresa pueden acogerse a un régimen especial del ISR, el cual les permite calcular el impuesto causado mediante la aplicación combinada de las alícuotas vigentes para personas naturales y personas jurídicas sobre la renta neta gravable atribuible a ingresos brutos anuales que no excedan cierto monto (200.000 balboas). Sin embargo, a diferencia de los casos relevados en la Tabla 4.1, la variante de Panamá no representa una sustitución de impuestos, sino una modificación en el cálculo del impuesto para reducir la carga impositiva efectiva que recae sobre este tipo de contribuyentes.

Tabla 4.1. América Latina (15 países). Regímenes especiales para pequeños contribuyentes

Países	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el régimen
Argentina	Monotributo y sus regímenes complementarios: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Monotributo Social (Efectores de Desarrollo Local y Economía Social) ▶ Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente ▶ Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo 	1998	Sustituye a impuestos nacionales (Impuesto a las Ganancias e IVA) y a los aportes previsionales. Además, incluye un seguro de salud obligatorio.
	Régimen Simplificado para Trabajadores del Servicio Doméstico	2005	Ídem anterior, además de un seguro obligatorio por accidentes de trabajo.
Bolivia	Régimen Tributario Simplificado (RTS)	1997	Sustituye el IVA, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y el Impuesto a las Transacciones.
	Sistema Tributario Integrado (STI) Régimen Agropecuario Unificado (RAU)	1996	Sustituyen el Régimen Complementario del IVA.
Brasil	Régimen Especial Unificado de Recaudación de Tributos y Contribuciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas (SIMPLES Nacional)	2007	Sustituye dos impuestos federales (Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas, Impuesto sobre los Productos Industrializados), un impuesto estadual (Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios), un tributo municipal (Impuesto sobre los Servicios) y las contribuciones a la Seguridad Social (PIS/PASEP, COFINS, CSLL y CPP).
	Régimen Especial para Microempreendedores Individuales (SIMEL)	2009	Sustituye la contribución personal a la Seguridad Social, el ICMS y el ISS (los dos últimos, en caso de que corresponda) y, además, exime del pago de los tributos comprendidos en el SIMPLES.
Chile	Régimen Simplificado del ISR (minería, comercio, industria y pesca)	2007	Sustituyen exclusivamente al ISR.
	Régimen de Renta Presunta (agropecuario)		
	Régimen de Tributación Simplificada para los Pequeños Contribuyentes		Sustituyen exclusivamente al IVA.
	Régimen de Cambio de Sujeto del Impuesto al Valor Agregado		
Colombia	Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas	1983	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
	Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)	2013	Sustituyen al ISR.
	Monotributo	2016	

(continúa...)

Países	Denominación	Año de inicio	Impuestos incluidos en el régimen
Costa Rica	Régimen de Tributación Simplificada para Comerciantes Minoristas y Bares	1996	Sustituye el Impuesto General a las Ventas (tipo IVA) y el ISR.
Ecuador	Régimen Simplificado (RISE)	2008	Sustituye al IVA y al ISR.
Guatemala	Régimen de Pequeño Contribuyente	1992 (ref. 2012)	Sustituye al IVA y al ISR.
Honduras	Régimen Simplificado del Impuesto sobre Ventas	2003	Sustituye al Impuesto sobre las Ventas.
México	Régimen Simplificado para empresas (agroganadero, pesca y autotransporte)	2003	Sustituye al IVA, al ISR y el Impuesto Especial de Producción y Servicios (IEPS).
	Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	2014	Implica una reducción decreciente del ISR y las contribuciones patronales de seguridad social.
Nicaragua	Régimen Especial de Estimación Administrativa para Contribuyentes por Cuota Fija	2003	Sustituye al IVA y al ISR.
Paraguay	Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC)	2007	Sustituye al Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas.
	Régimen Simplificado del IMAGRO		Sustituye al IMAGRO.
	Régimen Simplificado del IVA		Sustituye al IVA.
Perú	Régimen Único Simplificado (RUS)	2004	Sustituye al Impuesto General a las Ventas, al ISR y al Impuesto de Promoción Municipal.
	Régimen Especial de Renta (RER)		Sustituye al ISR.
República Dominicana	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en compras	2009	Sustituyen al ISR y al ITBIS.
	Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) basado en ingresos		
	Procedimiento Simplificado para el Impuesto sobre las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios		
Uruguay	Monotributo	2007	Sustituyen a todos los impuestos nacionales vigentes con excepción de los que gravan la importación más los aportes previsionales al Banco de Previsión Social.
	Monotributo Social MIDES	2012	Brindan la opción de acceso a un seguro de salud optativo.
	Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa (reemplazó al Impuesto a la Pequeña Empresa, el cual estuvo vigente desde 1991 hasta 2007)	2007	Sustituye al IVA y las contribuciones previsionales, estando exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Pecho Trigueros (2012) y legislación tributaria de los países.

Cabe aclarar que los esquemas simplificados de la región se aplican fundamentalmente sobre personas físicas que realizan actividades económicas, aunque en países como Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay se extienden o se focalizan exclusivamente en personas jurídicas de tamaño económico reducido (pymes).

La mayoría de estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y están dirigidos principalmente a los sectores de comercio y prestación de servicios. Sin embargo, en algunos casos se extienden a otros sectores "difíciles de gravar" (por la atomización de los contribuyentes) como la industria manufacturera, la producción de artesanías, la ganadería, la agricultura, el transporte de personas, etc.⁴.

Entre las técnicas presuntivas aplicadas en la región se destaca la denominada "cuota fija": el pago de una suma determinada de dinero que establece la legislación por categoría, el cual reemplaza una o más obligaciones tributarias para el contribuyente y que debe abonarse, generalmente, de forma mensual. Esta técnica permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por lo tanto, reduce significativamente el costo indirecto administrativo del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Otros pocos países de la región aplican la técnica presuntiva de un porcentual fijo sobre los ingresos brutos del contribuyente, aunque las administraciones tributarias enfrentan mayores dificultades de control.

Existen varios criterios para establecer umbrales y limitar la aplicación de los regímenes simplificados. En América Latina la variable más utilizada es el ingreso del contribuyente (ingresos brutos o ventas totales), aunque también se observan otras restricciones para acotar la aplicación de estos esquemas: la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, el número de empleados y el capital disponible. En Argentina, Colombia y Perú se aplica más de un criterio simultáneamente. En lo que hace a los aspectos formales, la mayoría de los países coincide en exigir dos obligaciones: la presentación periódica de una declaración jurada de ingresos y la realización de procesos de facturación. Adicionalmente, cada país tiene regulaciones específicas en función de los requisitos del impuesto.

La aplicación de estos regímenes suele implicar la sustitución de algún gravamen del sistema tributario vigente en cada país. De allí puede derivarse una clasificación de regímenes simplificados de acuerdo a si sustituyen un único impuesto (regímenes unitarios), que generalmente es el IVA o el ISR, o bien reemplazan dos o más obligaciones tributarias simultáneamente (regímenes integrados)⁵.

Chile (con múltiples regímenes), Colombia, Honduras, Panamá y Paraguay constituyen ejemplos de los primeros: reemplazan el IVA o el ISR. El resto de países analizados ha tendido a sustituir estos dos tributos de manera conjunta (Ecuador, Perú, Costa Rica) e incluso otros adicionales (Bolivia). Entre estos últimos, un caso de particular interés es el

4 Argentina posee un régimen simplificado exclusivamente para pequeños productores agropecuarios. En Bolivia, el STI tiene como actividad económica exclusiva el transporte urbano, interprovincial e interdepartamental de pasajeros y/o de carga. En Chile, el Régimen de Tributación Simplificada limita las actividades económicas: su giro de negocio no puede ser la tenencia o explotación de bienes raíces agrícolas, actividades de capital mobiliario y actividades financieras.

5 González et al. (2009). *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. EUROsociAL/IEF. Madrid.

de regímenes simplificados cuya estructura además incluye las contribuciones o recursos tributarios de la seguridad social, tal como existe en Argentina, Brasil y Uruguay.

Como se analizará en este trabajo, este aspecto resulta muy relevante dada la elevada informalidad que muestran los pequeños contribuyentes en los países de la región. Como parte de una nueva generación de reformas con mayor preocupación por ampliar los pisos de protección social, esta modalidad permite incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales a través del otorgamiento de ciertos beneficios como el acceso a un plan de jubilaciones o a un seguro de salud, y, en consecuencia, aumenta la cobertura de la protección social.

A pesar de la escasa e incompleta información estadística disponible, resulta oportuno destacar los bajos niveles de recaudación de la tributación simplificada, llegando en algunas ocasiones a generar ingresos públicos muy inferiores a los costos que implica su administración. Estos costos, a su vez, resultan menores de los que demandaría la inclusión (y adecuado control) de esos contribuyentes en el régimen general de tributación. El promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es cercano al 1 por ciento de los ingresos tributarios totales, aunque la mayoría se ubica por debajo de dicho valor⁶.

No obstante, aun cuando la recaudación sea muy poco significativa, se suele destacar la utilidad de estos regímenes simplificados como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general de tributación vigente en cada país⁷.

4.2 Los regímenes simplificados con acceso a la protección social: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay

Siendo la informalidad un fenómeno tan extendido en las economías de la región y sus efectos negativos muy difíciles de combatir, muchos países han preferido incorporar diferentes políticas que intentan recorrer caminos intermedios entre la formalidad plena y la total informalidad. De manera especial, interesan aquí las alternativas que contemplan alguna modalidad de acceso a la protección social de quienes adoptan estos caminos intermedios caracterizados por la simplificación de sus obligaciones con el fisco.

Aunque hay diversas modalidades, tres son las situaciones típicas según se trate de a) esquemas puramente tributarios, b) con elementos propios de políticas de empleo o, finalmente, c) regímenes simplificados que contemplan el acceso a la protección social. En el primer caso se encuentra la situación extrema de los regímenes simplificados que no contemplan la situación de los contribuyentes con respecto a sus obligaciones con la seguridad social ni el acceso a sus beneficios; en el segundo hay alguna preocupación sobre esta problemática en los esquemas que integran algún beneficio temporario para los empleadores con la incorporación de trabajo decente; por último, existen algunos pocos

6 Pecho Trigueros, M. (2012).

7 Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2012).

casos en que el beneficio alcanza a los propios trabajadores que, mediante el pago de una cuota que no tiene necesariamente que ver con sus ingresos, pueden acceder a diferentes prestaciones de la seguridad social contributiva. Por su potencial como herramientas de formalización económica y laboral, a continuación se presentarán los rasgos más importantes de los esquemas introducidos en Argentina, Brasil y Uruguay, así como una aproximación a ciertas reformas recientes de particular interés en los casos de Colombia y México.

4.2.1 Antecedentes y aspectos generales

Monotributo en Argentina

Con veinte años de vigencia (fue introducido en julio de 1998), el Monotributo de Argentina es uno de los regímenes de tributación simplificada más consolidados de América Latina. Está dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes, ya sean trabajadores independientes o microemprendedores. Específicamente, comprende a las personas físicas que se dediquen a la venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, los integrantes de cooperativas de trabajo, las sucesiones indivisas, así como las sociedades de hecho y las irregulares en los términos de la Ley núm. 19.550 siempre que no tengan más de tres socios⁸.

El Monotributo es un régimen simplificado integrado que reemplaza, con una cuota fija mensual, el pago de los impuestos a las ganancias (renta) e IVA, al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (previsión y salud). Tanto para adherirse como para permanecer en el ámbito del Monotributo los contribuyentes deben satisfacer algunos requisitos en función de los ingresos brutos anuales declarados⁹, ciertas magnitudes físicas (superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida anualmente) y el precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas.

Precisamente, el monto de la cuota mensual para cada contribuyente se determina sobre la base de dichos parámetros (son ocho categorías generales más tres adicionales solo para la venta de bienes muebles) y se obtiene de la suma de dos componentes: i) uno impositivo, que, desde enero de 2018, está dentro del rango de US\$ 87,04 a US\$ 6.048,30, y ii) otro de seguridad social, que engloba la parte correspondiente a los aportes personales al sistema previsional (que crece en función de la categoría del contribuyente: entre US\$ 384,02 y US\$ 996,04) y el aporte a una obra social (una suma fija de US\$ 536,35)¹⁰.

8 A partir de junio de 2018, como consecuencia de una serie de modificaciones introducidas en el marco de la reforma tributaria reciente, se prevé una limitación del sujeto del régimen excluyendo a las sociedades de hecho y los condominios.

9 El límite máximo de facturación anual para pertenecer al régimen asciende a 896.044 pesos argentinos (aproximadamente US\$ 45.000) en el caso de locación o prestación de servicios y 1.344.066 pesos (US\$ 67.200) en el caso de venta de bienes muebles.

10 En diciembre de 2016, la Ley 27.346 estableció que "los montos máximos de facturación, los montos de alquileres devengados y los importes del impuesto integrado a ingresar, correspondientes a cada categoría de pequeño contribuyente, así como las cotizaciones previsionales fijas, se incrementarán anualmente en el mes de septiembre en la proporción de los dos últimos incrementos del índice de movilidad de las prestaciones previsionales previsto en la Ley 24.241 y sus modificaciones y normas complementarias".

En todos los casos, la adhesión al régimen es de carácter voluntario y prevé la autocategorización por parte de los contribuyentes. Además, los monotributistas deben categorizarse cada cuatro meses y, cuando los parámetros superen o sean inferiores a los límites de la categoría en la que se encuentran incluidos, deberán recategorizarse¹¹. Los adheridos al régimen simplificado pueden tener empleados, sin límite de cantidad, y están obligados a presentar las declaraciones mensuales y los pagos de acuerdo a la normativa vigente del régimen general de empleadores.

El Monotributo, a su vez, lo complementa una serie de regímenes especiales relacionados con sectores económicos, con el carácter de los trabajadores, con la relación que el monotributista tiene con un determinado tipo de sociedad o con su situación ante los programas de ayuda estatal. Dichos regímenes son: i) Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, ii) Régimen simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (también denominado "Monotributo Social")¹², iii) Régimen Especial para Trabajadores Asociados a Cooperativas de Trabajo y iv) Régimen Simplificado para Trabajadores de Casas Particulares.

SIMEI en Brasil

Brasil ha sido un país pionero en la región en el tratamiento tributario diferenciado para pequeños contribuyentes. Desde su consideración temprana en la Constitución Federal (1988) y la creación del SIMPLES Federal en 1996, este país ha priorizado e intentado promover su desarrollo mediante distintos instrumentos, sabiendo reconocer la gran relevancia de las pymes en la economía brasilera¹³. En particular, la sanción de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa en 2006 y la posterior implementación del SIMPLES Nacional han representado un hito trascendental en la historia tributaria de Brasil.

Gracias a la existencia del SIMPLES, las micro y pequeñas empresas en Brasil tienen la posibilidad de efectuar un pago mensual unificado para cancelar un conjunto de ocho obligaciones tributarias federales (que son seis; entre ellas, el Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas), estatales (ICMS) y municipales (ISS)¹⁴.

De manera complementaria al SIMPLES Nacional, y de especial interés aquí, desde el 1 de enero de 2009 también se encuentra vigente el denominado Régimen del Micro Emprendedor Individual (SIMEI), dirigido a emprendedores individuales, con una facturación anual hasta el límite permitido. Este límite fue inicialmente de R\$ 36.000 (Ley Complementaria núm.

11 A partir de junio, este procedimiento pasará a tener una periodicidad semestral. Adicionalmente, la autoridad tributaria incorporó una "sugerencia" de categoría para guiar a los contribuyentes de acuerdo a la información fiscal particular con que cuenta este organismo.

12 Régimen complementario destinado específicamente a trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, a aquellos hogares e individuos con escasos activos materiales y no materiales. Requiere la aprobación del Ministerio de Desarrollo Social y de la AFIP.

13 Según el Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), estas empresas generan más de la mitad (54 por ciento) de los empleos formales totales, contribuyen con el 44 por ciento a la masa salarial y aportan un 27 por ciento del PIB.

14 El SIMPLES Nacional está destinado exclusivamente a personas jurídicas dedicadas a las actividades de comercio, industria y servicios, aunque dentro de estas existen algunas excepciones o actividades no permitidas (financieras; producción y comercio mayorista de bebidas, cigarrillos y armas de fuego; la cadena productiva de energía eléctrica; y las profesiones reglamentadas).

128/2008), pero en la actualidad se ubica en los R\$ 81.000 (Ley Complementaria núm. 155/2016).

El SIMEI (Sistema de Recolección en Valores Fijos Mensuales de los Tributos del SIMPLES Nacional) funciona también como un esquema simplificado a través del cual el contribuyente debe pagar una cuota fija mensual destinada a las contribuciones personales a la seguridad social, y un adicional (también fijo en reales) en el caso de que fuera contribuyente del ICMS estadual y/o del ISS municipal. Además, y a diferencia de lo que ocurre con los contribuyentes adheridos al SIMPLES Nacional, los inscriptos en el SIMEI están exentos de una serie de impuestos como el IRPJ, la CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI (excepto para importaciones) y la contribución patronal al sistema previsional.

Monotributo en Uruguay

El caso de Uruguay es de más reciente aplicación y –quizás por esta razón– de menor alcance relativo que otros regímenes simplificados que integran el pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social.

El régimen de Monotributo está dirigido a sujetos que realizan determinadas actividades económicas y de reducida dimensión económica; a saber: i) las empresas unipersonales, incluso aquellas conformadas por matrimonios con no más de un trabajador empleado¹⁵ y ii) las sociedades de hecho integradas por hasta un máximo de dos socios (o tres si son familiares) y sin trabajadores en relación de dependencia. De este grupo de contribuyentes únicamente podrán optar por el régimen simplificado aquellos que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- a. Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio: 183.000 Unidades Indexadas (U. I.) para empresas unipersonales¹⁶ o 305.000 U.I. para sociedades de hecho.
- b. Desarrollen actividades de reducida dimensión económica (existe un tope en el monto de activos registrados por cada contribuyente) y no realicen la explotación en forma simultánea de más de un puesto o de un pequeño local.
- c. Ejercen una única actividad sujeta a afiliación patronal (salvo productores rurales).
- d. Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.

Desde la perspectiva del contribuyente, la aplicación del Monotributo implica la sustitución de las contribuciones de la seguridad social y de todos los impuestos nacionales, con excepción de los que gravan la importación. El monto mensual del Monotributo resulta de sumar las alícuotas de los tributos recaudados por el Banco de Previsión Social¹⁷ sobre un sueldo ficto equivalente a 5 Bases Fictas de Contribución (BFC)¹⁸. La existencia de

15 El número de dependientes podrá elevarse hasta tres en el período comprendido entre el 1 de diciembre de cada año y el 6 de enero del año inmediato siguiente (Decreto núm. 66/011 de 15 de febrero 2011).

16 Para febrero de 2018, la U. I. de referencia era de 3,7194 pesos uruguayos (aproximadamente US\$ 0,1).

17 Comprende los aportes de: Montepío (15 por ciento de aportación personal y 17,5 por ciento de aportación patronal); DISSE (3 por ciento de aportación personal y 5 por ciento de aportación patronal); Fondo de Reconversión Laboral (FRL) (0,125 por ciento). Todo lo anterior resulta en una tasa global del 30,625 por ciento.

18 Para febrero de 2018, la BFC era equivalente a 1.021,11 pesos uruguayos (US\$ 36).

cónyuge o concubino colaborador, en el caso de las empresas unipersonales, o de socios en las sociedades de hecho, determinará una aportación patronal adicional idéntica por la actividad de cada uno de tales integrantes.

Adicionalmente, e inspirado en el modelo argentino, el Gobierno decidió crear en diciembre de 2011 (Ley núm. 18.874) el denominado Monotributo Social MIDES: un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos integrados por personas de hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En ningún caso podrán tener empleados dependientes y los límites de facturación anual son idénticos a los del Monotributo convencional.

De manera similar a lo observado en los demás casos estudiados, el paquete de instrumentos tributarios dirigidos específicamente a los pequeños contribuyentes en Uruguay se completa con el Régimen de IVA Mínimo para la Pequeña Empresa, que retoma la esencia del régimen establecido mediante la Ley núm. 17.436, de 2001 (vigente hasta julio de 2007). Este régimen está dirigido a toda pequeña empresa radicada en Uruguay que desarrolle alguna actividad comercial o industrial con utilización concreta de capital y trabajo, cuya facturación anual no supere el límite de las 305.000 U. I. (1.134.137 pesos uruguayos para febrero de 2018). A dichos contribuyentes se les exige un pago mínimo mensual en concepto del Impuesto al Valor Agregado, cuyo monto se actualiza todos los años. Además, estos contribuyentes están exentos del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto al Patrimonio Empresarial. Sin embargo, sí deben pagar las Contribuciones Especiales de Seguridad Social.

4.2.2 Acceso a la protección social

Argentina

En el caso argentino, el sistema de salud se caracteriza por ser muy segmentado y heterogéneo tanto en su organización y financiamiento como en el acceso a los servicios. La cobertura de su sistema de salud es universal, puesto que todos los habitantes del país tienen derecho a la provisión pública, con independencia de que adicionalmente sean beneficiarios de algún tipo de aseguramiento social o privado. En consecuencia, los sectores de menores recursos y los que no tienen empleo formal dependen mayoritariamente de esta cobertura¹⁹.

Por su parte, los trabajadores privados del sector formal y los del sector público nacional, así como sus respectivos grupos familiares tienen una cobertura adicional provista por instituciones nacionales de la seguridad social. De este segmento no participan los trabajadores de los sectores públicos provinciales ni sus familias, que están asegurados en las "obras sociales provinciales". Entretanto, los jubilados y pensionados y sus grupos familiares se encuentran cubiertos por los servicios que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como "PAMI". Por último, existen seguros voluntarios en empresas de medicina prepaga del sector privado, regulados por la Ley núm. 26.682, que deben garantizar una cobertura básica igual a la vigente para las Obras Sociales Nacionales.

¹⁹ Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013).

En este marco, los monotributistas de Argentina acceden con sus aportes fijos a la mínima cobertura médico-asistencial asegurada por el Sistema de Obras Sociales a través del Programa Médico Obligatorio (PMO)²⁰. Para recibir prestaciones deben estar al día con el pago del tributo establecido por la AFIP. Estos pueden optar por las obras sociales inscriptas en el régimen de Monotributo, por unificar aportes con otros miembros del grupo familiar o por acceder a planes superadores o complementarios al PMO realizando aportes adicionales voluntarios por encima de la cuota del Monotributo. El acceso a la cobertura total del PMO es progresivo, pudiendo acceder en forma inmediata a todas las prestaciones del nivel ambulatorio y de urgencias y emergencias.

Por su parte, el sistema de pensiones en Argentina adopta la forma de un sistema público de reparto (Ley núm. 26.425) y se combina con una serie de regímenes especiales, cajas profesionales provinciales, cajas de empleados municipales y trece cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la nación, así como un grupo de beneficios no contributivos (PNC). En este aspecto, la legislación establece que los monotributistas por medio de un aporte—que desde 2017 crece en función de la categoría de cada contribuyente—tienen derecho a la Prestación Básica Universal (PBU) que brinda el Sistema Previsional Argentino (SIPA). No obstante, dado que siempre es inferior a la jubilación mínima, terminan percibiendo esta última prestación. De este modo, se genera un “desacople” entre la evolución de las prestaciones y la evolución de los aportes previsionales de los monotributistas. En efecto, para marzo de 2018 el promedio simple de los aportes al SIPA de los monotributistas ascienden a \$ 646,94 (US\$ 32) por mes, mientras que la jubilación mínima se ubica en \$ 7.623 (US\$ 377). Ello implica que, bajo los parámetros actuales, serían necesarios cerca de 12 monotributistas contribuyendo por cada jubilado para financiarlo, situación que no ha cambiado con el correr de los últimos años²¹.

De manera adicional debe notarse que a partir del Decreto núm. 593/2016 los inscriptos al monotributo en las categorías que van de la B a la H pueden acceder a las asignaciones familiares formales, que incluyen la asignación familiar prenatal, la asignación familiar por hijo o hijo con discapacidad y la asignación familiar por ayuda escolar anual, cuyo monto dependerá de la categoría a la que cada titular esté aportando. En cambio, los inscriptos en las categorías J, K, L tienen derecho a percibir asignación familiar por hijo con discapacidad y ayuda escolar anual por hijo con discapacidad.

En cuanto a los regímenes complementarios, cabe señalar que los inscriptos en el Monotributo Social gozan de los mismos beneficios que otorga el Monotributo general teniendo que aportar únicamente el 50 por ciento del monto correspondiente al seguro de salud por su persona y por cada familiar adicional. Teniendo en cuenta que los seguros de salud en Argentina no están a cargo del Estado, el restante 50 por ciento es transferido por este a la obra social elegida por el monotributista.

20 El PMO constituye un conjunto ordenado de prácticas y procedimientos, el desarrollo de actividades de atención primaria de salud, plan materno-infantil, de prevención oncológica y de odontología, la atención en segundo nivel por especialidades y la internación, el diagnóstico y tratamiento de VIH, hemodiálisis, trasplantes y prótesis, entre otros que se encuentran obligadas a cubrir las Obras Sociales Nacionales.

21 Cetrángolo, O. y otros (2013).

En el régimen simplificado para trabajadores de casas particulares, el aporte que debe efectuar el empleador para un trabajador de jornada completa otorga acceso a una cobertura previsional básica (PBU), al retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, a una cobertura de salud (PMO) a través de una obra social del Sistema Nacional del Seguro de Salud y una cobertura médico-asistencial del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) al retirarse. Asimismo, comprende el pago de cobertura ante accidentes laborales (ART).

Brasil

En Brasil, el Sistema Único de Salud (SUS) surge en los años 1987-1988 con la Reforma Constitucional, consecuencia de la presión ejercida el movimiento social por la reforma sanitaria. El SUS presta servicios a toda la población de manera descentralizada a través de sus redes de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones, y excepcionalmente mediante contratos con establecimientos privados. Su financiamiento proviene de impuestos generales recaudados por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Por su parte, el sector privado está conformado por el sistema de salud suplementaria, financiado con recursos de las empresas y/o las familias.

Con relación al sistema de pensiones, Brasil cuenta con tres regímenes contributivos, un plan semicontributivo para los trabajadores rurales y beneficios no contributivos (el BPC)²². La parte contributiva comprende el Régimen General de Seguridad Social (Regime Geral de Previdência Social, RGPS), el Régimen Propio de Seguridad Social (Regime Próprio de Previdência Social, RPPS) y la Seguridad Social Complementaria. Los dos primeros son de carácter obligatorio para todos los trabajadores formales y cuentan con un financiamiento mixto (con contribuciones hechas por los empleadores y por el Estado); son administrados públicamente por el INSS e incluyen mecanismos de solidaridad para enfrentar las desigualdades entre las áreas urbanas y rurales e intergeneracionales. El régimen general brinda cobertura a los trabajadores del sector privado formal, en tanto que el Régimen Propio cubre a los trabajadores públicos y militares. Por su parte, la Seguridad Social Complementaria es voluntaria y de capitalización y la administra el sector privado a través de entidades con y sin fines de lucro. En cambio, el subsistema de aseguramiento rural es de naturaleza semicontributiva, puesto que para recibir sus beneficios no es necesario contar con un historial de contribución.

El régimen SIMEI no modifica el acceso al sistema de salud, ya que, como se ha mencionado, es de carácter universal; asegura el acceso a prestaciones previsionales mediante el pago de una contribución proporcional al salario mínimo, tanto para el contribuyente como su grupo familiar, destinada al régimen general.

Uruguay

En este caso, el sistema previsional es mixto y está compuesto por el régimen de reparto reformado y el régimen de ahorro individual complementario (Ley núm. 16.713, de 1996). Existen tres niveles de cobertura según la cuantía de los ingresos individuales computables: régimen de solidaridad intergeneracional, régimen mixto (solidaridad y ahorro individual

22 Las referencias al sistema previsional de Brasil fueron tomadas de Robles, C. y Mirosevic, V. (2013).

obligatorio) y ahorro voluntario. Las fuentes de financiamiento del pilar solidario son aportes personales no destinados al régimen de ahorro individual, aportes patronales exclusivos del sistema solidario, impuestos afectados y contribuciones estatales²³.

A propósito de la cobertura de los monotributistas, debe notarse que en Uruguay la componente previsional no es obligatoria, sino optativa, y, en consecuencia, se encuentra asociada con su nivel de ingresos. Para los monotributistas la aportación es fija y los profesionales universitarios que ejercen libremente su profesión pueden incluso tener cobertura de la seguridad social realizando aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial de la Seguridad Social.

En lo que concierne al Monotributo Social MIDES, este permite incluir en el sistema de seguridad social a sus integrantes únicamente con un aporte reducido al BPS (bajo la misma fórmula de cálculo que el Monotributo), el cual se paga de forma progresiva: comienza con un 25 por ciento del aporte total, pasando al 50 por ciento y posteriormente al 75 por ciento. Después de transcurridos 36 meses de actividad se comienza a pagar el total del aporte.

El sistema de salud uruguayo, desde 2008, se estructura en torno al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que implicó la universalización de la cobertura al constituirse un seguro nacional de salud financiado con recursos de un fondo que pretende reunir todos los recursos destinados a la salud: el Fondo Nacional de Salud (FONASA). Por el lado de la provisión pública, se financia con las contribuciones obligatorias y con impuestos generales, reunidos en el FONASA. El principal prestador de servicios es la Administración de Servicios de Salud del (ASSE) y, complementariamente, el Hospital Universitario. Por su parte, como sucede en muchos otros países, las Fuerzas Armadas y policiales (Sanidad Policial) tienen sus propias unidades de atención. Adicionalmente, el Banco de Previsión Social (BPS) brinda servicios de atención materno-infantil para quienes no cuentan con cobertura dentro del sector privado. Y el sector privado se compone de Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), que son asociaciones profesionales privadas sin fines de lucro.

Los ciudadanos uruguayos pueden elegir dónde obtener cobertura, y tanto las ASSE como las IAMC reciben del FONASA pagos per cápita de acuerdo con el riesgo de la población cubierta y las metas asistenciales establecidas por el Ministerio de Salud y deben asegurar el Plan Integral de Atención en Salud (PIAS)²⁴. A diferencia de Argentina, estas cápitás son independientes de las contribuciones realizadas por cada persona.

De esta forma, el SNIS brinda cobertura a los trabajadores del sector informal de la economía, los desempleados y los ciudadanos uruguayos que están fuera del mercado de trabajo y sus familias. La ASSE ampara a esta población que no cotiza a la seguridad social y no cuenta con ingresos suficientes para adquirir un seguro privado. Para ello cuenta con financiamiento del presupuesto nacional.

En el caso de los trabajadores independientes (a través del Monotributo), estos pueden contribuir al sistema mediante el pago de una cuota que les permita afiliarse tanto a la

23 Grushka, C. (2013).

24 Aran, D. y Laca, H. (2011).



ASSE o a una IAMC. Una característica distintiva del Monotributo uruguayo consiste en que la prestación del seguro de salud por parte del Estado es de carácter opcional para el contribuyente. Aunque debe señalarse que aquellos que no optan por la cobertura del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) están obligados a aportar adicionalmente un 8 por ciento sobre una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC)²⁵ por concepto de seguro de enfermedad.

Por su parte, los beneficiarios del denominado Monotributo Social (MIDES) pueden optar por la cobertura médica a través de Fondo Nacional de Salud (FONASA), haciéndose cargo del pago adicional. Este beneficio alcanza al emprendedor, sus hijos menores de edad a cargo o mayores de edad con discapacidad y al cónyuge o concubino sin cobertura dentro del sistema y con uno o más hijos a cargo. Al igual que los monotributistas convencionales, en caso de no hacer uso de esta opción, además del aporte jubilatorio también se adiciona el 8 por ciento de una BPC por concepto de seguro de enfermedad.

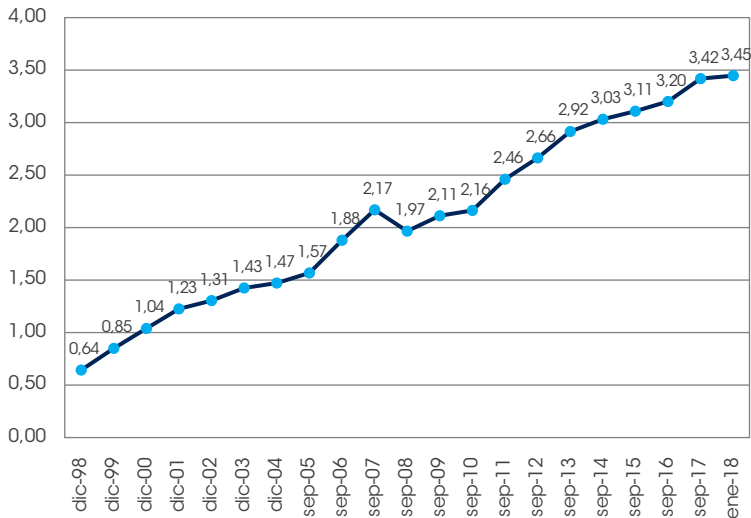
4.2.3 Cobertura y recaudación

Argentina

Tal como puede observarse en el Gráfico 4.1, el número de contribuyentes se ha incrementado fuerte y sostenidamente a lo largo de los años. Si bien este comportamiento responde a causas diversas –incluso la generalización de esta alternativa para incrementar de manera menos burocrática la dotación de personal en la Administración Pública–, los avances en la formalización laboral durante la última década han contribuido a su fortalecimiento como opción accesible para una gran cantidad de trabajadores y emprendedores. Sin embargo, también es posible que la simplicidad y el relativamente bajo costo que implica para los contribuyentes –con respecto a lo que sucedería de registrarse en el régimen general de impuestos– haya incentivado un sobredimensionamiento del Monotributo, que actualmente cuenta con más de 3,45 millones de contribuyentes activos.

25 Para el año 2018, la BPC de referencia (febrero) es de \$ 3.848, cuyo 8 por ciento es \$ 307,84.

Gráfico 4.1. Argentina (1998-2018). Evolución de la cantidad de contribuyentes en Monotributo (en millones)



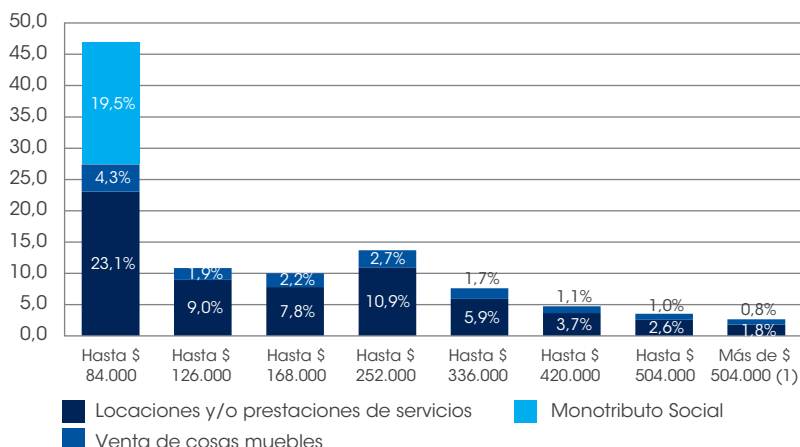
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AFIP.

En cuanto a la composición actual del Monotributo, la información oficial permite comprobar que, del total de monotributistas activos, más de 2,23 millones (cerca del 65 por ciento) desarrollan actividades de locación y/o prestación de servicios, unos 543.000 (el 15,7 por ciento) son contribuyentes dedicados a la venta de bienes muebles, mientras que el resto (más de 671.000 o el 19,5 por ciento) se encuadran en el Monotributo Social²⁶.

Una particularidad observada con el correr de los años es la elevada concentración de los monotributistas en las categorías más bajas de ingresos brutos declarados. En el Gráfico 4.2 se presenta la estructura de contribuyentes del Monotributo por categorías de clasificación. Allí se puede verificar que casi la mitad (el 46,9 por ciento) de los monotributistas activos reporta una facturación anual de hasta \$ 84.000 (US\$ 4.200) (incluye a la totalidad de los inscriptos en el Monotributo Social y a una importante porción de los monotributistas convencionales, principalmente dedicados a locaciones y/o prestaciones de servicios). El peso relativo de las demás categorías, en cuanto a la cantidad de monotributistas que engloban, es decreciente a medida que se consideran mayores ingresos brutos: solo el 2,6 por ciento superan el umbral de los \$ 504.000 (US\$ 25.200), esto es, las cuatro categorías más altas.

26 Régimen complementario destinado específicamente a trabajadores en condición de vulnerabilidad social, es decir, para aquellos hogares e individuos con escasos activos materiales y no materiales. Previa aprobación por parte del Ministerio de Desarrollo Social y de la AFIP, estos contribuyentes gozarán de los mismos beneficios que otorga el Monotributo general, teniendo que aportar únicamente el 50 por ciento del monto correspondiente al seguro de salud por su persona y por cada familiar adicional, como se señaló en la sección anterior. Teniendo en cuenta que los seguros de salud en Argentina no están a cargo del Estado, el restante 50 por ciento es transferido por este a la obra social elegida por el monotributista.

Gráfico 4.2. Argentina (enero de 2018). Estructura de contribuyentes del Monotributo según nivel de ingresos brutos y actividad (en porcentaje)

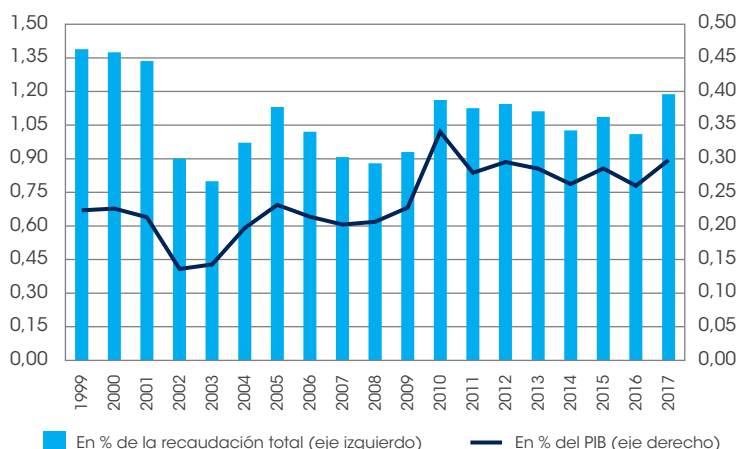


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de AFIP

Nota: Por cuestiones de simplicidad, se engloban cuatro categorías de clasificación del régimen vigente.

Por otra parte, debe considerarse que, al exigir el pago de una suma fija para cumplir con determinadas obligaciones impositivas, el régimen de Monotributo genera ingresos tributarios para el Estado. En particular, dos importantes reformas en el régimen, en 2004 y en 2009, provocaron una considerable ganancia recaudatoria (en términos nominales). No obstante, los ingresos generados en los últimos años resultan muy acotados en términos relativos (véase el Gráfico 4.3), manteniéndose por debajo de 0,3 por ciento del PIB y entre el 1,0 y el 1,2 por ciento de la recaudación nacional total durante el período 2011-2017.

Gráfico 4.3. Argentina (1999-2017). Evolución de la recaudación del régimen de Monotributo



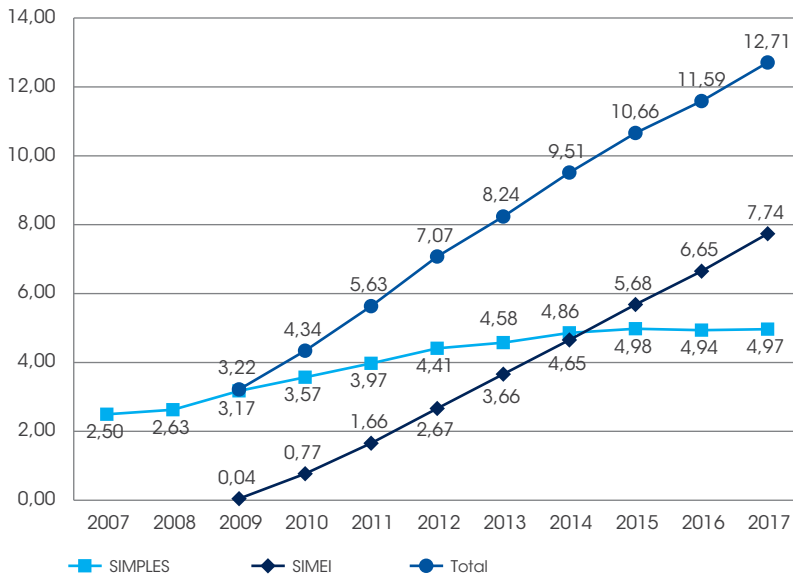
Fuente: Elaboración propia basada en datos de AFIP.

Nota: El PIB 2017 corresponde al Presupuesto 2018. La recaudación total corresponde al Gobierno central (incluye contribuciones de la seguridad social e impuestos coparticipados; no así tributos subnacionales).

Brasil

Luego de la introducción temprana del SIMPLES Federal (1996), la cantidad de pymes inscriptas se mantiene estable durante varios años en torno a los 2 millones. Sin embargo, a partir de la sanción de la Ley Complementaria núm. 123/2006 y la introducción del SIMPLES Nacional a finales de 2006, se observa una creciente evolución de los regímenes simplificados. En el SIMPLES, la cantidad de empresas adheridas pasa de 2,5 a casi 5 millones entre 2007 y 2015, manteniéndose en ese nivel en los últimos años (véase el Gráfico 4.4). Adicionalmente, la introducción del SIMEI significa un incremento importante de pequeños contribuyentes formalizados: más de 7,7 millones²⁷ de inscriptos al SIMEI en diciembre de 2017. Es decir, en conjunto, ambos regímenes han logrado sumar 12,7 millones de contribuyentes en tan solo una década.

Gráfico 4.4. Brasil (2007-2017). Evolución del número de inscriptos en regímenes simplificados (en millones)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Receita Federal do Brasil (Estadísticas SINAC).

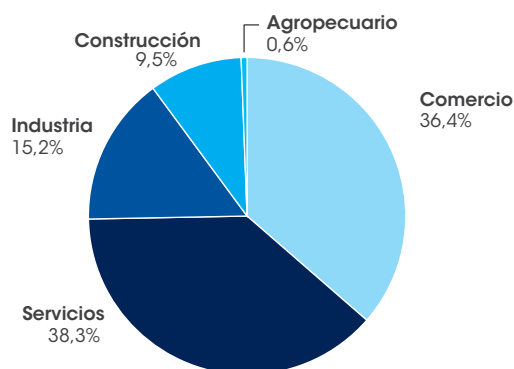
Nota: Valores al 31 de diciembre de cada año.

En cuanto a la composición de este heterogéneo universo de contribuyentes, por un lado, se observa su alto grado de concentración en ciertos sectores de actividad. En el caso específico del SIMEI, más del 75 por ciento de los microempresarios desarrollan actividades terciarias; principalmente, comercio minorista y un amplio espectro de servicios comprendidos por el régimen (véase el Gráfico 4.5). Con menor peso relativo, pero también

27 Similar a lo que sucede en el caso argentino, la cantidad de contribuyentes inscriptos en el SIMEI resulta siempre mayor al que considera solo a aquellos que efectivamente se encuentran en actividad. De acuerdo con estimaciones del SEBRAE, en 2017 estos últimos habrían representado el 70 por ciento (alrededor de 5 millones) del total de contribuyentes registrados, ya sea porque hubieran cesado sus actividades originales o porque aún no las hubieran iniciado (SEBRAE, 2017).

importante, se destaca la participación de algunas industrias de transformación (textil, maderera, etc.), que junto con la construcción y el aporte marginal de las actividades agropecuarias, representan la cuarta parte del universo del SIMEI²⁸. Según datos de SEBRAE, aunque esta estructura porcentual es bastante estable en el tiempo, se ha observado una disminución paulatina en el peso específico del sector comercio: la participación (en la cantidad total de microempresarios) cayó del 40,3 al 36,4 por ciento entre 2011 y 2016. Esto tuvo como correlato un ascenso relativo de los sectores de servicios (del 35,5 al 38,3 por ciento) y de la construcción (del 7,7 al 9,5 por ciento)²⁹.

Gráfico 4.5. Brasil (diciembre de 2016). Estructura de composición del SIMEI por sectores de actividad (en porcentaje)



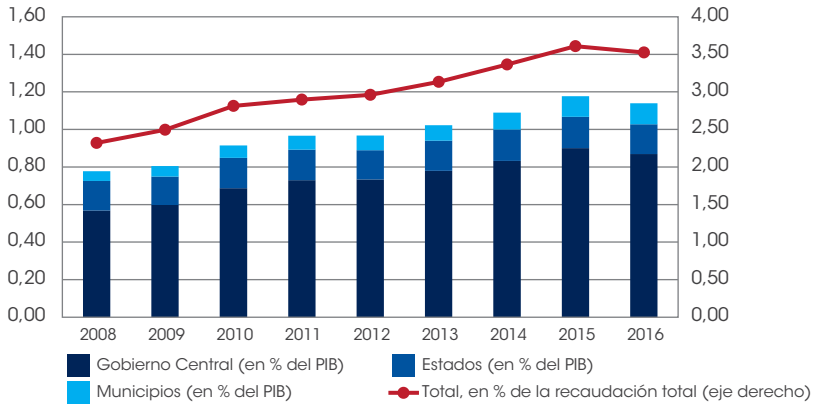
Fuente: SEBRAE (2017), basándose en *Receita Federal do Brasil* (Estadísticas SINAC).

Así como con el número de contribuyentes totales, debe destacarse el sostenido aumento de ingresos tributarios generados por la aplicación del SIMPLES Nacional desde 2008 (véase el Gráfico 4.6). No obstante, y en línea con lo que se observa en la región, los ingresos tributarios captados a través de estos regímenes no son de una cuantía significativa en términos relativos: medidos como porcentaje del PIB o en relación con la recaudación total administrada por la Receita Federal do Brasil (RFB). Aun así, desde hace varios años, Brasil es el país de América Latina que mayores ingresos tributarios capta a partir de lo que define como "pequeños contribuyentes": en 2016 acumula poco más del 1,1 por ciento del PIB y el 3,5 por ciento de la carga tributaria total del país, considerando todos los niveles de gobierno, aunque con una participación mayoritaria de los tributos que son potestad del Gobierno central.

28 De acuerdo con la información disponible, se puede comprobar que esta estructura es bastante similar a la que surge de considerar a todos los contribuyentes del SIMPLES Nacional (esto es, tanto microempresarios como micro y pequeñas empresas de manera conjunta), acentuándose levemente la elevada concentración señalada en los sectores de comercio y de servicios varios.

29 SEBRAE (2017).

Gráfico 4.6. Brasil (2008-2016). Recaudación tributaria anual del SIMPLES Nacional (en porcentajes del PIB y de la recaudación tributaria total)



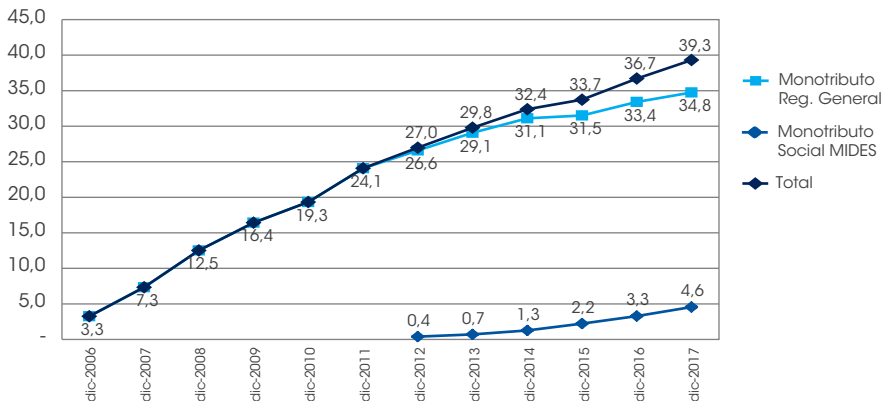
Fuente: Elaboración propia basada en *Receita Federal do Brasil* (Estadísticas SINAC) e IBGE para el PIB.

Desafortunadamente, no se cuenta con información desagregada para determinar el aporte relativo de los contribuyentes del SIMEI; aunque, con cierto grado de seguridad, puede afirmarse que: i) es muy acotado con respecto al que realizan las micro y pequeñas empresas y ii) probablemente se haya incrementado en los últimos tres años, dado el incremento en el pago monetario fijo exigido a los microempresarios y el mayor número de contribuyentes inscriptos, que contrasta con la relativa estabilidad en el número de empresas registradas en el SIMPLES.

Uruguay

Como se desprende del Gráfico 4.7, desde 2007 se produce un fuerte incremento en la cantidad de contribuyentes inscriptos en el régimen general del Monotributo. A partir de 2012, a ellos se suman aquellos cubiertos por el Monotributo Social MIDES, alcanzando un universo actual de más de 39.000 activos.

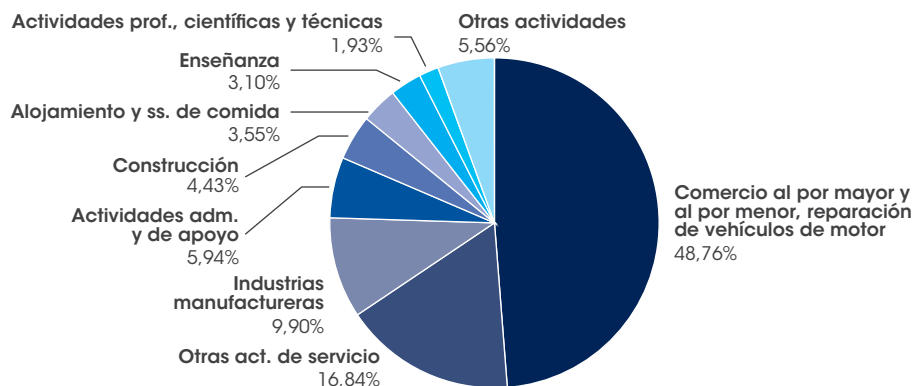
Gráfico 4.7. Uruguay (2006-2017). Cantidad de pequeños contribuyentes inscriptos en el Monotributo (en miles)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del BPS.

En el Gráfico 4.8 se puede observar que más de la mitad de los monotributistas (sin incluir al Monotributo Social MIDES) tributan en este régimen simplificado por ingresos generados en actividades de comercio minorista y mayorista y reparación de vehículos y motocicletas (48,8 por ciento). Le siguen, en orden de relevancia, otras actividades de servicio (16,8 por ciento) y las industrias manufactureras (9,9 por ciento).

Gráfico 4.8. Uruguay (2017). Estructura del Monotributo según tipo de actividad desarrollada (CIU)

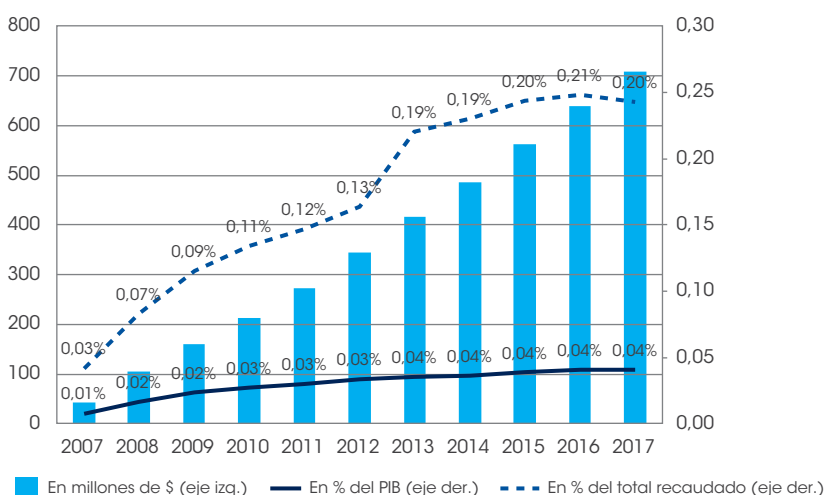


Fuente: Elaboración propia basada en datos del BPS.

Nota: No incluye contribuyentes inscritos en el Monotributo Social MIDES.

En línea con los demás casos analizados, los recursos tributarios captados a través del Monotributo en Uruguay resultan poco significativos, tanto en relación a la recaudación tributaria nacional como en proporción al PIB (véase el Gráfico 4.9).

Gráfico 4.9. Uruguay (2007-2017). Ingresos tributarios anuales del Monotributo



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la DGI y el BPS.

Nota: Incluye las cifras correspondientes al Monotributo Social MIDES.

4.2.4 Experiencias de reformas recientes

En los últimos años, Colombia y México han introducido modificaciones en sus regímenes simplificados que, de manera diversa, incorporan elementos relacionados con el financiamiento y acceso a las prestaciones de la seguridad social. Se verá que el caso colombiano tiene mayor similitud con los esquemas aquí estudiados, mientras que la reforma del sistema mexicano tiene mayor parentesco con las facilidades tributarias que se incorporan en políticas de empleo. De todos modos, se trata de dos experiencias que aún no pueden ser analizadas por su grado de adhesión, por ser muy recientes.

Monotributo en Colombia

El Monotributo fue incorporado en la reforma tributaria colombiana de 2016 (en los Arts. 165-172 de la Ley núm. 1819, de 2016) con el objeto de impulsar la formalidad en la economía mediante la reducción de cargas formales, sustanciales y la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias de ciertas personas naturales como tenderos y propietarios de peluquerías. Este régimen ha sido previsto como un impuesto anual voluntario y alternativo con respecto al impuesto sobre la renta; e incluye, asimismo, el acceso a algunas prestaciones de la seguridad social.

De manera especial, interesa el posible acceso de los contribuyentes a las prestaciones de la previsión social al incorporarse a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Se trata de un esquema que fue integrado como parte de las reformas al sistema de protección de los adultos mayores en el año 2012. En esa oportunidad se aprueban reformas al Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) destinadas a alcanzar la cobertura universal de esta población. Allí se reglamenta el funcionamiento de los BEPS. En 2013 se presenta una propuesta de reforma integral al sistema de protección de la vejez que incorpora, además del Sistema General de Pensiones, un programa de piso mínimo para los adultos mayores de menores recursos (Colombia Mayor) y el citado BEPS.

En efecto, para atender la situación de aquellas personas con capacidad de ahorro limitada y que no consiguen acceder a un beneficio del Sistema General de Pensiones, se introducen los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este sistema, reglamentado mediante Decreto núm. 604/2013, consiste en un incentivo equivalente al 20 por ciento de los aportes de aquellos trabajadores cuyos ahorros no alcancen para financiar una pensión (por ser inferior al salario mínimo). Con ello se pretende que accedan a una prestación mínima vitalicia³⁰.

Para acceder al Monotributo, las personas naturales deben cumplir las siguientes condiciones³¹:

- Que en el año gravable hubieren obtenido ingresos brutos ordinarios o extraordinarios iguales o superiores a 1.400 UVT (Unidad de valor tributario) (\$ 41.654.000) e inferiores a 3.500 UVT (\$ 103.136.000), es decir entre 14.350 y 35.530 dólares estadounidenses.

30 Cetrángolo, O., Grushka, C. y Serafinoff, V. (2014).

31 Deloitte (2017).

- ▶ Que desarrollen su actividad económica en un establecimiento con un área inferior o igual a 50 metros cuadrados.
- ▶ Que sean elegibles para el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), con ingresos inferiores a un salario mínimo. En caso de no ser elegibles para el BEPS o de tener ingresos inferiores a 1.400 UVT, podrán acceder al Monotributo Riesgos Laborales si efectuaron cotizaciones a salud y pensiones en el régimen contributivo durante ocho meses en el año gravable anterior.
- ▶ Que tengan como actividad económica una o más de las incluidas en la división comercio al por menor y la actividad peluquería y otros tratamientos de belleza de la clasificación de actividades económicas.

Los monotributistas colombianos deben pagar una tarifa anual fija determinada en cantidad de UVT según la categoría que corresponda de acuerdo al monto de ingresos de cada contribuyente, que incluye una componente tributaria y un aporte al BEPS, tal como se puede observar en la siguiente tabla. El valor anual del impuesto se podrá pagar en cuotas según determine el contribuyente (véase la Tabla 4.2).

Tabla 4.2. Colombia (2017). Categorías del Monotributo

Categoría	Ingresos brutos anuales		Valor anual a pagar monotributo	Componente del impuesto	Componente del aporte BEPS
	Desde	Hasta			
A	1.400 UVT	2.100 UVT	16 UVT	12 UVT	4 UVT
B	> 2.100 UVT	2.800 UVT	24 UVT	19 UVT	5 UVT
C	> 2.800 UVT	3.500 UVT	32 UVT	26 UVT	6 UVT

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, si bien el Monotributo realiza aportes para la vejez, a diferencia de los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, los monotributistas no ingresan al sistema previsional general, sino a un esquema semicontributivo especial para trabajadores que no pueden mantenerse permanentemente en la formalidad. Adicionalmente, como rasgo especial de este caso, existe la posibilidad de realizar aportes a riesgos laborales mediante el denominado Monotributo Riesgos Laborales. En este sentido, se encuentra en una situación híbrida.

El sistema no ha tenido aún un desarrollo significativo. De acuerdo con información publicada en la prensa, para diciembre de 2017 solo 12 beneficiarios han cumplido con todos los requisitos para ser monotributistas³².

Régimen de Incorporación Fiscal en México

El Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) nace en México en el marco de la reforma fiscal propuesta por el ejecutivo en 2014. Este régimen sustituye al anterior Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y se propone para combatir la informalidad. El esquema está dirigido a las personas físicas que prestan servicios cuyo ejercicio no requiere título profesional, con ingresos anuales de hasta \$ 2.000.000 (alrededor de 108.200 dólares

32 Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/declaracion-del-impuesto-al-monotributo-para-tenderos-159264>

estadounidenses). Se trata de un régimen de aplicación temporal durante un periodo de hasta diez años, sin posibilidad de volver a tributar en él.

Los beneficios contemplados incluyen descuentos en el pago del ISR del cien por ciento durante el primer año –que irían disminuyendo paulatinamente durante los siguientes años– y pagos bimestrales de manera simplificada. Su objetivo es que los contribuyentes tengan mayor liquidez y se reduzca la carga administrativa.

Con relación a la seguridad social, el RIF se complementa con el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS), que otorga un subsidio decreciente en el tiempo por hasta diez años en el pago de las cuotas obrero-patronales al Seguro Social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Además, el RISS brinda facilidades para el pago de las cuotas de Seguridad Social: modifica los plazos de pago de mensual a bimestral en el régimen obligatorio y de anual a bimestral en el aseguramiento voluntario al régimen obligatorio. En consecuencia, si bien existe algún parentesco con los regímenes aquí estudiados en relación con el pago de contribuciones a la seguridad social, su diseño se asemeja más a los programas de empleo que intentan incentivar la contratación formal por parte de los pequeños empleadores.

4.3 Lecciones aprendidas y reflexiones finales

4.3.1 Enseñanzas de los casos estudiados: análisis comparativo

A pesar de tener características diferentes por estar diseñados en contextos particulares, la consideración conjunta de los esquemas de tributación simplificada analizados en este documento (véase la Tabla 4.3) permite establecer ciertas comparaciones y extraer algunas conclusiones sobre atributos específicos de su diseño.

Por ejemplo, los regímenes aplicados en estos países implican la sustitución tanto de la mayoría (si no todas) de las obligaciones tributarias vigentes en cada caso, así como de las contribuciones a la seguridad social, asegurando una provisión mínima de cobertura previsional (y en algunos casos, de salud) para los pequeños contribuyentes. Tanto la sustitución de las obligaciones tributarias como, en mayor medida, la de las contribuciones a la seguridad social distinguen estos regímenes de los demás casos de América Latina; y su importancia como instrumento para reducir la informalidad los ponen sobre relieve. El foco no está puesto en los esquemas temporarios de reducción de aportes a la seguridad social para los empleadores. Sin embargo, las diferencias entre los regímenes exigen considerar las distintas alternativas en perspectiva, dadas las implicancias específicas vinculadas a cada una.

Si bien en todos los casos se trata de regímenes integrados, se destaca el caso de Brasil, donde los esquemas sustituyen tributos nacionales, estatales y municipales. Ciertamente, ello conlleva mayor complejidad en su diseño y representa una importante señal de coordinación fiscal intergubernamental.

El Monotributo argentino y uruguayo se asemejan en su concepción original –y también comparten un régimen especial para trabajadores en situación de vulnerabilidad social (Monotributo Social)– pero difieren en su diseño. El primero posee ocho u once escalas de

ingresos brutos de acuerdo con el tipo de actividad y provee, además cobertura previsional y de salud, acceso a las asignaciones familiares. En el segundo no hay escalas de ingresos, sino que exige el pago de distintos montos fijos –indexados– según si existen cónyuges y/o hijos; y adoptar la cobertura de seguridad social es opcional.

Por su parte, el SIMEI brasileiro consiste en el pago de un monto fijo uniforme que resulta en tasas efectivas decrecientes a medida que crece el ingreso declarado. Esto añade un factor de regresividad al sistema e implica la existencia de un incentivo implícito para favorecer la movilidad de los contribuyentes hacia escalas más elevadas y una esperable transición hacia el régimen general. Se incluye cobertura previsional, pero no cobertura de salud, dado que esta última está garantizada por el SUS para toda la población del país.

El Monotributo uruguayo y el SIMEI comparten la ventaja de poseer un ponderador indexable para determinar el monto fijo mensual a pagar: en Uruguay se ajusta por el valor de la BFC y en Brasil de acuerdo al nivel del salario mínimo. Esto posibilita una actualización más automática de los parámetros técnicos del régimen. Durante mucho tiempo, esta fue una debilidad del Monotributo argentino por mantener un criterio discrecional de actualización, lo cual se exacerbó en períodos de inflación elevada. Como se ha señalado en la sección 2.1, a finales de 2016 se introduce un mecanismo automático de incremento de los valores nominales según la evolución de un indicador del promedio de las remuneraciones (RIPTE), que apunta a resolver esta deficiencia técnica.

La evaluación del impacto de estos regímenes sobre la protección social debería tomar nota de la particular organización de cada esquema prestacional en los países que los aplican. En relación con la organización de la provisión de salud, los casos estudiados ofrecen ejemplo de tres alternativas muy diferentes: oferta pública uniforme financiada por rentas generales (Brasil), provisión dual con cobertura en vías de ser uniformada y financiamiento de rentas generales y contributivo (Uruguay) y esquema altamente segmentado sin coordinación y cobertura diferenciada por nivel de ingresos de los hogares (Argentina).

Sobre la cobertura previsional, los casos estudiados en este documento contemplan contribuciones a los sistemas vigentes, si bien no fueron pensados originalmente como regímenes permanentes a los que se pudieran adherir los trabajadores durante toda su vida laboral. En estos casos deberá evaluarse con cuidado los costos fiscales que ello representa y su impacto en la sostenibilidad de los sistemas previsionales.

Tabla 4.3. Comparativo de atributos seleccionados de los regímenes simplificados de Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia

	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	COLOMBIA
Fecha de origen	1998	2006	2006	2016
Régimen	Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo)	SIMEI	Monotributo	Monotributo
Normativa	Ley 24.977	Ley complementaria 123	Ley 18.083	Ley 1.819
Contribuyente objetivo	Personas físicas e integrantes de cooperativas de trabajo.	Microemprendedor individual	Empresas unipersonales, sociedades de hecho integradas por hasta un máximo de dos socios y sin trabajadores en relación de dependencia	Personas naturales y comerciantes al por menor de pequeña escala
Sectores de actividad comprendidos	Venta de cosas muebles, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria	Actividades de comercio, industria y servicios	Actividades artesanales, feriantes, de prestaciones de servicios y servicios prestados en la vía pública	Comercio minorista
Sustituye	Impuesto a las Ganancias (Renta) IVA	Sustituye 8 obligaciones tributarias tanto federales, estatales y municipales. <ul style="list-style-type: none"> ▶ Impuestos Municipales: Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) ▶ Impuestos Federales: Impuesto sobre la Renta de Persona Jurídica (IRPJ); Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI); Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL); Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS); Contribución para PIS/Pasep; Contribución Patronal Previsional (CPP). ▶ Impuestos estatales: Impuesto sobre Operaciones Relativas a Circulación de Mercancías y sobre Prestaciones de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación (ICMS); 	Aportes a BPS Impuestos nacionales vigentes	Impuesto a la renta

(continúa...)

	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	COLOMBIA
Seguridad Social	Comprende componentes previsional y de salud. Incorpora asignaciones familiares	Comprende componente previsional únicamente	Comprende componente previsional y de salud en forma optativa	Comprende componente previsional y de salud lo correspondiente a enfermedad grave
Técnica presuntiva	Cuota fija mensual	Cuota fija mensual	Monto predeterminado equivalente a 5 BFC	Cuota fija anual a pagar en cuotas definidas por el contribuyente
Cantidad de categorías	8 categorías generales + 3 para la venta de bienes muebles	No existen categorías	No existen categorías	Comprende dos grandes categorías: monotributo BEPS (con ingresos menores al salario mínimo y afiliados al régimen subsidiado de salud) y monotributo riesgos laborales (con 8 cotizaciones a salud y pensión en 2016 y estén afiliados a una ARL) 3 categorías según tramos de ingresos
Parámetros contemplados	Ingresos brutos Energía eléctrica consumida Superficie afectada Precio unitario de las ventas, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas	Ingresos brutos Cantidad de establecimientos Cantidad de empleados	Ingresos brutos Personal ocupado Superficie ocupada Valor de activos	Ingresos brutos Superficie afectada
Mecanismo de actualización de valores	Se actualiza según el valor de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE)	Se actualiza según la evolución del Salario mínimo	Se actualiza según el valor de la BFC	Se actualiza según el valor de la UVT (Unidad de valor tributario)
Regímenes especiales	Promoción del trabajo independiente Monotributo social Trabajadores asociados a cooperativas de trabajo Trabajadores de casas particulares	MEI Rural	Monotributo Social MIDES	
Transición al régimen de tributación general	No contemplada	No contemplada	No contemplada	No contemplada

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2 Reflexiones finales

Los niveles elevados de informalidad, como los que caracterizan a la región, representan una limitación a la expansión de la cobertura universal, ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a los sistemas de pensiones y de salud, reduciendo la porción de población con acceso a sus beneficios. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes puede representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal, dado que el cumplimiento voluntario de los contribuyentes puede disminuir la proporción de la población sin seguro y aumentar los recursos fiscales para atender la oferta pública.

Un punto que debe tenerse en cuenta es que la aplicación de estos regímenes simplificados –más allá de sus ventajas en términos de formalización– siempre deberá adoptarse en el marco de cada sistema tributario: de acuerdo a las características de los contribuyentes que deben ser incluidos y a las posibilidades concretas de la Administración tributaria para manejar y controlar de manera eficiente el esquema aplicado en cada caso en particular y tomando en consideración las características de los sistemas de protección social existentes. No obstante, en todos los casos el diseño (o rediseño) de los regímenes simplificados de la región debe guiarse por el principio de simplicidad a fin de garantizar un correcto cumplimiento por parte de los pequeños contribuyentes. En cuanto a su categorización, resulta aconsejable distinguir por sectores de actividad económica en virtud de sus diferencias intrínsecas.

En relación con el objetivo principal que estos regímenes suelen perseguir, existen algunas evidencias que dan cuenta de una ampliación en su cobertura sobre el universo de contribuyentes potenciales. Esto, mucho más que el incremento sostenido del número de inscriptos, permite evaluar de manera más consistente la contribución de estos regímenes a la reducción de la informalidad. Por ejemplo, en Brasil, dicho indicador –que resulta de dividir la cantidad de inscriptos al SIMEI sobre el número total de trabajadores por cuenta propia resultante del procesamiento de las encuestas de hogares– ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, pasando del 9,5 al 30,1 por ciento entre marzo de 2012 y diciembre de 2016³³. Sobre Uruguay, un estudio³⁴ estimó que dicho indicador habría pasado del 6 al 23 por ciento del total de trabajadores por cuenta propia entre 2006 y 2010. Además, acotando el universo potencial de monotributistas –para eliminar a los cuentapropistas que no cumplen los requisitos del Monotributo–, el estudio comprueba que el número de inscriptos pasó de representar el 2,5 por ciento en 2006 al 13,4 por ciento en 2010 dentro de ese conjunto de referencia, con la probabilidad cierta de que dicho ratio se haya incrementado en años recientes ante el incremento sostenido en el número de registrados en ese régimen simplificado y la introducción del Monotributo Social MIDES³⁵.

La evolución de estos regímenes en el tiempo ha permitido ir cambiando su concepción y las finalidades que persiguen. Se sabe que el potencial recaudatorio de este segmento de

33 SEBRAE (2017).

34 Amarante, V. y Perazzo, I. (2013).

35 Las características propias del Monotributo en Argentina hacen imposible sacar conclusiones comparables con los casos de Brasil o Uruguay.

contribuyentes es por demás reducido. Por ello, a la hora de diseñar estos instrumentos, los países deberían concentrarse en el objetivo primordial de formalización de trabajadores y empresas pequeñas para asegurar así a los sectores de menores ingresos los beneficios sociales indispensables y, además, para generar las normas para controlar tributariamente a sus proveedores.

Las reformas futuras a los regímenes simplificados vigentes deberían poner el foco en su funcionamiento específico y en los incentivos que influyen positiva o negativamente sobre el comportamiento tributario de los pequeños contribuyentes. En ese sentido, se deberá priorizar un acceso amplio a estos regímenes, favoreciendo el proceso de formalización que propician, aunque también se tendrá que poner especial atención en evitar su sobredimensionamiento por la acumulación excesiva de contribuyentes inscriptos.

El hecho de ofrecer condiciones de conformidad favorables para atraer a los contribuyentes de menores ingresos puede actuar también como incentivo para las personas físicas y las empresas encuadradas dentro de estos esquemas a permanecer indefinidamente dentro del régimen especial aun teniendo la capacidad de tributar bajo el régimen general. De este modo, aplicar este tratamiento tributario especial podría ser contraproducente en materia tanto de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), de eficiencia económica (si incentiva actitudes de "enanismo fiscal" en las empresas), como de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que se aprovechan de los beneficios brindados por el régimen simplificado).

La concepción de estos instrumentos como un "puente transitorio" entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su definitiva eliminación en el largo plazo (dado que el régimen general es más justo y respeta mejor el principio de neutralidad impositiva).

A propósito de la cobertura de salud y pensiones, estos regímenes no pueden ser considerados como la solución a problemas de cobertura, sino solo un complemento que puede ser de extrema utilidad para ciertas situaciones particulares. La consolidación de los derechos a la protección social únicamente podrá lograrse con la construcción de sistemas de salud con cobertura universal y sistemas de pensiones con diferentes pilares que atiendan los ingresos de la totalidad de la población adulta mayor. Para ello, la mayor parte de los países de la región requerirán incrementos sustanciales en la carga tributaria total.

Finalmente, en todos los países resultaría muy útil determinar con mayor precisión la potencialidad de los regímenes simplificados para establecer su alcance teórico y evaluar concretamente sus efectos sobre la informalidad.

Referencias

- Amarante, V. y Perazzo, I.** (2013). *Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay*. Documento de trabajo 04-13. Instituto de Economía de la Universidad de la República del Uruguay, Montevideo.
- Aran, D. y Laca, H.** (2011). "Sistema de salud de Uruguay", en *Salud Pública Mex*, Vol. 53., Suplemento 2. Cuernavaca.
- Asesoría General en Seguridad Social** (2017). "Monotributo. Descripción y análisis de su evolución", en *Comentarios de seguridad social* núm. 55. Montevideo. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/12414/1/55.-monotributo.-descripcion-y-analisis-de-su-evolucion.-2017.pdf>
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A.** (3). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 144, CEPAL.
- Cetrángolo, O., Grushka, C. y Serafinoff, V.** (2014). *Fortalecimiento del Ministerio del Trabajo en el proceso de diseño e implementación del Nuevo Modelo de Protección para la Vejez*. (mimeo) OIT, Lima.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D.** (2013). *Desempeño del régimen de Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social*. Documento de trabajo núm. 4. OIT, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS_234009/lang-es/index.htm
- Deloitte** (2017). "Proyecto de Reforma tributaria", en *Boletín extraordinario*, Segunda edición, mimeo.
- Gómez Sabaíni J. C. y Jiménez, J. P.** (2011). *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*. Documento de trabajo núm. 2011/08. CAF, Caracas. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/223>
- Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D.** (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 124. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5356-informalidad-tributacion-america-latina-explorando-nexos-mejorar-la-equidad>
- González, D., Martinoli, C. y Pedraza, J.L.** (2009). *Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social*. Proyecto EUROSociAL. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Grushka, C.** (2013). "El sistema previsional en Uruguay. Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo", en Rofman, R. (editor) (2013). *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Banco Mundial, Montevideo. Disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia_un_uruguay_mas_equitativo_web.pdf
- Pecho Trigueros, M.** (2012). *Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina*. Documento de trabajo núm. 2-2012. CIAT, Ciudad de Panamá.

- Robles, C. y Mirosevic, V.** (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. Documento de proyecto núm. 532. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4105>
- Rofman, R. y Oliveri, M. L.** (2011). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Serie de Documentos de trabajo sobre Políticas Sociales núm. 7. Banco Mundial, Buenos Aires. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/73387146827787391/La-cobertura-de-los-sistemas-previsionales-en-Am-233-rica-Latina-conceptos-e-indicadores>
- Ruffo, H.** (2011). "El trabajo independiente en los registros de la Seguridad Social", en Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. OIT, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_178455/lang-es/index.htm
- Salim, J. A. y D'Angela, W. D.** (2006). *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Monotributo*. AFIP, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.afip.gob.ar/estudios/archivos/Monotributo.pdf>
- Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE)** (2017). "Perfil del Microempresario Individual 2017", Unidad de Gestión Estratégica, Brasilia. Disponible en: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Pesquisa-Perfil-do-MEI-2017.pdf>
- Silva, M. T.** (2009). "Sistema único de salud: la experiencia brasileña en la universalización del acceso a la salud", en Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública. Vol. 26, núm. 2. Lima. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342009000200020

5. FORMACIÓN PARA INSERCIONES LABORALES DE CALIDAD

Fernando Vargas

Especialista Senior en Formación Profesional
de OIT/CINTERFOR¹

Resumen

Uno de los rasgos más destacados del empleo informal es su conexión con actividades laborales de baja productividad. La productividad del trabajo es menor en la informalidad que en la formalidad, al igual que la productividad del capital. Comúnmente, los trabajadores en la informalidad tienen los niveles más bajos de educación y de cualificación profesional; y por lo tanto, requieren sistemas de formación accesibles que les permitan mejorar sus trayectorias profesionales y su inserción en empleos de calidad. El desarrollo de competencias profesionales es un elemento estratégico para aumentar la empleabilidad formal de los trabajadores y la productividad de las empresas. Para ser efectivo requiere superar desafíos institucionales y prestacionales

1 El autor agradece la colaboración de Leticia Carzoglio en la preparación de este capítulo.

5.1 Acceso de los trabajadores informales a la formación profesional

La informalidad laboral representa también falta de acceso a la formación para el trabajo, el reconocimiento y la certificación de competencias o a la actualización en las habilidades requeridas por los cambios tecnológicos. En efecto, en la economía informal se verifica una mayor insuficiencia de competencias profesionales. El empleo informal decrece a medida que se gana en años de educación². De hecho, en muchos países en desarrollo el acceso a la formación de calidad puede afectar positivamente la transición hacia la formalidad. Las prácticas laborales, la conexión con las empresas y la formación en habilidades para emprender y desarrollar empresas forman parte de los contenidos de la capacitación para el trabajo presente en la región.

El escaso nivel de formación y competencia profesional de los trabajadores de la economía informal se traduce en un círculo vicioso de bajos niveles de productividad, ingresos e inversión en capacitación laboral. Quienes trabajan en la informalidad no acceden a oportunidades de capacitación en el trabajo de forma sistemática y organizada que les permita obtener certificaciones de competencias para impulsar su trayectoria ocupacional. En muchos casos acumulan experiencias y habilidades que no son reconocidas para proseguir una trayectoria ocupacional o para acceder a mejores niveles de cualificación.

En general, existen dos grandes fuentes de acceso a la capacitación laboral para las poblaciones vulnerables y en la informalidad. Una, la que proveen las instituciones públicas y privadas de formación profesional en la región, los Institutos de Formación Profesional (IFP); y la otra, no excluyente y muy asociada a la anterior, la que se ofrece en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT).

De las opciones privadas de capacitación se sabe muy poco, aunque su oferta es significativa en varios países. En el Ministerio de Educación de Colombia, por ejemplo, están registradas más de 3.500 instituciones de formación, que matricularon más de 400.000 estudiantes en 2015. En Chile, en el marco de la formación reglada por el SENCE, la oferta privada capacitó a 827.000 personas en 2017: un 19 por ciento, con subsidios del Estado en PAMT y un 81 por ciento con el mecanismo regular de financiamiento conocido como franquicia tributaria. En la República Dominicana, el INFOTEP lleva a cabo formación de calidad con una red de 275 centros operativos privados.

5.1.1 Oferta de formación profesional para el sector informal desde los Institutos de Formación Profesional (IFP)

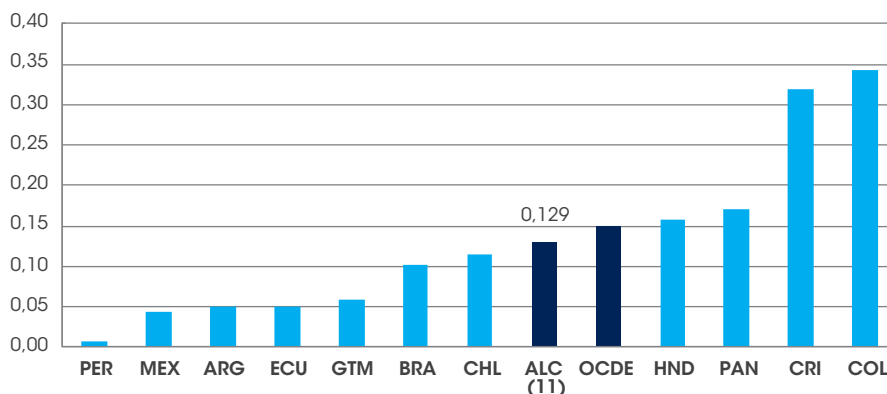
La formación gratuita que se ofrece en los Institutos de Formación Profesional (IFP) tiene una alta demanda de las poblaciones de más bajos ingresos. Los sistemas de formación de la región enfrentan un doble desafío. Por un lado, atender las demandas de cualificación de un mercado de trabajo informal de más de 140 millones de trabajadores de los sectores más vulnerables, que abarca a las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de edad avanzada. Por otro lado, ocuparse simultáneamente de los sectores más pequeños y concentrados con prácticas productivas modernas, formales y competitivas. Además,

2 Levy, S. y Székely, M. (2016).

las empresas del sector formal –más competitivas e innovadoras– son las que integran la muestra para los estudios y encuestas sobre brecha de habilidades, y tienen claramente mayor visibilidad y presión sobre la imagen pública que se genera de la formación profesional. A pesar del incremento en su cobertura, en América Latina y el Caribe la oferta formativa de los IFP y la que generan las PAMT es aún insuficiente para la transición a la formalidad.

En general, la inversión para capacitación y el número de participantes ha sido creciente en la región. De acuerdo con un reciente estudio de OCDE, a principios del año 2000, los fondos destinados a programas de formación y capacitación representa en promedio el 0,1 por ciento del PIB; y en 2014, esa proporción ha aumentado significativamente. De hecho, incluso cuatro países presentan mayor inversión en educación y formación técnica que el promedio de países de la OCDE: Honduras –con alto nivel de informalidad laboral–, Panamá, Costa Rica y Colombia (véase el Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1. América Latina (13 países) (circa 2014). Gasto público en programas de formación como proporción del PIB



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF (2017). *Perspectivas económicas de América Latina*.

Nota: Año 2014 para Argentina, Brasil, OCDE y Panamá; 2013 para Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Perú; 2012 para la República Dominicana, Honduras y México; 2011 para Chile y Ecuador; y 2010 para Colombia.

En Honduras, que tiene un alto nivel de informalidad laboral, el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) es financiado con un porcentaje de la planilla de pagos de las empresas (1 por ciento las privadas y 0,25 por ciento las públicas) y sus acciones formativas se concentran en sectores y ocupaciones tradicionales de la industria, el comercio, los servicios y, en menor medida, el sector rural. En 2015 su presupuesto alcanza los US\$ 14,5 millones y forma a más de 205.000 estudiantes³.

En Panamá, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Desarrollo Humano (INADEH) tiene en 2016 un presupuesto de US\$ 29,2 millones, y 63.000 participantes reciben formación sin costo relacionada con los sectores de la industria, el comercio y los servicios. El Gobierno está haciendo una inversión adicional con la construcción de Institutos

3 Cabe mencionar que la inversión en educación de Honduras es una de las más altas de la región: alcanza el 7,6 por ciento del PBI, aunque los indicadores de calidad no reflejan esa alta inversión.

Técnicos Superiores para incrementar el acceso gratuito a educación para el trabajo de nivel postsecundario⁴.

Costa Rica⁵, a través del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), dispone en 2016 de alrededor de US\$ 208 millones para formar de manera gratuita a 136.000 participantes en los tres sectores básicos de la economía.

Finalmente, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia, la segunda IFP más grande de la región, invierte en torno a US\$ 980 millones en 2016 para la formación gratuita de más de 4 millones de participantes, cubriendo también todos los sectores⁶. El SENA es el mayor proveedor de formación técnica y tecnológica del país: tiene el 80 por ciento de la matrícula total. El 20 por ciento restante lo completan los institutos adscritos al Ministerio de Educación.

Todos estos países, a excepción de Honduras, han aplicado la prueba PISA. Como es sabido, sus resultados han sido bastante críticos, lo cual delata una pobre correlación entre inversión en educación y calidad educativa.

Para dimensionar mejor los porcentajes de participación con respecto al PIB que se muestran en el gráfico anterior, conviene mencionar que el monto de la inversión de 2016 en la formación profesional es de entorno a US\$ 4.000 millones para beneficiar con capacitación laboral a más de 15 millones de participantes⁷. Entre 2009 y 2013, el Banco Mundial apoya un portafolio de proyectos relacionados con el mercado de trabajo (que incluye desarrollo de habilidades) por casi US\$ 550 millones (poco más de US\$ 100 millones anuales) para América Latina y el Caribe. El Banco Interamericano de Desarrollo invierte en la región en ese mismo período cerca de US\$ 900 millones⁸.

Los cursos que imparten los IFP en niveles operativos y de técnicos calificados constituyen una alternativa para el ingreso al mercado de trabajo, para la transición de la escuela al trabajo o hacia el empleo formal e incluso para el emprendimiento. La OIT⁹ estima a partir de una encuesta a los IFP que un 65 por ciento de los estudiantes de esas instituciones son menores de 29 años. En cifras generales, cerca de 10 millones de jóvenes tienen acceso a formación en programas mayormente gratuitos¹⁰. La mayoría de quienes participan en cursos de los IFP son jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y provienen de hogares de los quintiles de ingresos más bajos. Esta formación profesional gratuita que imparten los IFP es un claro motor de ascenso y de oportunidades para una trayectoria ocupacional en la formalidad. No obstante, existe poca información al respecto y deberían promoverse estudios de trazabilidad.

4 La inversión en educación en Panamá es de un 3,29 por ciento del PIB en 2016.

5 Costa Rica invierte en educación el equivalente al 7,6 por ciento del PIB.

6 La inversión en educación equivale al 5,8 por ciento del PIB de Colombia.

7 OIT/Cinterfor (2017).

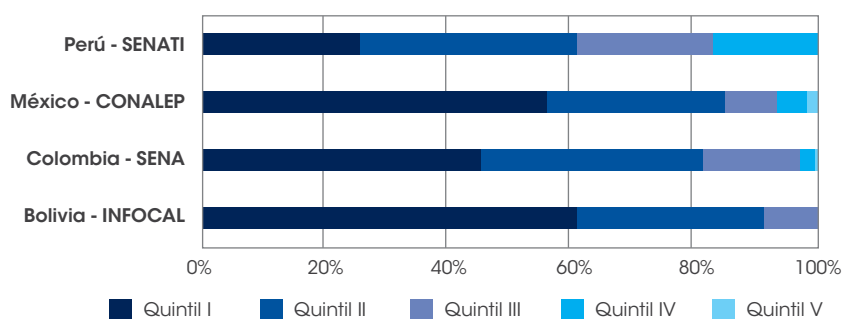
8 Mitnik, O. A., Ripani, L. y Rosas-Shady, D. (2016).

9 OIT/Cinterfor (2017).

10 Algunas instituciones que brindan formación técnica postsecundaria (SENAI y SENAC en Brasil) o de especialización o cualificación (INTECAP en Guatemala y SENATI en Perú) cobran un arancel a los participantes para recuperar parte de los costos y reforzar así sus ingresos.

En la mencionada encuesta de OIT/Cinterfor a los IFP en 2016 sobre el nivel socioeconómico de los participantes¹¹, se encontró que el 61 por ciento de los participantes del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) en Perú, el 81 por ciento de los estudiantes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia y el 84 por ciento de los participantes del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en México pertenecen a los dos quintiles de ingresos más bajos (véase el Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2. Bolivia, Colombia, México y Perú (2015). Participantes en formación profesional según quintiles de ingresos



Fuente: OIT/Cinterfor (2017).

5.1.2 Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) y la formación profesional en el sector informal

Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) suelen incluir una gama de acciones para actuar a favor de la inserción laboral. Se enfocan en reducir el período de desempleo. Para ello recurren a estrategias para acercar la oferta y la demanda mediante el apoyo, la información y la orientación durante la búsqueda de empleo; la formación profesional y el desarrollo de capacidades y competencias laborales; la asignación de incentivos a las empresas para contratar o a los buscadores de empleo para recalificarse o readaptarse a las nuevas demandas; estimular la generación de empleos públicos o privados mediante subsidios o alianzas con programas de inversión o infraestructura. Dentro de las PAMT, la formación profesional es una de las respuestas más utilizadas para facilitar fuentes de acceso al empleo, ingresos laborales e inserción en la formalidad y en una trayectoria ocupacional, pues desempeña un papel central en la adaptación de la oferta y la demanda; y, por tanto, en la empleabilidad de los beneficiarios de las PAMT (véase la Tabla 5.1). Recientemente, los programas de capacitación se enfocan también en la mejora habilidades blandas: las relacionadas con el comportamiento, el cumplimiento, la comunicación y el trabajo en equipo.

¹¹ Véase: OIT/Cinterfor (2017).

Tabla 5.1. Principales instrumentos y políticas para la activación del empleo

Instrumentos principales	Políticas
Servicios públicos de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Orientación y apoyo a la búsqueda de empleo ▶ Colocación y bolsa de trabajo ▶ Derivación para la capacitación ▶ Servicios especializados a empleadores ▶ Información sobre el mercado de trabajo ▶ Acceso a servicios sociales
Formación para el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▶ A desempleados y grupos en desventaja ▶ Jóvenes que abandonaron la educación o inactivos ▶ Adultos ocupados o desempleados ▶ Programas de aprendizaje, pasantías o primer empleo ▶ Personas con discapacidad, mujeres, trabajadores rurales, poblaciones en riesgo
Creación de empleos	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Subsidios y subvenciones al empleo/salario ▶ Apoyo al autoempleo y microempresas ▶ Creación directa de empleos

Fuente: Adaptado de: Perazzo, I. y Rossel, C. (2009). *Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional*.

Muchas veces, la capacitación se enfoca a grupos específicos como los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad o los trabajadores mayores. En los países de la OCDE, se hace una distinción entre capacitación en el trabajo y capacitación fuera del trabajo. Esta última, si bien también se dirige a personas con empleo, generalmente está dirigida a desempleados. En estos países, la capacitación es la PAMT que recibe la mayor inversión. Por su parte, en los países emergentes y en desarrollo, aunque la capacitación es también la política más frecuente, suele instrumentarse como parte de otras intervenciones en el mercado de trabajo (por ejemplo, como una estrategia más amplia o en el marco de un programa de empleo público) y puede incluir algún tipo de apoyo a los ingresos, como becas o subsidios ligados a la participación en los programas. La capacitación en estos casos es de corta duración (menos de 250 horas) y se centra en la adquisición básica de competencias¹².

Los países de la región han ido incrementando los fondos destinados a las PAMT. Entre 2000 y 2010, la inversión en PAMT aumenta en todos los países con información disponible. En términos del PIB, los cambios son del 0,16 al 0,57 por ciento en el Brasil, del 0,05 al 0,43 por ciento en Argentina y del 0,2 al 0,45 por ciento en Chile¹³.

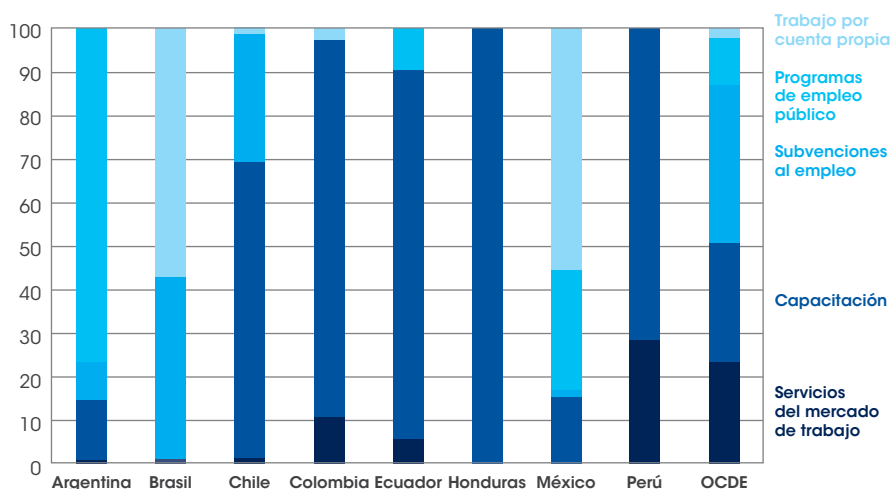
En lo que respecta a la proporción de gasto por tipo de intervención activa, se puede observar que los programas de capacitación son las PAMT que más se han extendido en América Latina y el Caribe: asciende al 68 por ciento del gasto total en PAMT en Chile, al 87 por ciento en Colombia, al 85 por ciento en el Ecuador, al 100 por ciento en Honduras y al 71 por ciento en el Perú. En Argentina, la mayor parte de la inversión en PAMT se destina a financiar esquemas de empleo público (76 por ciento), mientras que en Brasil y en México se ocupa en el apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento (56 y 55 por ciento, respectivamente). La formación profesional incluye aquella impartida por

12 OIT (2016).

13 *Ibid.*

instituciones públicas o privadas, la que se ofrece en los lugares de trabajo y la capacitación mediante contratos o arreglos de aprendizaje en alternancia (véase el Gráfico 5.3)¹⁴.

Gráfico 5.3. América Latina (8 países) y OCDE (2016). Proporción del gasto en PAMT por tipo de programa (en porcentaje)



Fuente: OIT (2016).

Las PAMT ejecutadas con más recurrencia en los países analizados son las que actúan sobre la capacitación (44 por ciento del total), seguidas de las políticas de apoyo al trabajo por cuenta propia y el microemprendimiento (28 por ciento), los servicios del mercado de trabajo (12 por ciento), los programas de empleo público (11 por ciento) y las subvenciones al empleo (5 por ciento). Los principales destinatarios de las intervenciones, en orden decreciente, son los jóvenes (24 por ciento), las personas desempleadas (19 por ciento), la población en situación de vulnerabilidad (15 por ciento), la población activa (14 por ciento) y los empleadores y las pequeñas y medianas empresas (12 por ciento)¹⁵.

La evidencia empírica muestra que las PAMT han resultado una herramienta positiva y efectiva: tienden a mejorar la probabilidad de obtener un empleo formal, tienen impactos positivos en la formalidad y mejoran los resultados del mercado de trabajo para jóvenes y mujeres.

Experiencias en PAMT dirigidas a jóvenes

Las políticas activas de empleo y los programas focalizados en el empleo juvenil de la región han procurado atender a la población de los sectores con menos oportunidades. Además de reducir el desempleo, las PAMT¹⁶ han buscado otros objetivos sociales: ofrecer oportunidades de capacitación y profesionalización a personas con empleo que buscan un

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

mejor trabajo y a jóvenes que se encuentran en la transición de los estudios al mercado laboral. Los programas para jóvenes combinan formación y prácticas laborales con servicios de información sobre búsqueda de empleo, asesoramiento, apoyo, etc.; producen un impacto positivo no solo sobre el aumento de las oportunidades de empleo, sino también sobre sus ingresos y la posibilidad de encontrar un empleo formal.

Los programas de capacitación focalizados en jóvenes han tenido impactos positivos en los ingresos y la formalización del empleo. En el caso de programas de capacitación complementados con orientación para la búsqueda de empleo e intermediación laboral en Colombia (Jóvenes en acción), Perú (Projovent) y República Dominicana (Juventud y empleo), un estudio del BID no encontró grandes impactos, dado que la alta heterogeneidad entre los beneficiarios de los diferentes países dificultó la comparación y homogeneización. No obstante, las evaluaciones nacionales habían identificado impactos positivos en los ingresos y el empleo, especialmente en las mujeres (Jóvenes en acción), en el empleo formal (Projovent) y en la formalidad para los hombres, así como el incremento de ingresos mensuales entre los que consiguieron empleo (Juventud y empleo). Esto sugiere que los factores contextuales de cada caso tienen diferentes efectos y que las especificidades para cada país pueden hacer que los impactos sean distintos en un país con relación a otro¹⁷.

Sin embargo, la participación de los jóvenes en la formación profesional y en la educación técnica profesional (ETP) en la región resulta escasa, principalmente en algunos países como Bolivia, Honduras, Guatemala, México, Panamá y Paraguay, donde, además, el porcentaje de jóvenes que no estudian y no trabajan aún es elevado (véase la Tabla 5.2).

Tabla 5.2. América Latina (15 países) (circa 2017). Porcentaje de jóvenes en formación profesional (FP), educación técnico-profesional (ETP), empleo e inactividad (en porcentaje)

País / Institución	Población en FP sobre total de jóvenes	Población en ETP sobre total de jóvenes	Jóvenes en empleo	Jóvenes que no estudian ni trabajan
Argentina: INET	16,1	14,4	29,4	19,7
Bolivia: INFOCAL	4,0	5,1	42,6	14,6
Brasil: Sistema S	19,0	5,2	40,4	23,2
Chile: SENCE	28,7	23,2	29,1	12,3
Colombia: SENA	49,5	8,4	44,8	21,2
Costa Rica: INA	16,6	12,2	32,7	20,7
El Salvador: INSAFORP	23,3	S/D	42,9	29,9
Guatemala: INTECAP	10,2	S/D	51,9	27,3
Honduras: INFOP	11,8	S/D	57,4	27,8
México: CONALEP y DGCFE	3,3	7,5	41,3	19,6

(continúa...)

17 Mitnik, O. A., Ripani, L. y Rosas-Shady, D. (2016).

País / Institución	Población en FP sobre total de jóvenes	Población en ETP sobre total de jóvenes	Jóvenes en empleo	Jóvenes que no estudian ni trabajan
Panamá: INADEH	9,5	4,5	40,4	26,3
Paraguay: SNPP	10,9	7,6	51,7	37,7
Perú: SENATI	9,1	11,5	54,9	16,9
República Dominicana: INFOTEP	34,7	2,4	43,9	25,4
Uruguay: INEFOP y CETP/UTU	23,4	17,9	38,7	18,7

Fuente: A partir de las bases de datos de UNESCO, OIT, y participantes declarados en la encuesta OIT/Cinterfor 2016 y 2017. Notas: Jóvenes pertenecientes a la franja etaria de 15 a 24 años. Las personas en empleo se definen como todas las personas en edad de trabajar que, durante un breve periodo de referencia, se dedicaron a cualquier actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de una remuneración o un beneficio. Comprenden: (a) personas empleadas «en el trabajo», es decir, que trabajaron en un trabajo durante al menos una hora; b) personas empleadas «que no trabajan» debido a una ausencia temporal de un trabajo, o a arreglos de tiempo de trabajo (como trabajo por turnos, horario flexible y permiso compensatorio por horas extraordinarias). Participantes en FP en IFP de Colombia, no incluye modalidad virtual. Participantes en FP de Colombia y la República Dominicana corresponden a 2016.

Por su parte, los programas para favorecer el aprendizaje en la empresa son todavía escasos y, en comparación con experiencias de otras regiones, apenas se hace uso de ellos. Como política de primer empleo, en la región se realizan contratos de formación o aprendizaje para promover y facilitar la formación dual (alternancia entre un centro de formación y la empresa). Esta modalidad la ofrecen usualmente los Institutos de Formación Profesional (IFP) nacionales y a menudo está reglamentada por leyes nacionales que otorgan garantías de protección social al contrato de aprendizaje. No obstante, la proporción de jóvenes de América Latina y el Caribe en programas de aprendizaje dual es magra (véase la Tabla 5.3) si se compara con países en que se ha desplegado esta política y presenta resultados de alto impacto en la situación laboral de los jóvenes. En Suiza, por ejemplo, uno de cada cuatro jóvenes ha participado de un programa de formación dual y en Alemania, uno de cada seis.

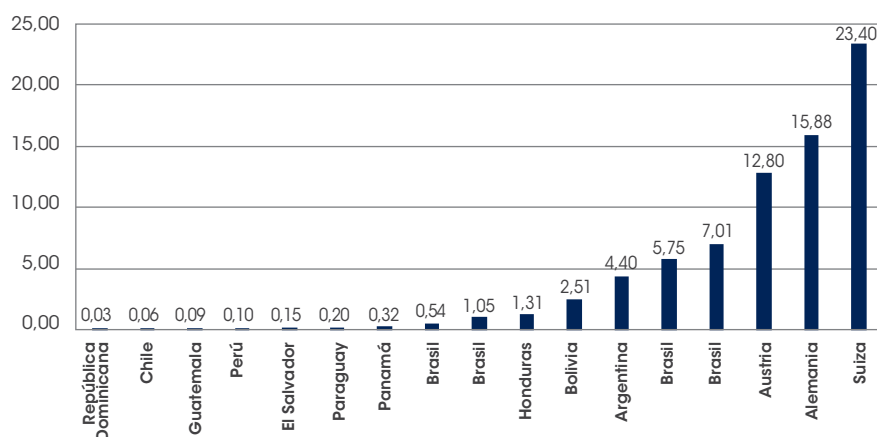
Tabla 5.3. América Latina (12 países) (2016). Participantes en programas de formación y de aprendizaje en algunos Institutos de Formación Profesional (IFP)

País	Institución	Participantes	Aprendices	Ap/1000 ocup.
Brasil	Sistema S	6.842.449	412.888	5
Colombia	SENA	4.069.644	345.206	17
Perú	SENATI	510.852	5.382	<1
Panamá	INADEH	63.074	2.124	1
Chile	SENCE	880.315	1.283	<1
El Salvador	INSAFORP	322.534	1.908	1
México	CONALEP	305.246	1.150	<1
Paraguay	SNPP	177.173	1.020	<1
Guatemala	INTECAP	351.292	975	<1
República Dominicana	INFOTEP	694.388	433	<1
Costa Rica	INA	132.850	289	<1
Honduras	INFOP	205.744	189	<1

Fuente: OIT/Cinterfor (2016).

Se requieren esfuerzos de coordinación y articulación entre las empresas y los centros de formación para incidir en una mejor cobertura y calidad de los programas de aprendizaje. OIT/Cinterfor encontró que, con excepción de Brasil y Colombia, en los países de la región la proporción de aprendices es menor a uno de cada mil ocupados, mientras en Alemania es de 39, en Suiza, de 44 y en Austria, de 32¹⁸. Si se analiza la proporción de aprendices con respecto al total de jóvenes, la tendencia es la misma (véase el Gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. América Latina (11 países) y Austria, Alemania y Suiza (circa 2013). Participación de jóvenes en formación dual sobre el total de jóvenes (en porcentaje)



Fuentes: Elaboración propia con datos de: Base de datos UNESCO (2015), OIT/Cinterfor (2016) y OIT/Cinterfor (2017).

18 OIT/Cinterfor (2017).

Igualmente, varios países de la región utilizan los subsidios salariales para promover el empleo de los jóvenes: incentivan a las empresas a contratar jóvenes compartiendo el costo de contratación entre las empresas y el Estado. Estos mecanismos se plantean para paliar el desempleo en determinados segmentos de población; generalmente, los de más bajos ingresos, calificación y experiencia. Actualmente, dos países de la región cuentan con legislaciones especiales para promover el empleo juvenil; ambas, sancionadas en 2013: en Paraguay, la Ley núm. 4.951/13 de inserción al empleo juvenil y en Uruguay, la Ley núm. 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes.

Hasta el momento resta muchas lecciones por extraer sobre los impactos y ajustes del diseño de los programas que aplican las PAMT para facilitar el empleo e ingresos de poblaciones específicas. Los factores de contexto en cada país son definitivos para los resultados específicos, pero dificultan la comparabilidad regional.

5.2 Reconocimiento del aprendizaje informal

El desarrollo de habilidades y capacidades para el trabajo tiene lugar en gran medida durante el tiempo de trabajo. De una parte, contribuyen las empresas que ofrecen programas de capacitación a sus trabajadores; y de otra, existen mecanismos de certificación de lo aprendido de la experiencia laboral. En ambos casos el reconocimiento de las capacidades desarrolladas es fundamental para facilitar una trayectoria ocupacional en empleos formales.

5.2.1 Formación y capacitación ofrecida por las empresas

En la región, los trabajadores que inician su carrera laboral con un nivel educativo bajo normalmente permanecen en empleos informales de baja calidad. Por ello, la oferta de formación en las empresas y su certificación y reconocimiento puede ayudar a romper el círculo de informalidad y baja calidad laboral. Cualquier mejora en las competencias de los trabajadores conduce a mejoras en la productividad: por un lado, por las nuevas y mejor desarrolladas competencias; y por otro, por las complementariedades del desempeño laboral con las tecnologías y el capital físico¹⁹. Las oportunidades de capacitación que ofrecen las empresas –que, en general, son pocas en la región– están muy alineadas a sus demandas y focalizadas en problemas reales.

El aprendizaje en las empresas se desarrolla de dos formas. La primera, a través de cursos de capacitación reconocidos y con estructuración pedagógica; y la segunda, facilitando el puesto de trabajo como lugar de práctica (mediante pasantías o mediante el aprendizaje en alternancia, una figura poco usada en la región). Desarrollar habilidades y competencias en las empresas es fundamental para mejorar la trayectoria ocupacional y favorecer una mejor inserción.

Los datos disponibles para la región muestran que la proporción de empresas que ofrecen capacitación se mantiene en torno al 50 por ciento; con la excepción de Perú, que llega al 65 por ciento (véase la Tabla 5.4). En casi todos los países de la región incluidos en la encuesta, una tercera parte de las empresas consultadas ofrece algún tipo de capacitación formal a sus trabajadores, y en muchos países esta proporción supera el 50 por ciento. En

¹⁹ Mitnik, O. A., Ripani, L. y Rosas-Shady, D. (2016).

2017, se destaca la proporción de empresas que capacitan a su personal en Ecuador (73,7 por ciento) y en Perú (65,9 por ciento).

Tabla 5.4. América Latina (18 países) (circa 2017). Proporción de empresas que ofrecen capacitación a sus trabajadores (en porcentaje)

País	Porcentaje de empresas que ofrecen capacitación formal	Porcentaje de trabajadores que reciben capacitación formal*
Ecuador (2017)	73,7	73,7
Perú (2017)	65,9	67,1
Colombia (2010)	65,1	78,8
Chile (2010)	57,5	49,2
Nicaragua (2016)	57,3	63,4
Venezuela (2010)	56,0	74,5
El Salvador (2016)	53,8	68,3
Uruguay (2017)	53,3	50,9
Guatemala (2010)	51,9	67,7
México (2010)	50,8	62,6
Brasil (2009)	49,9	67,1
Costa Rica (2010)	48,9	71,0
Honduras (2016)	47,7	78,1
Paraguay (2017)	46,4	66,8
Bolivia (2017)	42,2	61,8
Argentina (2017)	40,2	67,1
República Dominicana (2016)	23,4	51,7
Panamá (2010)	11,0	67,6

Fuente: Banco Mundial. *Enterprise Surveys* (<http://espanol.enterprisesurveys.org>).

Nota: (*) Este indicador se calcula usando exclusivamente datos de empresas manufactureras.

Las encuestas del Banco Mundial a empresas encuentran diferencias significativas en el tipo de formación y su público, en función del tamaño, el sector y el mercado de las firmas. Las más grandes basan sus decisiones de capacitación interna en las brechas de formación detectadas; particularmente, las empresas que muestran mayor actividad formativa organizada y basada en evidencia sobre brechas pertenecen a sectores intensivos en alta tecnología, integrados en la economía internacional como subsidiarias de multinacionales extranjeras o como exportadoras.

Asimismo, las empresas en la región priorizan las habilidades técnicas relevantes en los trabajos actuales de los trabajadores y no en las habilidades generales, a pesar de que la evidencia reciente muestra que las habilidades socioemocionales o conductuales son las más valoradas por los empleadores y las más difíciles de encontrar en el mercado laboral. Las empresas con mayores dificultades en lo que respecta a las habilidades socioemocionales

requeridas para el trabajo tienden a ofrecer más capacitación en habilidades específicas. Esta tendencia puede ser explicada por la falta de capacidad de una empresa (por ejemplo, metodologías y tecnologías) para enseñar habilidades generales.

En contraste, un estudio del BID mostró resultados un tanto diferentes al considerar el tamaño de la empresa. Según este estudio, las empresas más grandes, competitivas y exportadoras ofrecen más capacitación, pero orientada hacia el desarrollo de habilidades blandas y socioemocionales (trabajo en equipo, negociación, idiomas) e invierten menos en competencias técnicas o específicas. Por último, otro de sus hallazgos es que las empresas con trabajadores con niveles de educación más altos invierten más en capacitación que las que tienen trabajadores con niveles educativos más bajos²⁰.

Ahora bien, hay muy poca información sobre el impacto de la formación desarrollada en las empresas para la productividad. Un estudio del BID encontró que el aumento de un punto porcentual en la proporción de empleados capacitados impactaría positivamente la productividad en un 0,7 por ciento, lo cual únicamente se verificó en empresas de más de 100 trabajadores²¹.

Por consiguiente, se requiere aumentar la información sobre las prácticas de capacitación en las pequeñas y medianas empresas y su relación con el empleo informal, toda vez que la información disponible proviene de encuestas a empresas y cubren a las empresas grandes, medianas y pequeñas, pero no puede realizarse un corte por su situación de formalidad o informalidad en el mercado de trabajo. Además, se debe tomar en cuenta que las encuestas no capturan datos de las empresas más pequeñas, que en la región generan la mayor parte del empleo. Como una mayoría del sector productivo informal en la región está compuesto por empresas pequeñas, es de esperar que la oferta de capacitación sea más baja que en el caso de las empresas formales.

Para que la capacitación sea un motor hacia la formalización, se debe realizar la conexión asociando sus beneficios sobre la productividad, el efecto en el grupo de trabajo del entorno inmediato del trabajador y el crecimiento de la actividad económica de la empresa. Los activos con más influencia sobre la relación entre inversión y productividad en las empresas son el capital humano y la capacitación en el lugar de trabajo. La falta de calificación redundante en menor productividad, ingresos y condiciones de trabajo. Un incremento de la inversión en capital humano de un 10 por ciento genera un retorno del 7,7 por ciento en las empresas más productivas, y solo del 1,7 por ciento en las menos productivas²².

De igual forma, la OIT señala que la elevada concentración de empleo en el segmento de empresas más pequeñas y menos productivas se traduce de manera directa en desigualdades o brechas en los mercados de trabajo: el 37 por ciento de las micro y pequeñas empresas (mypes) de la región considera la brecha de habilidades como uno de los obstáculos principales a su actividad habitual. La baja productividad, ingresos y condiciones de trabajo en que operan las mypes desalientan las inversiones en capital humano y/o atraen mano de obra menos calificada²³.

20 Eberhard, J. *et al.* (2017).

21 Flores Lima, R., González-Velosa, C. y Rosas-Shady, D. (2014).

22 Grazzi, M. y Pietrobelli, C. (eds.) (2016).

23 OIT (2015).

Los trabajadores con poca o ninguna capacitación tienen más probabilidades de vincularse a un empleo en una micro o pequeña empresa informal y usualmente con alta rotación, lo cual afecta su capacidad para adquirir nuevas habilidades. Así las cosas, en muchos casos, el aprendizaje informal en el lugar de trabajo y la formación en la empresa constituyen su mayor capital. El lugar de trabajo permite aprender in situ y afinar las propias habilidades. Esto ocurre de manera informal con la práctica y el aprendizaje entre pares²⁴.

El caso de la industria de la construcción en Uruguay presentado a continuación ilustra la experiencia en un sector intensivo en uso de mano de obra con bajos niveles de cualificación y que en su mayoría se inserta en el mercado de trabajo sin formación previa. Si bien la formalidad del sector es alta, la formación en el puesto de trabajo puede contribuir a facilitar un trayecto ocupacional en empleos de calidad. La negociación colectiva y el diálogo entre empleadores y trabajadores de este sector ha facilitado el avance en propuestas para la certificación y el reconocimiento de competencias de sus trabajadores.

Recuadro 5.1. Caso: Uruguay. La formación en el puesto de trabajo en la industria de la construcción

Una propuesta novedosa para la formación en la empresa es el Fondo de Capacitación para la Industria de la Construcción (FOCAP). Conformado por acuerdo entre trabajadores y empleadores, realizan un aporte conjunto para mantener actualizados a los trabajadores y facilitar su recalificación²⁵.

Para este sector, que no escapa de los rápidos cambios e incorporación de nuevas tecnologías, es fundamental contar con un instrumento que favorezca la capacitación y actualización. El nivel educativo de ingreso de los trabajadores tiende a concentrarse en la primaria: uno de cada cinco tiene la primaria terminada y el 2,4 por ciento han concluido formación técnica. Por edad, se constata la tendencia encontrada en las encuestas a empresas del Banco Mundial: los trabajadores de entre 18 y 21 años de edad cuentan con niveles educativos más altos que los mayores de 50.

En cuanto a la capacitación en el trabajo, siete de cada diez trabajadores declaran haber aprendido en el trabajo: tres de cada diez aprendieron alternando el trabajo con capacitación y solo el 2,6 por ciento aprendió mediante capacitación exclusivamente. En consecuencia, un 72 por ciento de los encuestados piensan que deberían actualizarse, una respuesta que decrece cuando la antigüedad de los trabajadores supera los 20 años. Al consultar sobre el interés en un curso de capacitación, el 81,8 por ciento de las respuestas son afirmativas, con una mayor frecuencia en las ocupaciones de nivel 1: quienes realizan trabajos de alto contenido rutinario, destreza manual y alta supervisión recibida (peones, peones prácticos y ayudantes).

Las altas necesidades de actualización hacen que la pertinencia de propuestas como FOCAP sea importante. De hecho, FOCAP ha celebrado un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), la institución nacional de formación en el trabajo para ampliar las acciones y ampliar la cobertura entre los trabajadores de esta industria cubriendo áreas técnicas y el área de seguridad en el trabajo.

La formación incluye competencias transversales a fin de mejorar las habilidades para la búsqueda de empleo y el desarrollo de competencias de empleabilidad.

24 Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J. y Ripani, L. (eds.) (2017).

25 El aporte patronal es del 1,2691 por ciento y el de los trabajadores, del 0,5809 por ciento del sueldo mensual. Véase: www.fsc.org.uy.

5.2.2 Certificación y reconocimiento de competencias desarrolladas en el trabajo

La OIT impulsa, además de la formación y el desarrollo de competencias, los procesos de reconocimiento de aprendizajes previos. En la región hace tiempo se ha identificado la necesidad de reconocer los aprendizajes que son resultado de la experiencia laboral. De hecho, en la década de 1980 OIT/Cinterfor desarrolló un proyecto para certificar este tipo de aprendizajes, entendiendo la certificación como el "reconocimiento formal de las calificaciones ocupacionales de los trabajadores independientemente de la forma como hayan sido adquiridas". Años más tarde, la Recomendación núm. 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos (2004) exhortó a "adoptar medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal".

Más recientemente, en la discusión recurrente sobre empleo, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) recomendó que la política de empleo incluyese políticas sobre el reconocimiento de competencias²⁶. A ello se suma el informe sobre transición de la economía informal a la formal en el que la CIT²⁷, que reconoce necesario desarrollar instituciones y mecanismos que evalúen las habilidades y competencias adquiridas por los trabajadores de modo que puedan ser validadas y reconocidas mediante la certificación.

En la actualidad, varios IFP ofrecen opciones para este tipo de reconocimientos y certificaciones. Generalmente, el proceso inicia informando al aspirante sobre el propósito y alcance de la certificación; le sigue una prueba, que puede incluir la observación en la práctica o la presentación de evidencias de sus capacidades, que es posible complementarse con entrevistas. El resultado de la evaluación conduce al certificado de competencias en una ocupación o en una parte de ella, en función de lo establecido por la institución.

En caso de no alcanzar el nivel de competencia requerido para obtener el certificado, se deben complementar con una oferta de capacitación que nivele la brecha de competencias detectada en la prueba. Estos procesos se desarrollan con algunas diferencias en por lo menos diez países de la región a través de sus IFP o, como en México y Chile, con instituciones nacionales especializadas²⁸.

Aunque son claras la necesidad y ventajas de la certificación, todavía es baja su cobertura y poca su inserción en procesos de búsqueda, colocación o complementación de habilidades. En muchos casos, las acciones de certificación todavía mantienen baja incidencia en el total de actividades de la institución y pueden mejorar mucho integrándose en el marco de la oferta institucional de formación de quienes se presentan a los procesos de certificación. Tal como se observa en la Tabla 5.5, la proporción de participantes certificados es baja con respecto al total de participantes en programas de formación.

26 OIT (2014a).

27 OIT (2013).

28 OIT/Cinterfor (2017).

Tabla 5.5. América Latina (5 países) (2015). Certificación de competencias en los Institutos de Formación Profesional (IFP)

Países	Total de participantes en Programas 2015	Personas certificadas 2015	Certificadas/participantes
Argentina - MTEySS	122.795	7.778	6,33
Chile - ChileValora	880.315	63.844	7,25
Colombia - SENA	4.069.644	108.086	2,65
Guatemala - INTECAP	348.165	3.767	1,08
México - CONOCER	758.348	98.931	13,04

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos de la encuesta OIT/Cinterfor (2016).

Nota: Para Colombia, no se incluye la modalidad virtual en el total de participantes.

Para muchos trabajadores, un certificado de competencia laboral, además de impulsar una trayectoria ocupacional determinada, es la puerta de entrada a la formación profesional complementaria para actualizar las habilidades; especialmente, en el contexto actual de rápido cambio tecnológico. Algunas experiencias latinoamericanas de certificación han mostrado buenos resultados hacia la formalización laboral. En particular, la disposición de dos instituciones especializadas en certificación de competencias –el CONOCER en México y ChileValora– han permitido avances en la forma de introducir mecanismos de reconocimiento de saberes y competencias para impulsar las carreras laborales. Además, han facilitado que las PAMT integren una mayor variedad de servicios de apoyo al empleo, como la capacitación y la orientación para la búsqueda de empleo, a partir de los certificados de competencia.

Recuadro 5.2. Caso: Chile. ChileValora: Certificación de recicladores

ChileValora²⁹ ha construido, mediante una mesa de trabajo tripartita entre trabajadores, empleadores y Estado, cuatro perfiles laborales para certificar a los trabajadores del reciclaje: reciclador de base, reciclador avanzado, almacenador y administrador de procesos de recolección y acopio de materiales reciclables. Cada perfil describe las competencias laborales que los trabajadores deben tener para desempeñarse de forma adecuada en su labor. Con estas descripciones se realizan procesos de evaluación y certificación del "saber hacer" de los trabajadores, sin importar cómo hayan adquirido estos conocimientos. Esto contribuirá a cerrar brechas de capital humano, aportar dignidad y mejorar la empleabilidad; y al mismo tiempo las empresas podrán asegurar que cuentan con personas debidamente calificadas.

Ley marco núm. 20.920 para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida al productor y fomento al reciclaje, de 2016, posibilita a los recicladores establecer convenios y contratos con empresas para la gestión de sus residuos. Para ello deberán estar certificados por ChileValora en un plazo no mayor a 5 años desde la promulgación de la ley. Para poder ejercer, los recicladores deben (a) estar registrados ante el Ministerio del Medio Ambiente (cumpliendo una serie de requerimientos establecidos por norma) y (b) contar con la certificación de competencias

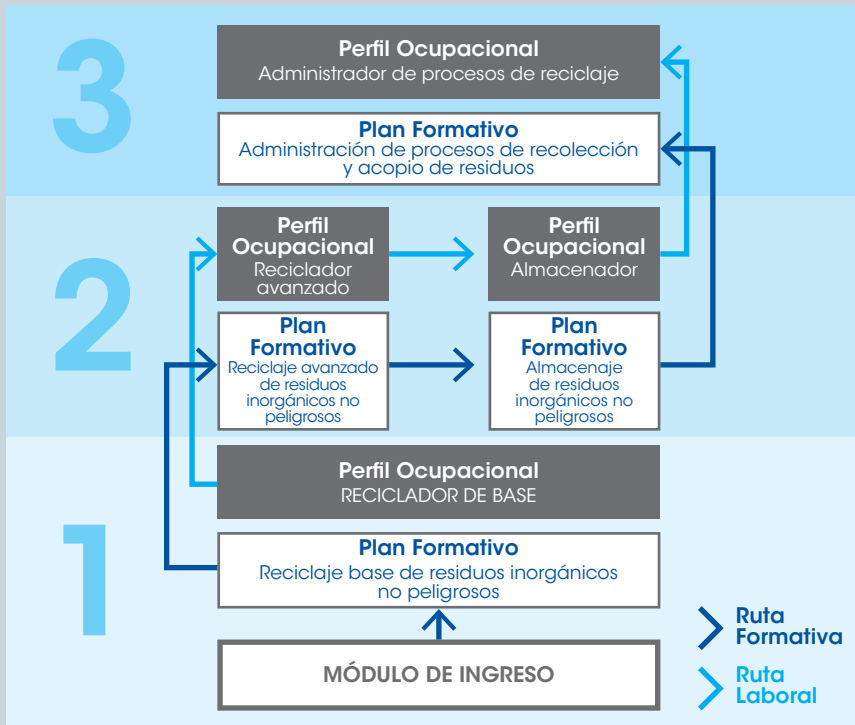
(continúa...)

29 ChileValora es la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, un órgano tripartito dependiente del Ministerio del Trabajo. Véase: <http://www.chilevalora.cl/recicladores>.

laborales de ChileValora, luego de demostrar las competencias requeridas mediante un proceso de evaluación.

Los nuevos perfiles laborales se construyeron tripartitamente por medio del Organismo Sectorial de Competencia Laboral (OSCL), constituido por trabajadores, empleadores y Estado, representados por el Movimiento Nacional de Recicladores de Chile, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Asociación Chilena de Municipalidades, la Municipalidad de Peñalolén y el Ministerio del Medio Ambiente. En primer lugar se identificaron los procesos asociados a su labor, lo que permitió asignarles niveles de cualificación de acuerdo a los criterios del Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral. A partir de eso se logró estructurar, en concordancia con la realidad sectorial, un mapeo de las alternativas de desarrollo laboral y formativo de los trabajadores en rutas formativo-laborales (véase el Gráfico 5.5).

Gráfico 5.5. ChileValora: Rutas formativo-laborales por perfil del administrador de procesos de reciclaje



Fuente: ChileValora.

En este caso, la certificación se encadena con oportunidades de empleo y formalización para un sector básicamente conformado por una actividad tradicionalmente informal.

Recuadro 5.3. Caso: Argentina. Certificación de competencias en la construcción: el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)

La Cámara Argentina de la Construcción (CAC), la Unión Argentina de la Construcción (UAC) y la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) firmaron un acuerdo paritario por el cual constituyeron el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)³⁰. El IERIC es la única entidad, surgida de un acuerdo paritario de la Industria de la Construcción, con capacidad expresa de emitir juicio sobre las competencias laborales de los trabajadores para conseguir la calidad deseada en la industria estableciendo normas y procedimientos. A partir del año 2006, el IERIC decidió conformar el Departamento de Certificación de Competencias (DCC) como el área funcional responsable de las acciones de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales.

El proceso de certificación está abierto a todos los trabajadores con experiencia en un oficio, quienes tras una evaluación podrán obtener la certificación de sus competencias laborales. El proceso de certificación tiene cuatro etapas (véase el Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6. Argentina. Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC): Proceso de certificación de competencias laborales



Fuente: IERIC.

Hasta 2015 el IERIC había realizado 97.221 evaluaciones a trabajadores de la construcción de todo el país: emitieron 88.886 certificaciones para 69.624 trabajadores que participaron en el proceso, involucrando a 2.211 empresas del sector.

5.3 El desafío institucional para la formación

La actividad de los IFP en la región y su incidencia en las poblaciones con menores niveles de ingresos y educación está enfrentando un doble desafío: por un lado, el

30 El IERIC fue creado en 1996 cuando el Poder ejecutivo, con el Decreto núm. 660/96, dispuso la privatización de los servicios que prestaba el Registro Nacional de la Industria de la Construcción (RNIC), dependiente de la Secretaría de Trabajo y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

tamaño considerable de la informalidad laboral y, por otro, el cambiante contenido de las ocupaciones y el advenimiento de nuevas competencias y formas de trabajo. De hecho, cada vez más trabajadores se conectan con sus clientes a través de plataformas web; y esta tendencia puede favorecer el crecimiento de la informalidad al reducir el trabajo asalariado e incrementar la cantidad de trabajadores por cuenta propia.

El lado positivo de estos cambios es que, con sus ingresos, los emprendedores digitales podrían participar en nuevos mecanismos contributivos a la seguridad social que se diseñen para cubrir estas modalidades de trabajo y acceder a mejores servicios de formación profesional que faciliten la certificación de competencias o la actualización y mejoramiento de habilidades.

En la región, la demanda de formación profesional excede a la oferta. En 2016, hubo más de 15 millones de participantes, un 65 por ciento de ellos, de menos de 29 años; una cifra que queda muy lejos de los 20 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan. En todo caso, la cobertura de la formación profesional entre los jóvenes ocupados ha aumentado: entre 2005 y 2015, pasa del 13,3 al 23,5 por ciento, al tiempo que la población ocupada juvenil se contrae del 60 al 52 por ciento.

Una de las consecuencias del exceso de demanda es la generación de una oferta de formación profesional no formal de calidad diversa y muy pocas veces reglamentada o sin el control de calidad público necesario. En muchos países, los Ministerios de Educación tienen registros de la oferta privada de instituciones de formación que se suelen llamar "no formal", pero estos registros no necesariamente implican control de calidad o pertinencia de esa oferta.

De este modo, la informalidad laboral se manifiesta en la informalidad de la formación para el trabajo en la que operan muchos proveedores, que tienen uno o varios de los siguientes rasgos:

- ▶ Generar su propia oferta —esto es, sus propios programas y contenidos curriculares— sin estar necesariamente basados en una demanda real de fuerza de trabajo.
- ▶ Presentar una oferta de "capacitación" de modalidad corta y usualmente en áreas de interés generalmente masivo. Por ejemplo, manejo de programas informáticos de oficina, cocina, modas, peluquería, idiomas, etc.
- ▶ Complementariamente a lo anterior, los niveles de competencia cubiertos por estos programas tienden a ser elementales y de baja complejidad.
- ▶ No estar formando en programas nacionales o estandarizados o que formen parte de un catálogo nacional de formación profesional, en caso de existir.
- ▶ No disponer de mecanismos de aseguramiento de calidad, como normas ISO o el uso de estándares nacionales para la generación de programas de capacitación.
- ▶ Realizar una oferta fundamentalmente de competencias "elementales" o con baja intensidad en tecnología y corta duración.
- ▶ No contar con una plantilla estable de personal docente, quienes se contratan a destajo o por la duración del curso.

5.3.1 Actuar sobre una oferta variada y heterogénea de la formación profesional con poca o ninguna regulación

Uno de los problemas advertidos en diversos diagnósticos sobre la oferta de formación para el trabajo en la región³¹ es la diversa y variada calidad de la oferta de formación: existe una gran cantidad de oferentes y hay poca o ninguna regulación sobre la calidad de sus programas, su efecto en el empleo o su sintonía con la demanda. Esta "jungla de cualificaciones" se beneficia de la alta demanda de formación, de la baja cobertura de los IFP institucionalizados y de la escasa o nula regulación sobre la calidad.

La capacidad de las políticas públicas para actuar sobre la formalización de esta oferta heterogénea y diversa es fundamental para mejorar su calidad y eficiencia. A continuación se analizan algunos aspectos sobre la formalización, el uso de estándares de calidad y los retos para la gobernanza de la formación profesional.

Formalización de los proveedores de formación profesional

En 2016, un promedio del 55 por ciento de la ejecución de las instituciones de formación profesional se realiza a través de centros operativos de otras instituciones; en su mayoría, privadas. Ese año, en Chile 3.300 organismos ejecutores de capacitación están registrados ante SENCE; en Ecuador, 1.132 en la Secretaría Técnica de Capacitación (SETEC); en Uruguay, 174 ante INEFOP; y 103 ante INSAFORP de El Salvador. En Chile, El Salvador o Uruguay, SENCE, INSAFORP e INFOTEP, respectivamente, no cuentan con centros propios y realizan todas sus acciones a través de terceros³²; y en SENA de Colombia, INA de Costa Rica o INFOTEP de República Dominicana se acude a la contratación de centros privados para la ejecución de acciones formativas. Del mismo modo, las PAMT que ejecutan acciones de formación profesional abren a licitación la oferta privada.

Poco se sabe de la magnitud y tamaño de estas ofertas y de la proporción de acciones de otras instituciones que no son contratadas con fondos públicos. En algunos países, los Ministerios de Educación han desarrollado mecanismos de registro para regularlas y fijar requisitos de funcionamiento. En países como Colombia (véase el Recuadro 5.4) o Brasil, el registro opera solamente para las instituciones de educación superior.

Recuadro 5.4. Colombia. Registro de instituciones de formación para el trabajo

El Ministerio de Educación (MEN) ha desarrollado el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET). En 2017, las 3.654 instituciones de educación para el trabajo matricularon a 417.625 personas: el 10 por ciento de los estudiantes que figuran en el SENA.

El MEN maneja un registro de instituciones que se complementa con un sistema de aseguramiento de la calidad de la oferta mediante la certificación basada en un estándar. Un 9,20 por ciento de las instituciones cuentan con el certificado de calidad.

Fuente: www.mineducacion.gov.co

31 OCDE/BID/CAF/OIT/Cinterfor.

32 INSAFORP cuenta con un centro propio especializado en desarrollar acciones de innovación en la formación profesional.

Los IFP que contratan oferta privada mantienen los correspondientes registros, que operan como mecanismos básicos de aseguramiento de calidad. Esos registros se complementan con requisitos sobre los programas de estudio, el perfil de los docentes y la calidad mínima de las instalaciones. Si bien estos podrían ser elementos favorecedores de la formalización de la oferta formativa, sería necesario conocer cuánta de esa oferta es de calidad.

Para mejorar la calidad a través de la formalización se requiere también reforzar la presencia en los países de estructuras directivas o rectoras de la formación para el trabajo, cuyas funciones serían:

- ▶ Promover la creación de catálogos nacionales de cualificaciones que sirvan como referencia para toda oferta formativa.
- ▶ Establecer mecanismos de registro e información pública sobre la oferta de programas de formación profesional.
- ▶ Apoyar las diferentes ofertas para mejorar su calidad mediante:
 - ▶ La elaboración de metodologías para la formación profesional (perfiles, programas, diseño, estrategias pedagógicas).
 - ▶ La diseminación de conocimiento sobre buenas prácticas y experiencias.
 - ▶ La promoción de la evaluación y el intercambio entre pares.
 - ▶ La oferta de programas de capacitación de docentes.
- ▶ Favorecer la certificación utilizando estándares de calidad.

La estructuración de sistemas de gobernanza para la formación profesional es una opción hacia la formalización de esta actividad. En países como El Salvador, Costa Rica, Guatemala o Colombia, las instituciones nacionales de formación juegan un papel preponderante en la definición de reglas del juego para la formalización de la formación profesional. Mediante los mecanismos de reconocimiento del INA de Costa Rica (véase el Recuadro 5.5) o de acreditación de la oferta formativa que tiene el SENA de Colombia, o el registro de IFP que maneja INSAFORP de El Salvador o el SENCE de Chile se generan criterios para que el desarrollo de capacidades corresponda con la calidad y pertinencia necesarias.

Recuadro 5.5. Costa Rica. Servicio de acreditación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

El servicio de acreditación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se brinda a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para permitirles prestar servicios de capacitación y formación profesional bajo la figura de módulos o programas al reconocerles oficialmente que cumplen con los estándares de calidad establecidos por la institución.

Para el año 2016, se acreditaron 1.605 servicios de capacitación ofertados por 457 unidades empresariales.

El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina dispone del Registro de Instituciones de Capacitación y Certificación (REGICE), obligatorio para todas las instituciones que deseen ejecutar programas de empleo y formación financiados con fondos públicos. El REGICE también incluye a los organismos sectoriales de certificación.

Este ministerio también ha desarrollado unas normas de competencia laboral, diseños didácticos y materiales pedagógicos que son puestos a disposición de los formadores para mejorar la calidad de los servicios.

Aún resta un mayor esfuerzo de formalización para los proveedores de capacitación: se deben sistematizar los esfuerzos de mejoramiento y formalización de la educación para el trabajo. Alternativas como los marcos nacionales de cualificaciones, que servirán de referencia única de todos los logros educativos y formativos de las personas a lo largo de la vida, continuarán mejorando el grado de respuesta y una formación de calidad.

Estándares de calidad en la formación profesional

El concepto de calidad no es nuevo para la formación de los IFP. En las últimas dos décadas, se ha impulsado la utilización de estándares o normas internacionales en las instituciones. Ciertamente, en el marco de estrategias de gestión de calidad total, cada vez más IFP de América Latina se han interesado en utilizar normas internacionales para certificar la calidad de su proceso formativo.

En varios países se ha recurrido a la utilización de estándares de calidad –sobre todo, basados en la lógica de las normas ISO– para estimular la certificación de los centros de formación como un requisito para la contratación con fondos públicos o su inscripción en los registros públicos de oferta formativa. El concepto de calidad en la formación alude en este caso a la conformidad con una norma o estándar entendido y aceptado como una buena práctica. En todo caso, incluye también la satisfacción de las demandas mediante procesos adecuados que respondan a las expectativas de los usuarios del servicio de formación.

Así es como muchas instituciones de formación han definido explícitamente una política de calidad y, en consecuencia, practican una gestión estratégica de la calidad. Ello implica ubicar referentes internos y externos, y aplicar decisiones que combinen ambos para avanzar hacia el logro de objetivos³³.

Implementar una gestión de calidad conlleva la aplicación de varios principios básicos:

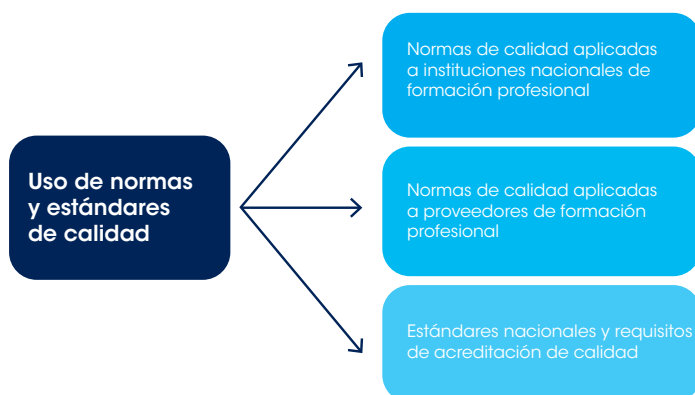
- ▶ Clara orientación al cliente: comprender y satisfacer las necesidades de sus usuarios.
- ▶ Mejora continua en el quehacer de la institución: calidad como una filosofía que jamás termina.
- ▶ Procesos definidos y consistentes: se diseñan y se garantiza su cumplimiento.
- ▶ Garantía de calidad de los procesos: la calidad de un producto deviene de los procesos precedentes.
- ▶ Prevenir en lugar de supervisar: los costes de medidas preventivas son menores que los de una estrecha supervisión.

Se distinguen tres tendencias en el uso de estándares: la primera es la de los IFP que han certificado su gestión mediante el uso de normas ISO; la segunda es la utilización de estándares para certificar centros de formación o centros de certificación diferentes a los

33 Vargas, F. (2003).

IFP contratados para ejecutar la formación; y la tercera es la adopción de normas o perfiles de competencia que operan como estándares nacionales para los programas de formación ofrecidos por terceros (véase el Gráfico 5.7).

Gráfico 5.7. Tres aplicaciones de normas y estándares de calidad en la formación profesional



Fuente: Elaboración propia.

En el primer caso, el de los IFP que han certificado su gestión mediante el uso de normas ISO, siguen una gestión orientada hacia resultados de calidad. Este enfoque apunta a alinear las prácticas de la institución con los principios señalados en la norma (usualmente, de la familia ISO 9000). En la región también se conoce la norma ISO 17.024, que evalúa los organismos que certifican personas: SENAI de Brasil, SENATI de Perú, SENA de Colombia, INA de Costa Rica, INFOTEP de la República Dominicana e INTECAP de Guatemala.

En el segundo caso, el que usa estándares para certificar centros de formación o centros de certificación diferentes a los IFP contratados para ejecutar la formación, se encuentran los países que han generado normas de calidad nacionales o han exigido que la oferta privada de formación se certifique con estas normas como requisito para acceder a fondos públicos. Chile, Argentina y Colombia, por ejemplo, exigen certificaciones bajo una norma de calidad para optar a fondos públicos. En Chile, deben contar con la certificación de la Norma Chilena de Calidad para Organismos Técnicos de Capacitación NCh 2728 para ser acreditados ante el registro nacional del SENCE. En Argentina, se ofrece apoyo a la gestión de las instituciones de capacitación y certificación para su inscripción en el registro del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En Colombia, varias Normas Técnicas Colombianas certifican la calidad (NTC 5555, NTC 5580 y NTC 5581) promovidas por el Ministerio de Educación, que generan incentivos (como la obtención de puntaje adicional en los procesos licitatorios) a los proveedores.

El tercer caso, el de adopción de normas o perfiles de competencia que operan como estándares nacionales para los programas de formación ofrecidos por terceros, no incluye exactamente las normas de calidad en su lógica ISO. Se trata de ciertos productos o procesos que se adoptan como estándares nacionales de obligatorio cumplimiento: currículos o perfiles de competencia que se convierten en referentes nacionales para los

proveedores. De esta manera, el INSAFORP de El Salvador, el INEFOP de Uruguay o el Ministerio del Trabajo en Argentina, además de contar con el registro de los centros de formación proveedores, han desarrollado perfiles y programas formativos que, basados en la demanda y cumpliendo con claros requisitos metodológicos, se convierten en referentes para la ejecución de acciones de capacitación contratadas con terceros. El apoyo al mejoramiento de la calidad puede incluir también poner a disposición de los proveedores de capacitación las metodologías para elaborar programas, perfiles profesionales, diseños curriculares e incluso para apoyar con acciones de fortalecimiento, como la formación de docentes.

Igualmente, en esta tercera vertiente se crean requisitos específicos de acreditación en determinados registros. Es el caso del sistema nacional de certificación de competencias en México con el CONOCER y en Chile con ChileValora (véase el Recuadro 5.6)³⁴. Estas instituciones funcionan dentro de un sistema de aseguramiento de la calidad en virtud del cual generan los procesos y estándares a fin de acreditar debidamente a los participantes en el sistema para que funcionen como centro evaluador o centro certificador, según corresponda.

Recuadro 5.6. Chile. Requisitos para ser Centro de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales

- ▶ Tener personalidad jurídica.
- ▶ Acreditar que los servicios de evaluación y certificación de competencias laborales forman parte de los objetivos contemplados en sus estatutos o normas por las que se rigen.
- ▶ Tener contratado personal idóneo para la dirección y administración del centro y para la evaluación de los trabajadores.
- ▶ Ser propietario o disponer de la infraestructura necesaria para desempeñar las labores de evaluación y certificación.
- ▶ Contar con procesos operacionales que aseguren la transparencia de las decisiones que adopten.
- ▶ Cumplir con los criterios que defina la comisión para garantizar la idoneidad, imparcialidad y competencia de los centros.

Fuente: www.chilevalora.cl.

Aquí, en lugar de aplicar la lógica ISO de gestión de calidad, se generan estándares específicos o requisitos que moldean el cumplimiento de un cierto nivel de calidad exigido para operar como evaluador o certificador del sistema. Por ello, quienes logran cumplir el estándar obtienen su acreditación.

CONOCER en México tiene un proceso de acreditación inicial para las entidades de certificación que abarca 16 pasos³⁵. El SENA en Colombia y el INA en Costa Rica tienen

34 La certificación es el procedimiento por el cual una tercera parte entrega un escrito que asegura que un producto, proceso, persona, sistema de gestión o servicio cumple con los requisitos especificados. En cambio, la acreditación es el proceso por el cual una autoridad técnica reconoce formalmente que una organización es competente para efectuar actividades específicas de formación o de evaluación de competencias.

35 Véase: www.conocer.gob.mx.

procedimientos para acreditar oferentes de capacitación privados observando ciertos requisitos. El SENA realiza convenios para ampliar la cobertura con instituciones o entidades públicas y privadas inscritas en su registro ("Banco de Instituciones") y así atender a más participantes con formación presencial en programas de nivel técnico, tecnólogo y formación complementaria. Para celebrar estos convenios, la institución interesada debe cumplir los requisitos de calidad establecidos por el SENA y otros como el ya mencionado registro del Ministerio de Educación Nacional de las instituciones dedicadas a la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Por su parte, el INA define el servicio de acreditación como un servicio técnico, tecnológico y metodológico para reconocer los servicios de capacitación y formación profesional impartidos por personas físicas y jurídicas, sean públicas o privadas, de acuerdo a los estándares de la organización. La acreditación permite a la institución desarrollar cursos de capacitación con la calidad y reconocimiento del INA.

El uso de estándares o requisitos de aseguramiento de calidad tiene que avanzar y extenderse más. En este ámbito se carece de la información necesaria sobre la cobertura y el impacto de los programas de acreditación y el uso de estándares en el mejoramiento de la calidad de la oferta y su formalización. En varios países los esfuerzos para elevar la calidad no se coordinan entre educación y trabajo, y generalmente proliferan ofertas de formación de las que no se conocen indicadores de calidad. En este contexto, es necesario incrementar los sistemas de información pública y los dispositivos de entrega de datos sobre el desempeño de las ofertas privadas, combinado con su regulación.

El panorama sobre el aseguramiento de calidad de la formación en la región muestra muchos más esfuerzos de regulación que de información sobre resultados e impactos para los usuarios. El mecanismo más utilizado es el registro de proveedores y como se vio en la mayoría de los casos el incentivo principal para los proveedores es facultarlos a competir por fondos públicos.

La diversidad de la oferta privada y su heterogeneidad sigue generando asimetrías: los participantes no tienen elementos suficientes para valorar la calidad de las ofertas; y los empleadores no pueden conocer claramente la calidad y pertinencia de los programas, y en los procesos de selección siguen poniendo en evidencia la brecha con las habilidades que requieren las compañías.

Gobernanza de la Formación Profesional

Una buena formación profesional debe tener, además de calidad, pertinencia (esto es, que responda a verdaderas necesidades de las personas y las empresas) y equidad (es decir, que apoye a los menos favorecidos para acceder a la formación y beneficiarse de ella en igualdad de condiciones).

Servicios eficientes de formación profesional deben hacer gala de los principios de eficiencia y eficacia de la gestión pública. Los fondos invertidos por la PAMT en la formación deben tener las mismas características ya anotadas y, a tal fin, requieren mecanismos eficientes para determinar las demandas, establecer los recursos destinados a responderlas, ejecutar las acciones de formación y evaluarlas para realizar los correctivos necesarios.

La gobernanza de la formación profesional en la región se caracteriza por la existencia en casi todos los países de una institución nacional especializada, con patrimonio propio y

autonomía administrativa. Al menos 22 países de América Latina y el Caribe cuentan con IFP. Como destaca Cinterfor, la actual extendida institucionalidad pública de la formación inicia en 1942 con la creación del SENAI en Brasil; y desde finales de la década de 1950 se van creando IFP con los siguientes rasgos³⁶:

- ▶ Órganos de dirección integrados por representantes de organizaciones de empleadores, de trabajadores y del Gobierno.
- ▶ Fuentes de financiamiento propio basadas en una contribución obligatoria de las empresas, calculada como un porcentaje del valor de la planilla de salarios (entre el 0,75 y 2,5 por ciento)³⁷.
- ▶ Creados de forma independiente a los sistemas educativos nacionales y usualmente adscritos a los Ministerios del Trabajo.

Este panorama se complementa con la participación activa de los Ministerios del Trabajo en la dirección de los IFP (SENA, INA, INTECAP, INSAFORP e INEFOP). En el SENA de Colombia, por ejemplo, el Ministerio del Trabajo preside el Consejo directivo. En algunos casos, no obstante el carácter público del IFP, la orientación principal en el Consejo de dirección la mantiene el sector privado (por ejemplo, en SENAI, SENAC, SENAR y SENAT en Brasil, INSAFORP en El Salvador, INTECAP en Guatemala y SENATI en Perú). A la par de los IFP de carácter nacional, existen instituciones especializadas en atención sectorial y de origen privado, como ocurre en Argentina con varios servicios de capacitación gestionados por sindicatos. Además, en algunos países la oferta privada se ha empezado a organizar en torno a asociaciones, como sucede en Chile con la Asociación de organismos técnicos de capacitación (OTEC) o en Colombia con la Asociación Nacional de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ASENOF).

Los modelos institucionales de carácter nacional pueden resumirse en una estructura de gobernanza de tres escalones: dirección, sectorial y operativo (véase el Gráfico 5.8). Los IFP usualmente tienen en el nivel de dirección una representación tripartita que conforma el Consejo de dirección; en el nivel medio se articulan mecanismos de diálogo sectorial para atender las demandas; y en el nivel operativo se encuentran los centros propios o de terceros y las unidades móviles que ejecutan las acciones de formación. En este último nivel confluyen ofertas con centros propios y con centros de terceros. La formalidad en este nivel dependerá de la proporción de la oferta privada cuya calidad esté acreditada o reconocida por los sistemas de aseguramiento establecidos.

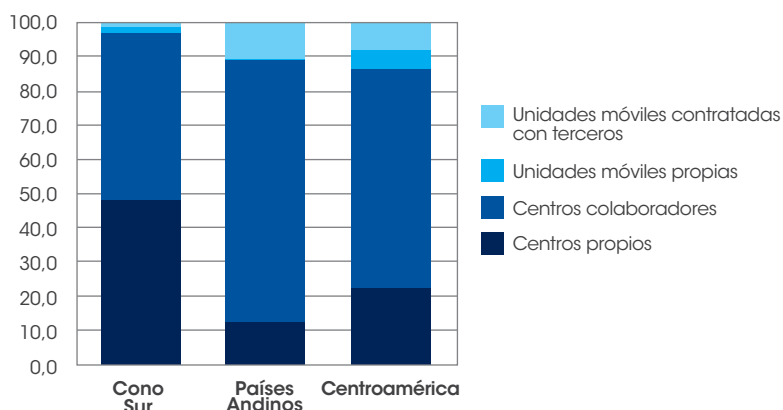
36 OIT/Cinterfor (2017).

37 En algunos casos la fuente principal es un impuesto específico (por ejemplo, en Colombia, para el SENA) o una deducción tributaria sobre el impuesto de renta (por ejemplo, la denominada franquicia tributaria en Chile, que financia la actividad de capacitación).

Gráfico 5.8. Niveles de gestión en los Institutos de Formación Profesional

Fuente: OIT/Cinterfor.

En 2015, los IFP cuentan con 10.925 centros y unidades operativas, de los cuales el 55 por ciento se contratan con terceros. Esta tendencia difiere según la subregión (véase el Gráfico 5.9). En suma, la mitad de la oferta operativa se terceriza y ello implica aplicar mecanismos de aseguramiento de calidad para mejorar y mantener un estándar adecuado a la demanda.

Gráfico 5.9. Centros de formación propios y contratados en América Latina (en porcentaje)

Fuente: OIT/Cinterfor.

En la región se ha superado la discusión de la década de 1990 sobre cuál sería el modelo ideal de institucionalidad de la formación profesional. Actualmente, una solución muy usada en varios países es la de una institución rectora con centros propios que abre el juego al reconocimiento y elevación de la calidad de la oferta privada. De hecho, no existe ya una institución que en solitario defina las políticas y las ejecute en exclusividad.

En Brasil, el SENAI, con una impronta de gestión privada, logra una alta pertinencia e involucramiento de las empresas en la modalidad de aprendizaje dual o con alternancia., con tasas de inserción de los egresados del 75 por ciento. En el SENA de Colombia la gestión es de corte público con un alto reconocimiento y aprecio entre empleadores y sociedad. El INSAFORP de El Salvador, la SETEC de Ecuador, el SINAFOCAL de Paraguay o el SENCE de Chile contratan oferta privada y toman medidas para que sus registros de oferta mantengan niveles de calidad adecuados.

La mejor opción de gobernanza se podría ubicar más en la capacidad del arreglo institucional para ofrecer calidad, pertinencia y equidad, independientemente del modelo de gestión; es decir, hacer realidad una gestión basada en resultados. El modelo de gestión pública ciertamente apoya criterios como equidad, pero necesita hacerse fuerte ante los rápidos cambios del mercado de trabajo para mantener la pertinencia de la oferta de capacitación. Varios asuntos requieren fortalecerse en la gestión de los fondos públicos destinados a la formación profesional para continuar favoreciendo el acceso prioritario de los trabajadores informales:

- ▶ Ampliar el acceso a los mecanismos de reconocimiento y certificación de competencias adquiridas por la experiencia.
- ▶ Articular los servicios de certificación con los mecanismos de orientación ocupacional y los servicios de empleo para disponer de respuestas articuladas.
- ▶ Desarrollar alianzas con los programas públicos que ejecutan PAMT para que sus acciones sean integradas en una respuesta institucional, sistemática y del mismo nivel de calidad de todos los programas.
- ▶ Anticipar las demandas que surgen desde nuevos ámbitos de empleo generados por las tecnologías de información que derivan en empleos autónomos y con alto riesgo de informalidad.
- ▶ Ofrecer formación que incluya el desarrollo de competencias para emprender y generar empresas en la formalidad.

Un breve análisis de Cinterfor sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo de gestión pública se muestra en el Gráfico 5.10. Una de las oportunidades de los IFP es el crecimiento de la demanda de formación, gracias a la cual se impulsa la transición de los trabajadores hacia la formalidad. Las nuevas tendencias del empleo y, sobre todo, de aquel que están generando las nuevas tecnologías y las plataformas informáticas, puede ampliar la envergadura de la informalidad con el incremento de trabajadores independientes que no se incluyan en la seguridad social, la salud, las pensiones y la formación y certificación de sus competencias. Los programas nuevos deben apalancar fortalezas como el financiamiento público, el diálogo social y la cercanía con las políticas públicas para continuar favoreciendo la transición hacia la formalidad mediante formación para el empleo y el desarrollo productivo.

Gráfico 5.10. Análisis estratégico de la institucionalidad pública de la formación profesional

Fuente: OIT/Cinterfor.

Un punto importante en la gestión de los IFP es su conexión con las políticas públicas y, obviamente, con las PAMT. Estratégicamente, esta es claramente una fuente de recursos frescos que debería propiciarse. Los programas de formación e inserción en el empleo de jóvenes pueden ser más efectivos si se basan en planes de estudio y materiales probados y ejecutados exitosamente por los IFP. Para conseguirlo es necesario acercar a los diseñadores de las PAMT y a los IFP para que se sigan diseñando programas de calidad en los propios IFP articulados con otras ofertas privadas con calidad también acreditada, y que esta oferta se conjugue con la inserción en empleos de calidad.

Esto implica salir de la zona de confort y hacer todo en un solo gran IFP: que aúne fondos, acciones y proyectos que apliquen el enorme conocimiento acumulado en estas instituciones e integren las nuevas ofertas para mejorar en calidad, cobertura y equidad. Esta estructura de gobernanza exige adoptar mecanismos más abiertos y efectivos para la gestión de la calidad y la formalización de la oferta de la formación profesional; a saber:

- ▶ Unificar planes de estudio o descripciones de ocupaciones. Un ejemplo claro son los marcos nacionales de cualificaciones que uniformen los criterios, definiciones y caminos educativos y permitan que se maneje un solo criterio de lo que una cualificación debe contener, independientemente de quién ofrezca la formación.
- ▶ Generar metodologías nacionales para identificar demandas y elaborar programas de formación y los criterios para su evaluación y certificación.
- ▶ Ubicar la responsabilidad de "rectoría" del sistema de formación. Esto puede darse aprovechando una institución existente o creando un órgano nuevo.

- ▶ Tomar medidas para tener un sistema de información nacional sobre la oferta de formación articulado con otros mecanismos de información del mercado de trabajo, como los servicios de empleo, las encuestas de hogares o las encuestas a empresas.
- ▶ Garantizar la participación de los actores sociales en la dirección y gestión de los sistemas públicos de formación y en las acciones de aseguramiento de calidad que se emprendan.

Entre los diez lineamientos para modernizar la formación profesional que la OIT publicó en 2017 se incluye "asegurar la existencia de un marco regulatorio que cubra los aspectos medulares de la formación para un sistema integrado de formación profesional": la distribución de roles y competencias entre los órganos públicos, la gobernanza y los mecanismos de toma de decisiones, así como el régimen legal y reglamentario al que se deberían someter a los prestadores privados de formación, entre otros³⁸.

5.3.2 Prepararse para el futuro del trabajo

Cualquier modelo de gobernanza debe considerar la adecuación de la formación a las nuevas demandas de los empleos. La creciente utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la generación de ingresos está planteando un desafío en varios frentes a los IFP.

En primer lugar, el tipo de competencias exigidas para trabajar en ambientes de desarrollo de aplicaciones y generación de software son de mayor complejidad que las tradicionalmente medias o bajas competencias cognitivas requeridas en la industria mecanizada. La combinación de estas competencias con otras interpersonales asociadas a la proactividad, el emprendimiento, la toma de riesgos y la asunción de desafíos está resultando en nuevas pequeñas unidades empresariales. La creación de formas de trabajo inéditas aumenta en el mundo y se incrementan los "arreglos laborales alternativos" y el trabajo independiente y por cuenta propia.

Las TIC han favorecido la reorganización de la empresa sin lugar físico de encuentro y, como resultado, las experiencias de la llamada "economía colaborativa" o el número de trabajadores *free lance* (independientes) está elevándose a tal punto que en los Estados Unidos de América uno de cada tres trabajadores lo es³⁹. En suma, estas nuevas formas de organización social del trabajo y de trabajo autónomo tendrán sin duda un impacto en las demandas de formación profesional.

El cambio en las formas tradicionales de empleo basadas en la jornada de trabajo, la permanencia en el "puesto" y el pago por cumplir las funciones asignadas se está notando; y emergen modalidades asociadas a la autonomía, el trabajo por cuenta propia y por "resultados" o "productos", en lugar de cumplir funciones⁴⁰. El impacto de estas modalidades en los sistemas de seguridad social y en la misma forma de enseñar y aprender está por verse. ¿Qué enseñar y cómo? Estas son dos de las incógnitas que tendrán que resolver

38 OIT/Cinterfor (2017).

39 Pages, C. y Ripani, L. (2017), citando al Wall Street Journal.

40 Salazar-Xirinachs, J. M. (2017).

los arreglos institucionales (sobre contenidos, competencias que desarrollar o estrategias pedagógicas) para la formación profesional.

En segundo lugar, un trabajador en un ambiente tan cambiante no podrá confiarse con los conocimientos de su formación inicial y deberá aprender y desaprender continuamente (lo que la Unesco denomina aprendizaje a lo largo de la vida). La empresa necesita estar atenta y facilitar esta transición; y las políticas de empleo y formación demandarán una buena porción de la inversión para la recalificación y actualización.

Por ahora, el escenario muestra generaciones jóvenes con logros educativos más altos y mayor propensión a insertarse en estas nuevas formas de trabajo. De ahí que las instituciones de formación profesional deberán tender rápidamente a:

- ▶ Facilitar el ingreso, salida y reingreso de los participantes en programas de recalificación y actualización.
- ▶ Diseñar la formación profesional para el desarrollo no solo de competencias cognitivas, sino también –y con mucho énfasis– de competencias interpersonales.
- ▶ Ampliar el espectro de los programas, pasando de una oferta asociada a títulos ocupacionales y funciones a una más amplia basada en competencias interpersonales y cognitivas que faciliten la adaptación y la empleabilidad.
- ▶ Utilizar nuevas formas de aprendizaje y desarrollo de competencias basadas en la inmersión en problemas reales, situaciones complejas y estructuradas en forma de proyectos mediante la comprobación y la práctica asociada al mundo real.
- ▶ Emplear las TIC para facilitar estos nuevos medios de desarrollo de habilidades y conjugarlos con las formas contemporáneas de interacción de los jóvenes y de las empresas en el trabajo.
- ▶ Utilizar métodos de detección que aprovechen el big data (inteligencia de datos) para tener una visión más en línea e inmediata de la reconfiguración de las demandas⁴¹.

Claramente, estos cambios necesitan una institucionalidad que favorezca la formalización del empleo y de la formación en un nuevo esquema que todavía no termina de configurarse, pero que, no por ello, no deba anticiparse.

41 Por ejemplo, hay más de 60 millones de registros de currículum vitae de la región en LinkedIn e incalculables los que pueden analizarse en los servicios públicos de empleo.

Referencias

- BID.** Factor trabajo. 2017. <https://blogs.iadb.org/trabajo/2017/05/11/reto-de-visualizacion-de-datos-el-empleo-joven-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J. y Ripani, L.** (eds.) (2017). *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. BID. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia>
- Dema, G., Díaz, J. J. y Chacaltana, J.** (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer empleo en América Latina?* Serie Juventud e informalidad. OIT, Lima. Disponible en https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_369021/lang--es/index.htm
- Eberhard, J. et al** (2017). *The On-the-Job Training Decision in Latin America*. Documento de trabajo núm. 772. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8661>
- Flores Lima, R., González-Velosa, C. y Rosas-Shady, D.** (2014). *Cinco hechos: Sobre la capacitación en firmas en América Latina y el Caribe*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6660>
- Grazzi, M. y Pietrobelli, C.** (eds.) (2016). *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development*. BID, Washington. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7690>
- Levy, S. y Székely, M.** (2016). "¿Más escolaridad, menos informalidad? Un análisis de cohortes para México y América Latina", en *El Trimestre Económico* Vol. 83, núm. 332. Disponible en: <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/232>
- Mitnik, O. A., Ripani, L. y Rosas-Shady, D.** (2016). *Comparing the results of the youth training programs in Latin America and the Caribbean*. BID, Washington. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7902>
- OCDE/CEPAL/CAF** (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. OCDE, París. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1048/LatinAmericanEconomicOutlook2017.pdf>
- OIT** (2013). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Reporte V (1). Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_218350/lang--es/index.htm
- (2014a). *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles. Una discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Informe VI. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_240031/lang--es/index.htm
- (2014b). *Panorama Laboral 2014*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_325664/lang--es/index.htm
- (2015). *Panorama Laboral Temático 2: Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_398103/lang--es/index.htm

____ (2016). *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Estudios sobre el crecimiento con equidad. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/research/publications/WCMS_492374/lang--es/index.htm

OIT/Cinterfor (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo. Disponible en: https://www.ilo.org/americanas/sala-de-prensa/WCMS_568878/lang--es/index.htm

Pagés, C. y Ripani, L. (2017). "El empleo en la cuarta revolución industrial", en *Robot-lución: El futuro del trabajo en la integración 4.0 en América Latina*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487>

Perazzo, I. y Rossel, C. (2009). "Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo", en *Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios*. OIT.

Salazar-Xirinachs, J. M. (2017). "La metamorfosis del trabajo", en *Robot-lución: El futuro del trabajo en la integración 4.0 en América Latina*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8487>

Vargas, F. (2003). *La gestión de calidad en la formación profesional: el uso de estándares y sus diferentes aplicaciones*. Papeles de la Oficina técnica núm. 12. OIT/Cinterfor, Montevideo. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/node/6162>

____ (coord.) (2015). *La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación*. Panoramas de la formación núm. 3. OIT/Cinterfor, Montevideo. Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/publicaciones/certificacion_marcos

Banco Mundial. *Enterprise Surveys*. Disponibles en: <http://espanol.enterprisesurveys.org>

6. TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Fabio Bertranou

Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Pablo Casalí

Especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los países Andinos¹

Resumen

La cobertura y suficiencia de la protección social están estrechamente relacionadas con la incidencia de la informalidad laboral. A su vez, esta informalidad tiene que ver con un fenómeno multicausal vinculado, por una parte, a la estructura económica, productiva y de empleo de los países; y por otra, a los dispositivos institucionales que regulan el alcance legal, la estructura de prestaciones, el financiamiento y la administración de la seguridad social de naturaleza contributiva y de los programas de protección social de carácter no contributivo. El desempeño de la seguridad social contributiva ha estado marcado históricamente por los niveles de formalidad laboral, mientras que la no contributiva tiene relación con las brechas de cobertura que origina la misma protección social contributiva y la capacidad estatal de generar espacio fiscal para financiar los programas no contributivos. Durante las últimas dos décadas ha habido en la región innovaciones muy importantes en la protección social, que han impactado positivamente en el crecimiento y en el empleo formal. Así las cosas, la cobertura se ha ampliado. Sin embargo, todavía importantes segmentos de los trabajadores y sus familias en el empleo y sector informal no acceden a seguridad de ingreso básica ni a servicios de salud esenciales.

¹ Este capítulo se basa en el trabajo de los autores realizado para el Panorama Laboral Temático: OIT (2018).

6.1 Los retos de la protección social en un contexto de restricciones del mercado de trabajo y la fiscalidad

La protección social cumple un rol protagónico en las sociedades contemporáneas en materia de inclusión y cohesión social, y en la reducción de la pobreza y de las disparidades sociales. A su vez, a través de diversos mecanismos, interactúa para mejorar la productividad y facilitar la transformación productiva. Por esta razón, la protección social está en el centro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ocupa una atención creciente de Gobiernos y actores sociales. Esta importancia se ha reflejado recientemente en nuevos informes y reportes de varios organismos internacionales².

Existe un amplio consenso sobre los retos de la protección social contemporánea. Son una tríada de objetivos con restricciones que interactúan entre sí: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura se refiere a la cantidad de población con protección frente a los riesgos sociales y con acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia –o adecuación de los beneficios– alude al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie en términos absolutos o con respecto a diversos parámetros. Por ejemplo, es usual referirse a la tasa de sustitución de las pensiones con respecto a los ingresos laborales que recibía el trabajador antes del retiro. La sostenibilidad es entendida como el costo presente y futuro de un sistema para garantizar las coberturas y el nivel de prestaciones comprometidas.

Los progresos en los últimos quince años son innegables. No obstante, persisten grandes brechas de cobertura que deben atenderse de forma imperiosa para transformar la protección social en una herramienta de inversión social que mejore el bienestar de las personas y, al mismo tiempo, ser un factor decisivo para el desarrollo económico, social y ambiental. A pesar de los esfuerzos realizados durante varias décadas (desde la creación de los primeros programas de seguro social de naturaleza contributiva), la alta incidencia de la informalidad económica y laboral (casi cinco de cada diez ocupados en la región en promedio) cuestiona la efectividad de una protección social estricta y exclusivamente vinculada a la relación laboral asalariada formal. Por ello, desde inicios de la década del año 2000 se han ido ampliando las estrategias de cobertura más allá de los esfuerzos históricos de mejorar la formalización y fortalecer los regímenes contributivos. Estos esfuerzos se han centrado, de la mano de un mayor espacio fiscal, en ampliar los programas de seguridad económica y de acceso a la salud para los trabajadores y las familias ubicados en la economía informal.

Además de este desafío estructural, la protección social en la región está crecientemente afectada por los acelerados cambios en la organización de la producción y el trabajo a causa de las disrupciones tecnológicas y la proliferación de diversas formas de empleo que se apartan de la relación laboral asalariada tradicional. Todo ello aumenta los riesgos de informalización de las relaciones económicas y laborales o limita el efecto de instrumentos tradicionales. Estos cambios tendrán seguramente un impacto directo en el aún insatisfactorio desempeño de la protección social, tanto en su cobertura como en su suficiencia y sostenibilidad. La mayor incidencia de las nuevas formas de empleo³ denominadas formas “atípicas” o “no estándar” (el empleo temporario, el de agencia,

2 OIT (2017a), CEPAL (2017a) y OCDE (2017).

3 OIT (2016a).

a tiempo parcial y las relaciones ambiguas de empleo) ponen en riesgo incluso a los segmentos tradicionalmente formales y estables de la economía que han contado con un acceso relativamente satisfactorio a un conjunto de protecciones laborales, incluyendo la seguridad social. Por ejemplo, en los Estados Unidos se prevé que conforme la "economía *gig*" se expanda con el crecimiento de los *freelancers* y los contratistas independientes, el sistema de seguridad social se va a reducir, ya que está vinculado al paradigma de empleos formales de largo plazo y a tiempo completo⁴. Es de esperar que estos mismos impactos, aunque de menor magnitud que en países desarrollados, se den en América Latina y el Caribe. Por ello, los debates actuales sobre el futuro del trabajo tienen en materia de protección social una importancia especial, e involucran preguntas fundamentales sobre los ajustes necesarios en los modelos existentes de provisión y financiamiento de la seguridad social.

6.2 Financiamiento de la protección social: el entorno macro fiscal progresivamente más restringido condicionado por la informalidad económica

Un punto de partida importante para examinar el desempeño de la protección social es el financiamiento contributivo de los sistemas, aspecto estrechamente vinculado con la incidencia de la informalidad económica.

Las cotizaciones sobre los salarios muestran niveles muy heterogéneos en la región⁵. Por un lado se explica por el grado de maduración de los sistemas públicos de pensiones y, por otro, por la existencia de esquemas privados de pensiones y/o seguros de salud, sin mecanismos de solidaridad y, por tanto, con niveles más bajos de cotización. Algunos países (Argentina, Brasil y Uruguay) presentan cotizaciones relativamente altas y, en consecuencia, con escaso margen de aumentarse. Allí, los debates emergidos ante la desaceleración económica luego de 2011 se refieren a las posibilidades de sustituir fuentes de financiamiento. Otros países tienen niveles de cotización más bajos y, dado que ya han enfrentado reformas tributarias recientes, la posibilidad de financiamiento contributivo se ha convertido en una opción de política. Es el caso de Chile, donde hay consenso en que mejorar las pensiones actuales y futuras requiere un aumento sustancial del financiamiento del sistema⁶. Otros países de la región presentan situaciones similares y, en la medida que aumente la formalización y mejoren los salarios reales, la opción del financiamiento contributivo seguramente tendrá más espacio en el menú de instrumentos de reforma.

Con la consolidación de un nuevo entorno macroeconómico, a partir de la década del año 2000, se genera el espacio político y fiscal para debatir y rediseñar las políticas de extensión de la cobertura de la protección social. Bajo estas circunstancias, el avance en los niveles de gasto social se da al mismo tiempo que importantes incrementos de la carga tributaria (ambos, en porcentaje del PIB). Con respecto a esto último, si bien la mayoría de los países de la región y el promedio regional se encuentra lejos del 35 por ciento con que cuenta la

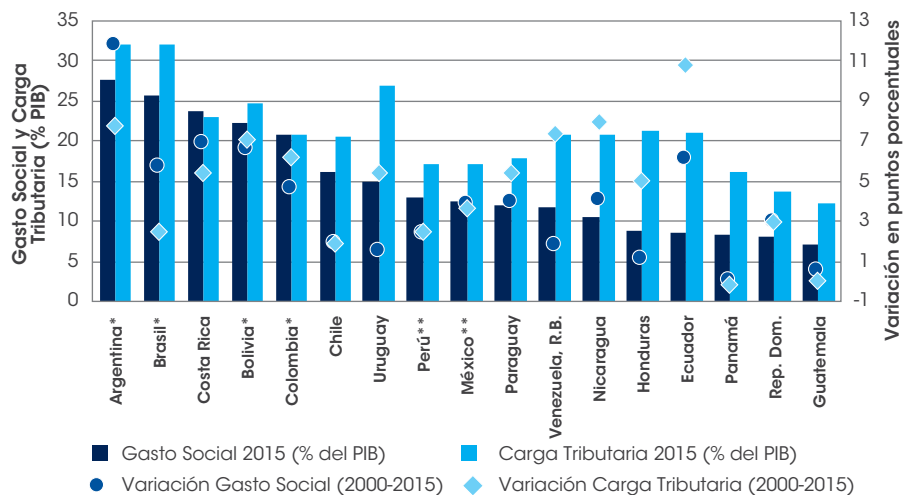
4 Daly, J. (2018).

5 OCDE/BID/CIAT (2017).

6 Luego de varios años de debates, se ha determinado que es posible el incremento de la tasa de cotización de los empleadores de entre 4 y 5 puntos porcentuales sobre el salario para acercarse a la situación que presentan otros países de la OCDE.

OCDE, no son despreciables los cambios ocurridos en un plazo de tiempo relativamente breve. El Gráfico 6.1 da cuenta de estos cambios: muestra que el gasto público social y la recaudación se incrementan entre 2000 y 2015 en la mayoría de los países, sobresaliendo los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, que lo hacen por sobre los 5 puntos porcentuales.

Gráfico 6.1. América Latina (17 países) (2015). Presión tributaria y gasto público social (en porcentaje del PIB y variación 2000-2015)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de CEPAL para gasto social; y OCDE para carga tributaria.

Nota: Para gasto social: *Gobierno central, **Sector público no financiero. Para Argentina se tomó el período 2004-2015.

El incremento en la recaudación tributaria no se origina solo en el crecimiento de las bases tributarias. Por el contrario, con fuertes diferencias entre países, cambios decisivos en la legislación tributaria y en la administración han determinado en casi todos los países de la región incrementos en la carga tributaria medida como porcentaje del PIB. Debe mencionarse, además, que, dado que muchos de los sistemas tributarios están sustentados en impuestos sobre los consumos, la expansión del consumo como proporción del PIB en muchos casos explica parte del incremento en la carga.

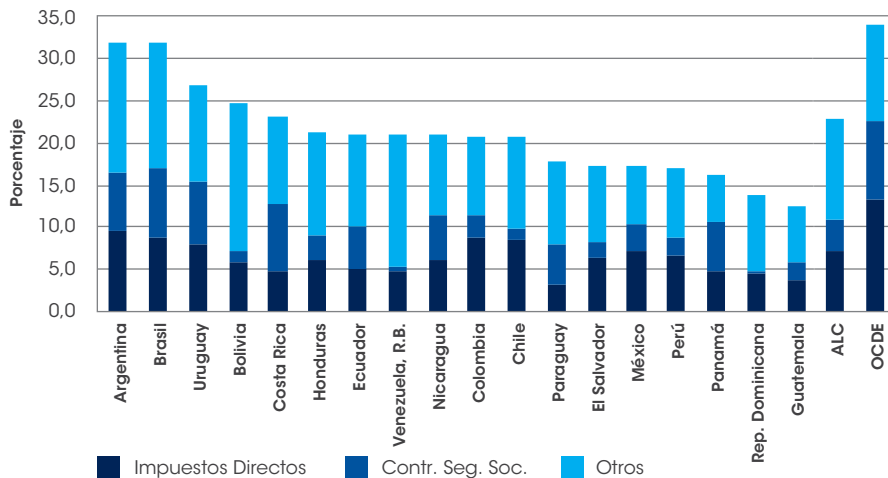
Las estructuras tributarias se han simplificado y cada vez más la recaudación se concentra en pocos impuestos. Pero, a diferencia de lo que sucede en los países de la OCDE, es significativo el peso que adquiere el IVA y los restantes tributos indirectos, con una muy baja capacidad de mejorar la distribución del ingreso. De hecho, las reformas tributarias más importantes de la región han estado enfocadas hacia la expansión y fortalecimiento del IVA⁷. Estudios recientes muestran, de manera coincidente, que el IVA tiene un efecto redistributivo muy bajo o incluso regresivo; y en la región el impuesto sobre las rentas de

7 Gómez Sabaini, J. y Morán, D. (2017).

las personas tiene un impacto redistributivo muy moderado, ya sea porque las alícuotas son bajas y/o porque son numerosas las excepciones⁸.

América Latina logra recursos tributarios que, en promedio, representan las dos terceras partes de la carga tributaria de la OCDE, medida como porcentaje del PIB (véase el Gráfico 6.2). Adicionalmente, y aun en los casos cuya carga total no se aleja mucho del promedio de los países de la OCDE (Argentina y Brasil, en especial), la estructura de los recursos es muy diferente y presenta serias limitaciones para modificar la distribución del ingreso. Las principales diferencias se relacionan con las dificultades de los países de la región para recaudar impuestos sobre las rentas; en especial, los que recaen sobre las personas físicas. En América Latina, todos los impuestos directos suman cerca de la mitad de lo que se logra mediante estos tributos en la OCDE, con una diferencia cercana al 6 por ciento del PIB. Además, debe considerarse la recaudación más baja de contribuciones sobre los salarios para la seguridad social, aunque en este caso las diferencias deben examinarse con cuidado, ya que pueden obedecer a esquemas prestacionales diferentes. Bajo esta línea de análisis también se ha observado que para algunos países con alta concentración de ingresos –especialmente, en Centroamérica–, el ingreso imponible máximo para las contribuciones sociales es demasiado bajo y, por tanto, una proporción importante de los ingresos –sobre todo, de los quintiles más altos– no están sujetos a contribución. En este caso, la modificación o eliminación de la base imponible máxima de contribución permitiría mejorar el financiamiento de la seguridad social contributiva, mejorar la infraestructura y calidad de los servicios de las instituciones y ampliar la cobertura de salud para los familiares directos de los afiliados titulares.

Gráfico 6.2. América Latina (18 países) (2015). Carga tributaria (nivel y estructura) (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017).

8 Hanni, M. Martner, R. y Podestá, A. (2017).

Analizando la región como un todo, debe señalarse que en algunos países del Cono Sur (Argentina, Brasil y Uruguay), la carga tributaria ha alcanzado niveles elevados, sin que ello conlleve recursos suficientes. En la mayor parte de los países de la región, no obstante, la carga tributaria es muy baja y el incremento de su nivel mediante reformas en la política y administración tributarias resulta urgente. En primer lugar, para poder aumentar los recursos e introducir modificaciones en su estructura para incrementar y hacer más efectivo el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso. En segundo lugar, solo combatiendo la evasión y la informalidad de las economías se lograrán mejoras sostenidas en la protección social. Adicionalmente, es importante resaltar que las mejoras en la calidad del gasto público parecen imprescindibles si se pretende aumentar su impacto y, a la vez, dar legitimidad al mantenimiento y posibles futuros incrementos de la carga tributaria.

Como se ha señalado, la configuración actual de la protección social es el resultado de importantes políticas de reformas en los años recientes. Todos los países –con distintos grados de cobertura y compromiso fiscal– han expandido los componentes no contributivos, y han logrado reducir –aunque de forma bastante desigual– las brechas de la seguridad social contributiva. Además, la cobertura contributiva se ha recuperado considerablemente con el superciclo de las materias primas: los países continuaron ampliando la cobertura legal a colectivos de trabajadores no comprendidos en ella y mejoraron los indicadores de empleo asalariado y formalidad como producto de avances en las instituciones laborales. Por ejemplo, en la administración del trabajo, la inspección laboral e innovaciones en la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social⁹. Sin embargo, otros colectivos tradicionalmente no mandatados con la cobertura legal de la seguridad social han continuado excluidos. Por ejemplo, el trabajo independiente en varios países; o en el caso de estarlo, el cumplimiento ha sido bajo. La persistencia de estas formas de trabajo, junto con la expansión de las nuevas modalidades de relaciones laborales, pone de manifiesto la necesidad de reexaminar algunos puntos centrales para el debate de las políticas de trabajo decente.

Se ha visto que bajo condiciones muy especiales los países de la región han encarado reformas que han logrado ampliar los derechos y el acceso de los ciudadanos a las prestaciones de la protección social. Para ello ha contribuido no solo la favorable coyuntura económica internacional, sino también un cambio determinante de concepción de los derechos de la población sobre seguridad económica y cobertura universal de salud equitativas. No obstante, los avances logrados son insuficientes. Los elevados niveles de informalidad y desigualdad de la región demandan acciones más amplias en este campo.

6.3 Desempeño de las estrategias de ampliación de la protección social para los trabajadores informales

Los sistemas de protección social han evolucionado desarrollando de forma generalmente complementaria componentes de naturaleza contributiva y no contributiva. Los primeros están relacionados con el desempeño del mercado laboral formal; y los segundos –en particular, en América Latina– surgen fuertemente para cubrir los déficits de empleos

9 Casanova, L. *et al.* (2016).

cubiertos por la seguridad social y por la limitada capacidad contributiva de una larga proporción de los trabajadores ocupados debido a los bajos salarios. Así, los programas no contributivos han permitido mejorar la cobertura y complementar los programas contributivos ya existentes generando un impacto favorable en la cobertura, aunque bastante más modesto en lo suficiente de las prestaciones.

6.3.1 Cobertura de protección social no contributiva

En la década del año 2000 comienza a tomar mayor protagonismo la necesidad de dar cobertura a los trabajadores de la economía informal y sus familias, así como a otros grupos vulnerables o usualmente no alcanzados por los regímenes contributivos¹⁰. En los debates de entonces sobre el tema, una prioridad es la de aumentar la solidaridad de los sistemas de seguridad social para atender mejor las realidades del mercado de trabajo, dado que hacia finales de los años noventa no se está garantizando ni el acceso ni los recursos necesarios para su financiamiento. Asimismo, van recibiendo más atención los conceptos de ciudadanía y garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales) en el diseño e implementación de las políticas de protección¹¹.

De la mano de un más alentador contexto económico y una renovación de la conceptualización de las políticas públicas de protección social, los debates se impregnan de mayor realismo sobre los alcances efectivos de los sistemas basados exclusivamente en una lógica contributiva. Así, producto de diversos factores macroeconómicos, fiscales, productivos y laborales, el debate de la protección social torna en parte hacia cómo articular mejor el empleo y la seguridad social para alcanzar mayores niveles de bienestar y, en especial, qué lugar y dimensión podría ocupar el componente no contributivo de la protección social¹².

El concepto de piso de protección social se consolida entonces como parte de una estrategia bidimensional de extensión de la cobertura de la protección social. Esta estrategia abarca tanto la dimensión horizontal de la cobertura poblacional (número o porcentaje de personas cubiertas por prestaciones o mecanismos de seguridad económica) como la dimensión vertical (conjunto de riesgos sociales cubiertos, incluidas la calidad y la suficiencia –nivel de las prestaciones o tasas de reemplazo–) de los beneficios¹³.

En vista de que en América Latina y el Caribe la incidencia de la informalidad laboral es aún elevada, el diseño de mecanismos para prevenir determinados riesgos sociales y para mitigar sus consecuencias no puede descansar exclusivamente en la seguridad social contributiva tradicional y las regulaciones laborales; ambas, diseñadas para el segmento más formal de la economía. En este contexto, resulta relevante tomar en consideración la estructura y dinámica del mercado de trabajo (y no solo la existencia de empleo formal e informal) para que la protección y los beneficios de estas instituciones lleguen a todos los trabajadores, incluyendo a las personas que a lo largo de su trayectoria laboral alternan entre la inactividad, el empleo asalariado formal e informal y el cuentapropismo. Por ello,

10 OIT (2002).

11 CEPAL (2006).

12 Bertranou, F. (2004) y CEPAL (2012).

13 Schwarzer, H. Casalí, P y Bertranou, F. (2014).

la matriz de provisión de protección social requiere incluir una combinación de esquemas contributivos ligados al empleo formal y con cierta capacidad contributiva, con esquemas no contributivos que alcancen a segmentos de difícil cobertura (como los cuentapropistas o trabajadores rurales) y otros trabajadores asalariados de baja capacidad contributiva¹⁴.

Además, para promover la formalización de la economía informal, las políticas de protección social –algunas de ellas, incluidas dentro de las políticas de mercado de trabajo– requerirían acompañarse y articularse con acciones de diversa naturaleza: protección social, políticas de empleo y regulaciones laborales. Estas últimas también actúan para prevenir ciertos riesgos sociales y para mitigar sus consecuencias. Ejemplo de ello son las acciones conjuntas de distintos componentes de las políticas de empleo dirigidas a fomentar la demanda de trabajo, la inspección laboral, la formación profesional y las mismas políticas de protección social (por ejemplo, las garantías de ingreso o seguridad económica), que pueden reducir los niveles de precariedad laboral y desempleo y promover la transición a la formalidad.

La Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012) de la OIT constituye el primer instrumento del ámbito internacional que reconoce una triple función de la seguridad social: como un derecho humano y como una necesidad económica y social. A partir de este reconocimiento, la Recomendación establece una hoja de ruta para cerrar las brechas de cobertura basándose en los diferentes riesgos sociales a los que están expuestas las personas a lo largo del ciclo vital. Así, proporciona orientaciones para establecer pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para la mayor cantidad de personas posible.

En seguimiento a la estrategia bidimensional de la OIT para ampliar la cobertura de seguridad social, basada en el mandato de la OIT en seguridad social y principalmente en el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952) y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012), se producen avances en la región, que se resumen a continuación.

En la región se introducen una gran cantidad de programas no contributivos –incluidos los programas de transferencias condicionadas– para atacar la pobreza y beneficiar a diversos grupos; principalmente, adultos mayores, personas en edad activa y la niñez. Estos programas en general han sido efectivos en reducir la pobreza. Actualmente existen en la región muchas políticas no contributivas destinadas a garantizar la seguridad económica de los adultos mayores; de entre ellas se destacan las pensiones no contributivas. Estas tienen diferente población beneficiaria (universal; focalizada en adultos mayores en condición de pobreza o riesgo social, elegibles a partir de una evaluación de medios de vida; y focalizada en las brechas de cobertura de prestaciones contributivas), esquema de financiamiento y el carácter temporal o permanente.

La mayoría de los países de la región utiliza este tipo de políticas como instrumento de política social y **seguridad del ingreso en la vejez**; y los presupuestos son muy diversos: entre un 0,02 por ciento y casi un 2 por ciento del PIB. Las políticas aplicadas también son diversas: acciones específicas para complementar la cobertura de las pensiones

14 OIT (2014).

contributivas (Argentina, Chile y Uruguay); programas focalizados en pobreza o pobreza extrema de los adultos mayores (Paraguay y Perú); y programas universales (por ejemplo, Renta Dignidad en Bolivia, que garantiza una pensión no contributiva a todos los adultos mayores, independientemente de si reciben o no un beneficio contributivo).

Los **programas de seguridad de ingresos para familias con niños y niñas** difieren dependiendo del diagnóstico de las causas de la pobreza y la vinculación requerida con los servicios esenciales para acceder a educación, salud, programas de prevención y erradicación de trabajo infantil, transporte o complemento nutricional, entre otros. Los programas de transferencias condicionadas han sido la tendencia dominante. Actualmente son muy diversos en función de la población meta y del presupuesto asignado. Su cobertura se incrementa de un 3,1 por ciento en 2000 a un 17,5 por ciento en 2015. Además de la cobertura, también aumenta la cantidad de programas: de 6 en 2000 a 30 en 2015. Se estima que para 2015, en 18 países de la región, cubren al 73,6 por ciento de la población en pobreza y al 100 por ciento que está en pobreza extrema.

Los recursos destinados a estos programas de transferencias condicionadas pasan de representar el 0,06 al 0,33 por ciento del PIB entre 2000 y 2015; y este último año su inversión es del 3 por ciento del gasto público social.

Los **programas de seguridad del ingreso para personas en edad de trabajar** que no cuentan con ingresos suficientes buscan otorgar una prestación monetaria que les permita al menos prevenir la pobreza y, en la mayoría de los casos, mejorar las calificaciones para el ingreso o reingreso al mercado de trabajo. La seguridad del ingreso puede verse afectada por diversos riesgos: el desempleo involuntario, la enfermedad, los accidentes del trabajo, la maternidad y la invalidez. La efectividad de la protección ante el desempleo requiere diseños adecuados para la sustitución de ingresos y la reinserción laboral de los beneficiarios. Para esto último, las políticas suelen ejecutarse con una capacitación tradicional (desarrollo y adquisición de conocimientos para un oficio); capacitación para el desarrollo de competencias (habilidades); entrega o complemento de educación formal; apoyo al trabajo independiente mediante asistencia micro financiera, capacitación en temas de ahorro, microemprendimiento y planificación económica; servicios de intermediación laboral y oferta de trabajo; generación directa de empleo mediante expansión de la demanda a través de planes públicos; y generación indirecta de empleo utilizando subsidios públicos. Desde 1990 se han ejecutado 189 programas en la región: la mayoría, enfocados en la formación de jóvenes y desempleados. Aun así, en general el panorama de la protección para esta garantía en América Latina presenta marcadas insuficiencias. De hecho, ante una situación de desempleo, el trabajador no siempre tiene acceso a prestaciones monetarias mediante un mecanismo de protección laboral (como las indemnizaciones por despido) o de protección social (como los seguros sociales o las cuentas de ahorro individual por cesantía).

6.3.2 Formalización y desempeño de los esquemas contributivos

Otra tendencia que ha incidido en la protección social es la **mayor formalización del empleo**, a pesar de haber sido modesta. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, uno de los principales debates que se plantean en América Latina y el Caribe es cómo

facilitar el tránsito desde empleos mayoritariamente informales –caracterizados por la falta de cobertura de derechos laborales, menores ingresos y baja productividad– hacia la formalidad. Los debates conceptuales se centran en el rol del Estado como facilitador de eslabonamientos productivos con los sectores más modernos, sobre todo, a partir de la provisión de infraestructura, capacitación, coordinación y capital de trabajo. A esta visión se contraponen la alternativa de no intervenir en el sector informal, reduciendo los costos asociados a la formalización, para facilitarla. Lo que se observa entonces son periodos de avances y retrocesos en el empleo formal ligados a los ciclos económicos y a los ejes de política predominante.

Con el último período expansivo vinculado al ciclo de las materias primas, el incremento del empleo formal es lo suficientemente sustantivo y llega por primera vez a superar al empleo informal en la región¹⁵. Los avances en materia de formalización laboral se explican también por la implementación de políticas que promueven la difusión, simplificación y modificación de la normativa y la generación de incentivos al registro y la ampliación de la protección social, entre otros.

En todo caso, la expansión del empleo formal ha coexistido con un aumento de formas de empleo como la subcontratación y el empleo a tiempo parcial. La formalización contribuye a aumentar la base contributiva de la protección social; aunque si el proceso de formalización se revierte en los próximos años o los nichos de informalización del empleo formal aumentan, podrían darse presiones adicionales sobre la sostenibilidad de la protección social¹⁶. A su vez, los procesos de formalización generan expectativas de una mayor cobertura de la seguridad social. Esto conlleva presiones políticas por el incremento de la cuantía de las prestaciones, lo que plantea un desafío adicional a la sostenibilidad.

Por último, de entre los factores institucionales, son muy relevantes los cambios en el enfoque y articulación de las políticas laborales, que afectan a la estructura de las relaciones entre mercado laboral y protección social. Particularmente importantes han sido los cambios en la fiscalización de la normativa laboral, en la formalización de las actividades económicas de trabajadores y empresas, y las innovaciones en la extensión de la cobertura de las políticas laborales y de seguridad social a nuevos grupos de trabajadores.

Además de los incentivos para promover la formalización de las unidades económicas, los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social son cruciales para explicar el desempeño de la protección social. Durante muchas décadas ha habido un particular énfasis en expandir la cobertura legal de los sistemas de seguridad social, pero las capacidades para su cumplimiento han sido limitadas: débiles estructuras gubernamentales y de los organismos de seguridad social, otras prioridades en materia de políticas públicas e instrumentos de fiscalización ineficaces, entre otros. El aumento de las capacidades de fiscalización luego de invertir en recursos humanos y tecnológicos, buscar sinergias con las estructuras tributarias y mejorar la capacidad coercitiva del Estado han incrementado la efectividad de la protección social.

15 OIT (2014).

16 Casanova, L. *et al.* (2016).

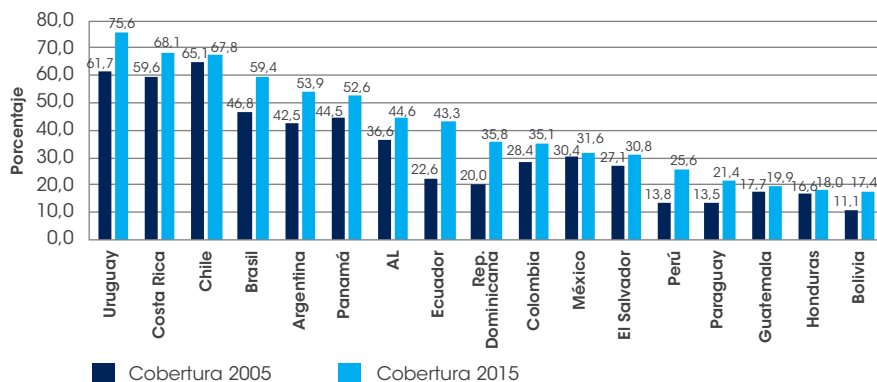
Han sido claves los avances en la formalización laboral como parte de estrategias más generales de formalización de las actividades económicas. La formalización es un factor crucial en la relación entre mercado laboral y protección social; y eso se refleja en avances concretos en numerosos países de la región. Las reformas fiscales han permitido ampliar la base de recaudación no solo al incorporar a empresas, sino también a colectivos tradicionalmente no alcanzados por la regulación económica y la imposición; por ejemplo, a los trabajadores por cuenta propia¹⁷. En algunos países, las reformas tributarias, además de ampliar la base tributaria, también han elevado la carga tributaria permitiendo aumentar el espacio fiscal para acomodar nuevas demandas de gastos en protección social.

Un tercer elemento institucional se vincula a varias reformas que han abierto el ámbito de las políticas laborales hacia grupos de trabajadores no considerados anteriormente: no solo ha contemplado el aumento de la cobertura legal de la seguridad social, sino que ha permitido ampliar otras instituciones laborales como la negociación colectiva y la formación para el trabajo. Trabajadores rurales y trabajadores domésticos, entre otros, se encuentran entre los colectivos tradicionalmente desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social y desde otras dimensiones laborales. Las sinergias entre las instituciones laborales son cruciales para dar sustento a una protección social más inclusiva y sostenible.

Dentro de los principales hallazgos del panorama de la cobertura contributiva de la protección social en la región puede destacarse que en la última década ha evolucionado de manera positiva. La proporción de cotizantes con respecto a la población ocupada ha aumentado 8 puntos porcentuales en el período 2005-2015, pasando de un 36,6 por ciento en 2005 a un 44,6 por ciento en 2015 (véase el Gráfico 6.3). El mayor crecimiento se da en 2005-2010, con 5,6 puntos porcentuales. Sin embargo, todavía casi 5 de cada 10 trabajadores no cotiza al sistema de pensiones. Y si se mantuviera ese ritmo de aumento en la cobertura (8 puntos porcentuales por década), en la región se tardaría 70 años más en llegar a una cobertura casi total.

17 Cetrángolo, O. *et al.* (2014).

Gráfico 6.3. América Latina (16 países) (2005 y 2015). Cobertura contributiva de la seguridad social. Cotizantes como proporción de la población ocupada por país (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos de encuestas procesados por Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC).

Por subregión, en 2015 la mayor cobertura –muy por encima del resto– la muestra el Cono Sur, con un 58,6 por ciento. Le siguen los Países Andinos, con el 31,4 por ciento y Centroamérica, con el 31,2 por ciento. La evolución de la cobertura contributiva por subregión en el periodo 2005-2015 revela que los avances han sido de 11,8, 10,5 y 2,1 puntos porcentuales para el Cono Sur, los Países Andinos y Centroamérica, respectivamente. El nivel de cobertura del Cono Sur ha sido del 46,8 por ciento en 2005, el 56,4 por ciento en 2010 y el 58,6 por ciento en 2015. Los Países Andinos han reportado un 20,9 por ciento, un 25,6 por ciento y 31,4 un por ciento para los mismos años. Centroamérica ha mejorado desde un 29,1 por ciento en 2005 a un 31,2 por ciento en 2015, sin cambios sustanciales en el período 2005-2010.

La cobertura contributiva desagregada por sexo ha avanzado tanto para hombres como para mujeres, aunque de forma más importante para ellas. En promedio para la región, la cobertura de mujeres pasa de un 36,1 por ciento a un 45,3 por ciento en el período 2005-2015, es decir, con un progreso de 9,2 puntos porcentuales. En el caso de los hombres, la cobertura mejora 7,3 puntos porcentuales, desde un 36,9 por ciento en 2005 a un 44,2 por ciento en 2015. A escala subregional y para las mujeres, los avances más destacados se dan en el Cono Sur y los Países Andinos, con aumentos de 14,3 y 9,7 puntos porcentuales, pasando de un 44,7 por ciento en 2005 a un 59 por ciento en 2015 en el primero caso, y de un 20 por ciento a un 29,7 por ciento para el segundo. Centroamérica reporta una ampliación de la cobertura más modesta: 1,5 puntos porcentuales, pasando de un 30,8 por ciento a un 32,3 por ciento en el período 2005-2015.

Para los hombres, los progresos más destacables en la cobertura se dan en los Países Andinos (11,1 puntos porcentuales) y el Cono Sur (9,9 puntos porcentuales). Centroamérica mejora el indicador en 2,3 puntos porcentuales.

En el análisis por tramo de edad y en promedio para toda la región, los adelantos más destacados se dan en los cotizantes de 45-59 años, con un aumento de 9 puntos

porcentuales: de un 37,6 por ciento en 2005 a un 46,6 por ciento en 2015. Luego le siguen los grupos de 30-44 años de edad (8,2 puntos porcentuales), hasta 29 años (8 puntos porcentuales) y 60 años y más (6,4 puntos porcentuales).

El 44,6 por ciento de cobertura promedio en 2015 se concentra en los asalariados del sector público: un 80 por ciento de ellos están cubiertos. A estos le siguen los asalariados del sector privado (excluyendo trabajo doméstico), con un 62,5 por ciento. La cobertura contributiva de los trabajadores independientes y el trabajo doméstico es de solo el 15 por ciento y el 26,6 por ciento, respectivamente.

Los avances por categoría de empleo en 2005-2015 han sido positivos. Los mayores incrementos se dan en los asalariados del sector privado. La proporción de asalariados públicos cotizantes al sistema crece 2,7 puntos porcentuales (de un 77,4 a un 80,1 por ciento); los asalariados privados lo hacen 8,1 puntos porcentuales (del 54,4 al 62,5 por ciento); los asalariados domésticos, 6,6 puntos porcentuales (del 19,9 al 26,6 por ciento); y los trabajadores independientes, 5,1 puntos porcentuales (del 10,2 al 15,2 por ciento).

A escala subregional, destacan los progresos en los Países Andinos y el Cono Sur. Para los asalariados privados, la cobertura se amplía en 17,8 y 10,2 puntos porcentuales, respectivamente. Para los asalariados domésticos, el salto es de 7,8 puntos porcentuales para los Países Andinos y 11,3 para el Cono Sur. Esta última subregión también amplía casi en 10 puntos porcentuales la cobertura de los trabajadores independientes. Centroamérica tiene avances más modestos, entre los que destacan los 2 puntos porcentuales de incremento en los asalariados privados.

América Latina traslada las altas desigualdades de sus mercados laborales a la seguridad social. Aun cuando la cobertura contributiva crece para todos los niveles de ingresos, los mayores incrementos se dan en los estratos medios de ingresos: más de 10 puntos en el tercer quintil en el período 2005-2015. En efecto, para este quintil la proporción de cotizantes pasa del 44,9 al 55,3 por ciento. Luego le siguen los aumentos para el segundo quintil (8,3 puntos porcentuales) y el tercero (7,5 puntos porcentuales).

Por subregión, los avances son bastante heterogéneos. En los Países Andinos, los aumentos más grandes se dan en el tercer y cuarto quintil de ingresos, con 22,8 y 16,6 puntos porcentuales. El Cono Sur, por su parte, reporta progresos notables en los tres primeros quintiles con alrededor de 13, 16 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. Centroamérica tiene un desempeño moderado, mostrando avances para el primer y tercer quintil, del orden de los 0,24 y 0,35 puntos porcentuales. Para los quintiles restantes, los indicadores retroceden levemente.

6.3.3 Protección social en materia de seguridad económica en la vejez

La seguridad de ingresos en la vejez es una dimensión clave de los sistemas de protección social actuales tanto por la gran cantidad de recursos fiscales y de la seguridad social que demandan como por el rápido proceso de envejecimiento poblacional que está experimentando la región. Datos agregados para toda la región (considerando las prestaciones contributivas y no contributivas) muestran que más del 51 por ciento de las personas mayores de 65 años recibe una pensión en 2015, habiéndose incrementado en

6,3 puntos porcentuales desde 2005. Esto significa que una de cada dos personas mayores de 65 años no tiene acceso a una pensión. Hay una brecha importante entre hombres y mujeres: el 56 por ciento de ellas y el 39 de ellos no recibe pensión.

Cuando se considera la proporción de hombres y mujeres que no recibe ni pensión ni salario, la brecha de ingresos es aun mayor: el 17 por ciento de ellos y el 47 de ellas. La proporción de mujeres mayores de 65 años que recibe pensión pasa del 36,2 al 44,5 por ciento entre 2005 y 2015, con un incremento de 8,3 puntos porcentuales; y para los hombres, el aumento es de 3,7 puntos porcentuales, pasando del 56,9 por ciento en 2005 al 60,6 por ciento en 2015.

Los avances en la cobertura de adultos mayores son en algunos casos notorios. Los países con altas coberturas –algunos de los cuales dan saltos considerables de cobertura– son Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. A escala subregional, el Cono Sur sobresale con un 75 por ciento de mayores de 65 años que percibe una pensión, casi 23 puntos porcentuales por encima de la media regional en 2015. Este grado de cobertura se complementa con la situación de los adultos mayores que, sin recibir pensión, sí reportan ingresos laborales y, por tanto, la proporción sin ingresos se reduce al 20 por ciento aproximadamente. Por el contrario, los Países Andinos y Centroamérica presentan muy altos porcentajes de personas con 65 años y más sin pensión: un 75 y un 80 por ciento, respectivamente. Sumando los ingresos laborales, la relación sigue siendo igualmente alta: el 54,4 y el 45,9 por ciento no recibe pensión ni salario en Centroamérica y los Países Andinos, respectivamente.

En resumen, dos aspectos que requieren atención actual y futura. El primero es el papel de las prestaciones no contributivas, debido a que una importante proporción de los adultos mayores llegan a la vejez luego de haber transitado en sus trayectorias laborales en la informalidad y, por lo tanto, sin derechos o ahorros para las prestaciones de vejez. El segundo aspecto es la situación del mercado de trabajo, ya que las tasas de actividad laboral serán para los mayores de 65 años seguramente altas y el empleo parece generarse en segmentos informales.

6.4 Avances en la protección social de poblaciones con alta incidencia de la informalidad y de difícil cobertura

6.4.1 Trabajadores rurales

La protección social de los trabajadores rurales constituye un gran desafío en la región, debido a que sus niveles de cobertura en salud y en pensiones son inferiores que los de los trabajadores en zonas urbanas. En los últimos años, por una mayor preocupación por extender la protección social a los colectivos de trabajadores tradicionalmente desprotegidos o con situaciones de vulnerabilidad importante, ha habido algunos avances.

Según estimaciones de la OIT¹⁸, la cobertura rural de protección social utilizando como medida de cobertura el acceso efectivo a los servicios de salud, independientemente de

18 OIT (2016b).

la existencia o no de un seguro contributivo, avanza entre 2005 y 2014 del 22 al 38,4 por ciento; y la cobertura en pensiones, del 18,7 al 26,5 por ciento. Una de las restricciones más notables en el accionar de la protección social en el ámbito rural es la articulación entre los programas contributivos y no contributivos. Además, se encuentran las dificultades para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos laborales para los trabajadores asalariados y la necesidad de expandir medidas que promuevan una transición más acelerada hacia la formalidad de los trabajadores asalariados y de los cuentapropistas. Finalmente, los trabajadores rurales observan con frecuencia la falta de flexibilidad de los sistemas de seguridad social en vista de las especiales características de sus actividades: el trabajo de temporada, la estacionalidad de los ingresos y la ausencia de oficina de la seguridad social en zonas rurales.

La región presenta experiencias interesantes de programas contributivos. El Seguro Social Campesino de Ecuador cubre a los cuentapropistas del sector agrícola y los pescadores artesanales; y en Brasil el *Regime de segurado especial* (Pensión Rural) llega a trabajadores por cuenta propia en zonas rurales y que trabajan como pequeños agricultores, pescadores artesanales, quienes realizan tareas de extracción vegetal como frutos y nueces de la selva y pueblos indígenas, y de forma paralela existe un sistema semicontributivo para asalariados del sector rural mediante un aporte reducido y apoyo del Estado; el programa de extensión de la cobertura de seguridad social para los productores de azúcar y sus empleados temporales en México, a través del Convenio de Aseguramiento entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y las dos Uniones Nacionales de Productores; y los Convenios Colectivos de Aseguramiento en Costa Rica y los Convenios de Corresponsabilidad Gremial en Argentina promueven la formalización y ampliación de la cobertura de seguridad social para los trabajadores rurales, en el último caso, para los asalariados. Algunos ejemplos de políticas no contributivas son el Seguro Integral de Salud de Perú, centrado en la población pobre y extremadamente pobre, y políticas a través de la Prestadora de Servicios de Salud Pública de República Dominicana, que se han extendido a zonas rurales¹⁹.

La informalidad laboral y el trabajo independiente constituyen un obstáculo incluso mayor que en zonas urbanas para ampliar la cobertura de la seguridad social a los trabajadores rurales. Dada la forma en que se establecen las relaciones laborales y el poco alcance de los sistemas de seguridad social, es habitual observar, por ejemplo, altas tasas de participación laboral en edades avanzadas. Eso se revierte parcialmente cuando la cobertura de las prestaciones por vejez alcanza a la población rural, como ha sido el caso de Brasil.

Algunos países han avanzado en esquemas que podrían caracterizarse como semicontributivos, además de las formas tradicionales no contributivas, para garantizar progresivamente el acceso a servicios esenciales de salud al trabajador rural y su familia. El Seguro de Salud Agrario del Seguro Social de Salud de Perú y el Seguro Social Campesino de Ecuador responden a las primeras, y el Régimen Subsidiado de Salud de Colombia y el Seguro Integral de Salud de Perú constituyen políticas públicas no contributivas que buscan garantizar la protección de la salud a las poblaciones más vulnerables.

¹⁹ *Ibid.*

6.4.2 Trabajadores migrantes

Los trabajadores migrantes presentan gran vulnerabilidad y dificultades para la cobertura de la seguridad social. Las causas de los grandes desplazamientos de personas en busca de nuevas oportunidades son variadas en origen, lugar y motivación.

La migración ha crecido en un contexto mundial ligado a la globalización y la mayor conectividad entre países. En la última década, además, se ha producido una nueva tendencia: los tradicionales patrones anteriores a la década del año 2000 de migraciones hacia países desarrollados cambian para dar lugar a una migración Sur-Sur. En la actualidad, el 80 por ciento de los migrantes en los países latinoamericanos y caribeños provienen de otros países de la región; en la mayoría de los casos, de países fronterizos²⁰.

En este contexto, el fenómeno migratorio se ha venido expandiendo en volumen, dinamismo y complejidad en las últimas décadas y está estrechamente vinculado con el mundo del trabajo y la búsqueda de oportunidades de empleo, mejores ingresos y trabajo decente. La OIT calcula que para el año 2015 la región de América concentra alrededor del 27 por ciento de los trabajadores migrantes del mundo: 43,3 millones de personas aproximadamente (37 millones en América del Norte y 4,35 millones en América Latina y el Caribe)²¹.

La OIT ha identificado los siguientes corredores migratorios principales en la región: nicaragüenses, panameños y centroamericanos a Costa Rica; centroamericanos a Panamá; centroamericanos a Belice; haitianos a la República Dominicana; caribeños a Trinidad y Tobago; bolivianos, paraguayos, peruanos y ecuatorianos a Argentina; haitianos y paraguayos a Brasil; peruanos y argentinos a Chile; y colombianos y ecuatorianos a la República Bolivariana de Venezuela. Este último corredor se ha invertido recientemente y ahora hay un fuerte flujo de venezolanos emigrando a Colombia, Perú y otros países. Aun cuando cada corredor migratorio tiene sus particularidades, en todos se observa como características comunes la heterogeneidad de la migración, la feminización de las migraciones, el predominio de trabajadores migrantes en situación migratoria irregular y en la economía informal y su escaso acceso a la protección social²². El patrón migratorio de México ha cambiado a partir de la nueva Administración de los Estados Unidos de América: los migrantes que antes eran de "tránsito" hoy optan por permanecer en el país, y se observa, además, un incremento de quienes retornan al país (voluntariamente y por deportación). En la región, además, es rápido el cambio de estos patrones: por ejemplo, en 2017 se aceleró marcadamente la migración a Chile de haitianos y venezolanos.

Usualmente, las tasas de participación laboral de los migrantes son similares a las de los nacionales; aunque para las mujeres las tasas de participación son más altas en migrantes que en no migrantes²³. En algunos casos, las diferencias son más marcadas. Por ejemplo, en Chile en el año 2015, el 76,7 por ciento de la población migrante del país participa en la fuerza laboral, mientras que esta proporción es de solo el 57,7 por ciento para los chilenos.

20 OIT (2016c).

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

La feminización de las migraciones, acentuada en algunas ramas de actividad económica, es un tema de relevancia. En promedio, las mujeres migrantes en la región representan más de la mitad del total de migrantes: el 51,6 por ciento del total de los migrantes en América Latina y el Caribe son mujeres y en algunos países como la República Bolivariana de Venezuela, Cuba y Barbados esta porción supera el 55 por ciento²⁴. El grado de feminización por rama de actividad económica varía; en particular, en el trabajo doméstico: un 35,3 por ciento de las trabajadoras migrantes de la región se desempeña en dicha actividad económica, en comparación con el 2,6 por ciento de los trabajadores migrantes hombres²⁵.

Un punto relevante en los trabajadores migrantes es la calidad de su inserción laboral: predominan altos niveles de informalidad. Esta situación origina que generalmente el trabajador y su familia no tengan acceso a la protección social o que las coberturas sean limitadas. El esfuerzo de los países para ampliar esta cobertura forma parte de una política pública más amplia que promueve la transición hacia la formalidad de todos los trabajadores. A pesar de estos intentos, aún persisten grandes barreras dadas por los requerimientos para regularizar la situación migratoria. La excepción podría ser el caso de Barbados, cuya legislación permite el aseguramiento de los trabajadores migrantes independientemente de su estatus migratorio; aunque en la práctica muchos no están asegurados. Y en México, por su parte, los refugiados tienen dificultades para obtener el reconocimiento de la visa humanitaria que les permite acceder a un empleo formal.

Como consecuencia de lo anterior, los trabajadores migrantes acceden a peores condiciones laborales: bajos salarios, baja cobertura de seguridad social y entornos de trabajos peligrosos. Y se abocan a sectores económicos en que los trabajadores nacionales ya no están dispuestos a laborar: principalmente, la agricultura, construcción, manufactura y servicios como el trabajo doméstico, turismo y hotelería.

Así como la irregularidad y la informalidad están asociadas a una baja cobertura de seguridad social, los trabajadores formales gozan de instrumentos bilaterales y multilaterales que les permiten totalizar los períodos de cotización en cada uno de los sistemas de seguridad social de cada país en que hayan cotizado. Una vez completados los requisitos de edad y años de cotización exigidos por las respectivas legislaciones nacionales, usualmente cada entidad gestora de la seguridad social asumirá como suyos los períodos cotizados en cada país (totalización) y pagará una prestación íntegra o a prorrata de los años cotizados a su sistema, según se trate de una pensión u otro beneficio que cubra otras contingencias. En el caso de que algún sistema esté regido por la capitalización individual, estos instrumentos internacionales propician la portabilidad de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual. Además de los acuerdos bilaterales de coordinación de los sistemas de seguridad social que los países suscriben entre sí, también existen los multilaterales como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, el Instrumento Andino de Seguridad Social, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, el Convenio de Seguridad Social de la CARICOM y el Convenio de Seguridad Social de la OECS.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2017, al ser debatido el tema de la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral internacional, se identifica que la protección

24 *Ibid.*

25 OIT (2015).

social es una de las áreas que requiere especial atención. De esta manera se pone de relieve que un mayor acceso a la protección social para los trabajadores migrantes y sus familias, de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales, garantiza el cumplimiento de sus derechos a la seguridad social, crea condiciones de igualdad entre trabajadores nacionales y migrantes y favorece una migración equitativa de la mano de obra. En relación con las acciones más inmediatas, los países podrían considerar la posibilidad de negociar acuerdos multilaterales o bilaterales de seguridad social para asegurar la transferibilidad de los derechos y las prestaciones de los migrantes; incorporar disposiciones relativas a la seguridad social en los acuerdos de migración laboral; y garantizar el acceso de los trabajadores migrantes y sus familias a los sistemas nacionales de protección social, incluidos los pisos de protección social, cuyo objetivo es asegurar, entre otras cosas, el acceso a la atención de salud esencial²⁶.

6.4.3 Trabajadoras y trabajadores domésticos

Junto con el cuentapropismo, el trabajo doméstico presenta los niveles de informalidad más altos y, por lo tanto, de falta de acceso a la seguridad social contributiva, que solo parcialmente compensan los programas no contributivos. Un estudio de la OIT²⁷ destaca la predominancia de las mujeres en el trabajo doméstico y su alta proporción entre las personas migrantes. Igualmente, las personas indígenas y afrodescendientes también tienen una mayor participación.

La suficiencia del ingreso es una arista relevante dentro de los aspectos que involucran el empleo doméstico, cuyo salario tiende a ser más bajo que la media de ingreso nacional, afectando las capacidades contributivas para la seguridad social. En Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, la República Dominicana y Uruguay los ingresos de las trabajadoras domésticas son del 50 por ciento o menos del ingreso promedio de todas las personas ocupadas²⁸. En Costa Rica, Paraguay y Trinidad y Tobago, el salario mínimo para las trabajadoras domésticas es menor que el de otras ocupaciones de calificación similar.

Las trabajadoras domésticas, en general, se encuentran en una situación de desventaja en términos de derechos laborales. El trabajo doméstico se lleva a cabo a través de distintas modalidades: tiempo parcial o completo, para un solo empleador o varios, con retiro o sin retiro. Considerando lo anterior, la habilitación de un esquema de seguridad social se vuelve más compleja. En América Latina y el Caribe, 31 países (vale decir, un 58 por ciento de los países) han instaurado algún tipo de cobertura legal para las trabajadoras domésticas, de carácter obligatorio o voluntario; y en algunos casos se ha instaurado un régimen especial. La mayoría de los países cuentan con cobertura legal en las prestaciones de asistencia médica, seguido de las prestaciones de maternidad y, en tercer lugar, las prestaciones monetarias de enfermedad. En los últimos puestos se encuentran los seguros de desempleo y las prestaciones familiares²⁹.

26 OIT (2017b).

27 OIT (2016d).

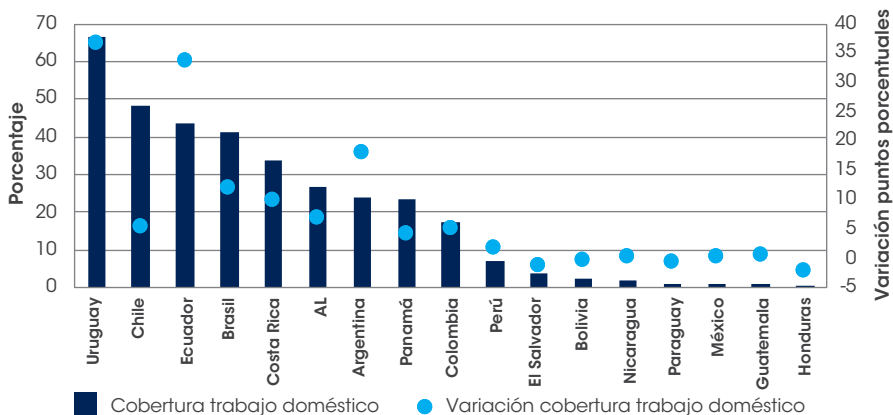
28 OIT (2016f).

29 *Ibid.*

La cobertura obligatoria, sin embargo, no es suficiente. Determinantes y prácticas nacionales afectan a los niveles de cobertura efectiva, como "la capacidad contributiva de empleadores y trabajadores del sector, el marco jurídico e institucional relacionado con la capacidad para ejercer el control contributivo y de la evasión, la capacidad de los servicios de inspección, así como el grado de simplicidad administrativa de los procesos de inscripción y pago de las cotizaciones"³⁰.

Los niveles de cobertura para esta categoría ocupacional son sensiblemente inferiores a los observados para asalariados tanto públicos como privados, con la excepción de Uruguay, que se acerca al 70 por ciento. Según el Gráfico 6.4, países como Chile, Brasil, Costa Rica y Ecuador presentan un nivel intermedio de cobertura, que oscila entre el 30 y el 50 por ciento, aunque lejos de los indicadores para asalariados públicos y privados (en esta última categoría, con excepción de Ecuador). Adicionalmente, la variación de la cobertura entre 2005 y 2015, en puntos porcentuales, ha sido muy disímil. Un número importante de países no ha tenido mejoras e incluso presenta algún retroceso en los niveles de cobertura. En Uruguay, los principales factores que explican los avances en materia de ampliación de derechos y acceso a la protección social de estos trabajadores y sus familias son: los avances legislativos para equiparar los derechos laborales de los trabajadores domésticos con el resto de trabajadores, su inclusión en el ámbito de aplicación de la legislación sobre seguridad social, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral en la fiscalización y regularización del trabajo doméstico no registrado y la instauración de la negociación colectiva. Además, los incentivos que permiten deducir el salario y las cotizaciones a la seguridad social de la base del impuesto a la renta de las personas físicas son políticas complementarias para formalizar el sector.

Gráfico 6.4. América Latina (16 países) (2005-2015). Cobertura contributiva de la seguridad social. Trabajadores domésticos cotizantes como proporción de la categoría respectiva (en porcentaje para el año 2015 y variación porcentual 2005-2015)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de encuestas procesados por SIALC.

El caso mexicano es particularmente ilustrativo: de acuerdo a la información estadística de las encuestas de empleo, la cobertura efectiva alcanza a solo un 0,9 por ciento de

30 OIT (2016d).

la población. Al igual que en El Salvador, y más allá de los problemas generalizados de informalidad laboral en el trabajo asalariado, la participación del trabajo doméstico en el sistema es facultativa (voluntaria). Es necesario destacar que, en general, los regímenes voluntarios han demostrado tener una baja o nula efectividad a la hora de extender la seguridad social. Esto se corrobora también en otros segmentos del mercado de trabajo, como el trabajo independiente.

En el último tiempo, los países han desarrollado acciones para promover la formalización del trabajo doméstico y, con ello, ampliar la cobertura de la seguridad social. Para conseguir dicho propósito se ha asumido un enfoque multidimensional basado en: reformas legales que equiparen los derechos de las trabajadoras domésticas, promover la afiliación a la seguridad social, medidas para garantizar la seguridad en el ingreso, acciones de fiscalización, incentivos para el cumplimiento, y campañas de información y sensibilización.

Uruguay se considera un país pionero. Desde hace más de una década ha desarrollado acciones en las cinco dimensiones. En el año 2006 instaura una normativa para las trabajadoras domésticas, amplía la seguridad social a las ramas contempladas en el Convenio núm. 102, fija un salario mínimo para las trabajadoras, instaura medidas de fiscalización, simplifica el pago de las prestaciones, desarrolla campañas de información y cuenta con experiencia en negociación colectiva. Todo ello ha tenido efectos positivos que se pueden observar, por ejemplo, en ser el país con mayor cobertura efectiva en seguridad social para trabajadores domésticos.

De igual forma, Argentina ha instaurado un enfoque en las cinco dimensiones a partir de la instauración de la Ley del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, promulgada en 2013, aunque con un menor tiempo de aplicación. En la misma línea que Argentina, Chile y Ecuador también han desarrollado un enfoque multidimensional al menos en los aspectos de normativa, seguridad social, seguridad en el ingreso, inspección y campañas de información.

La evidencia muestra que todavía hay un largo camino por recorrer para formalizar el trabajo doméstico y, simultáneamente, garantizar el acceso a la cobertura y prestaciones de la protección social. Algunas buenas prácticas adoptadas en la región por diversos países son alentadoras y promisorias, pero ciertamente insuficientes. Persiste la necesidad de continuar con políticas públicas que aborden desde un enfoque multidimensional tanto la formalización como el acceso más amplio a la seguridad social.

6.5 Conclusiones y reflexiones finales

Durante los últimos años se han producido importantes modificaciones en las características y los alcances de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Por un lado, los mercados laborales han experimentado cambios relevantes que han tenido un impacto significativo en la estructura de la protección social de la región. Dichos cambios guardan relación con factores de entorno (ciclo económico y político), estructurales (altas tasas de informalidad laboral, inserción laboral femenina, concentración creciente del empleo en el sector servicios, aumento en expectativas de vida, disminución del bono demográfico y envejecimiento de la población, entre otros) y de construcción institucional (marcos legales

y regulatorios, gobernanza de las instituciones de seguridad social) que se correlacionan con la dinámica que han experimentado las políticas de protección social regionales. Entre los factores más determinantes, por sus efectos directos en la capacidad de ampliación de la protección social, se encuentra la fiscalidad; pero no dejan de tener gran relevancia otras acciones que incluyen incentivos y sanciones para promover la formalización, la ampliación de la cobertura legal a segmentos de trabajadores desprotegidos o el fortalecimiento y vinculación con las políticas activas de mercado de trabajo, entre otras.

Al mismo tiempo, ha habido modificaciones significativas en el paradigma que conceptualiza la protección social y sus políticas rectoras. Las nuevas visiones han renovado la aspiración por una protección social más amplia, con políticas que no solo abordan el eje de la pobreza, sino también de la desigualdad, a la vez reconociendo que la informalidad laboral, más que un fenómeno coyuntural fácil de revertir, es una característica estructural, al menos para el horizonte de tiempo en el que se diseñan estas políticas. Los objetivos y las metas consideradas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son un reflejo de ese cambio y, por supuesto, su cumplimiento efectivo constituye un enorme desafío para prácticamente todos los países de la región.

En los últimos años, la casi totalidad de los países, con distintos niveles de cobertura y compromiso fiscal, han expandido los componentes no contributivos y con ello han reducido –aunque de forma bastante desigual– las brechas de la seguridad social contributiva, dando así respuesta a la alta y persistente informalidad que enfrentan numerosos trabajadores y sus familias en la región.

La cobertura contributiva tiene una recuperación considerable entre 2005 y 2015 por las sensibles mejoras en el empleo. En el año 2005 la cobertura contributiva de la población ocupada es del 36,6 por ciento, situación que ha ido cambiando paulatinamente hasta alcanzar a un 42,2 por ciento en 2010 y a un 44,6 por ciento en 2015. Algunos países como Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, la República Dominicana y Uruguay amplían su cobertura alrededor de 10 puntos porcentuales en diez años. Numerosos países expanden la cobertura legal a colectivos de trabajadores no comprendidos anteriormente y mejoran los indicadores de empleo asalariado y formalidad como producto de avances en las instituciones laborales. La administración del trabajo, la inspección laboral e innovaciones en la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social tienen un papel protagónico para explicar este desempeño.

Sin embargo, colectivos de trabajadores tradicionalmente no mandatados con la cobertura legal de la seguridad social (por ejemplo, el trabajo independiente) han continuado excluidos en numerosos países o, en caso de estar cubiertos, el cumplimiento de la normativa laboral –especialmente, en materia de protección social– ha sido bajo. La persistencia de este tipo de inserción laboral, junto con la expansión de las nuevas modalidades de relaciones laborales, pone de manifiesto la necesidad de reexaminar algunos puntos centrales para el debate y las políticas de trabajo decente. En particular, grupos específicos de trabajadores y sus familias continúan enfrentando importantes situaciones de desprotección cuya fuente está principalmente en la informalidad, por lo que merecen una atención especial. Por ejemplo, el trabajo doméstico, los trabajadores rurales y los migrantes, entre otros, presentan dificultades para superar la precariedad laboral e incluso manifestaciones de discriminación. Además de las tradicionales dificultades para lograr niveles mínimos de

seguridad económica, se necesita garantizar el acceso integral a la atención de la salud. La capacidad contributiva y la estratificación social se trasladan a accesos desiguales en los niveles de protección social.

Entre los principales desafíos actuales y para las próximas décadas de la protección social se encuentran la necesidad de atender los cambios que se vislumbran en la organización de la producción y el trabajo, en materia demográfica y ambiental y climática; todos ellos, intrínsecamente vinculados con el fenómeno de la informalidad. Habida cuenta de que en América Latina la informalidad laboral afecta de forma estructural a casi cinco de cada diez trabajadores, es ineludible ampliar la cobertura de los programas contributivos –en especial, para los grupos de difícil cobertura– y afrontar, a la vez, la necesidad de fortalecer pisos de protección social que den garantías de seguridad económica en todas las edades, independientemente de la existencia de un empleo formal con una relación de trabajo asalariada tradicional.

Un reciente informe de la OIT³¹ para América Latina y el Caribe incluye diez orientaciones de políticas con relación a este ámbito de política pública. Una de ellas se refiere a mejorar la formalización de la economía y la inclusión de las poblaciones de difícil cobertura en los sistemas de protección social. La formalización, junto con las políticas de desarrollo productivo, formación profesional y otras conexas, tiene un potencial impacto virtuoso en las posibilidades de crecimiento sostenido y diversificación productiva. Los impactos de la formalización son múltiples: amplían el espacio fiscal, extienden la cobertura contemporánea y futura de la protección social e impulsan el crecimiento de la productividad. Un trabajador formalizado y su familia tendrán más y mejor acceso no solo a protección social, sino también a formación, experiencia y calificación en el trabajo, impactando positivamente en la productividad.

Finalmente, un aspecto que requiere una consideración especial, pero que está más allá del alcance y propósito de este capítulo, se refiere a cómo se estructura la protección social, su interacción con las políticas de formalización y su efectividad en la reducción de la informalidad a través de incentivos, sanciones o una combinación de ambos. La literatura sobre políticas de generación de empleo y formalización ha abordado en numerosos casos estas hipótesis y dilemas, arrojando resultados diferentes y de diversa significancia sobre distintas dimensiones, como por ejemplo el efecto que produce el financiamiento a través de cotizaciones en el empleo formal, especialmente cuando esta forma de financiamiento es percibida como impuestos; o los impactos de los programas no contributivos y las condicionalidades de las prestaciones en las decisiones de participación en la fuerza laboral y la formalización laboral. Si bien la evidencia no es concluyente con respecto a los efectos inmediatos y a largo plazo, parecen estar estrechamente vinculadas al diseño institucional y los efectos de otras políticas laborales y económicas (por ejemplo, la eficacia de la administración e inspección del trabajo) o el nivel de encadenamiento productivo entre micro y pequeñas empresas con firmas de mayor tamaño. De todas formas, esta dimensión de “eficiencia” del impacto de las políticas públicas debe también ser mirada en conjunto con los efectos en otras dimensiones de bienestar como la reducción de la pobreza, las mejoras en la equidad y la reducción de la inseguridad económica.

31 OIT (2018a).

Referencias

- Bertranou, F.** (2004). "¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina", en Bertranou, F. (ed). (2004). *Protección social y mercado laboral*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_188876/lang-es/index.htm
- Casanova, L., Casalí, P., Bertranou, F., Cetrángolo, O. y Goldschmit, A.** (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_537497/lang-es/index.htm
- CEPAL** (2017). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo>
- (2012). *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>
- (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad>
- Cetrángolo, O. et al.** (2014). *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. OIT, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_357452/lang-es/index.htm
- Daly, J.** (2018). "As the Gig Economy Expands, Our Social Safety Net Shrinks". *Reinvent Future of Work Series*. Disponible en: <https://medium.reinvent.net/as-the-gig-economy-expands-our-social-safety-net-shrinks-f5078083e687>
- Gómez Sabaini, J. y Morán, D.** (2017). "El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región", en Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., y Martner, R. (eds.) (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41048-consensos-conflictos-la-politica-tributaria-america-latina>
- Hanni, M., Martner, R. y Podestá, A.** (2017). "La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina", en Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Martner, R. (eds.) (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41048-consensos-conflictos-la-politica-tributaria-america-latina>
- OCDE** (2017). *Mejorando la inclusión social en América Latina. Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social*. París. Disponible en: <http://www.oecd.org/latin-america/regionalprogramme/Mejorando-Inclusion-Social-America-Latina.pdf>
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID** (2017). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. París. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean_24104736

- OIT** (2018). *Panorama Laboral Temático 4: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm
- ___ (2017a). *World Social Protection Report 2017-2019. Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm
- ___ (2017b). *Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral*. Conferencia Internacional del Trabajo, 106.^a reunión. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_561881.pdf
- ___ (2016a). *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_534139/lang--es/index.htm
- ___ (2016b). *Panorama Laboral Temático 3: Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_530327/lang--es/index.htm
- ___ (2016c). *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región*. Serie Informes Técnicos núm. 2. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_502766/lang--es/index.htm
- ___ (2016d). *Protección social del trabajo doméstico: tendencias y estadísticas*. Documento de política de protección social núm. 16. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_458939/lang--es/index.htm
- ___ (2016e). *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS_480352/lang--es/index.htm
- ___ (2015). *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y trabajadoras migrantes*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_436339/lang--es/index.htm
- ___ (2014). *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang--es/index.htm
- ___ (2002). *Seguridad Social: un nuevo consenso*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_220095/lang--es/index.htm
- Schwarzer, H., Casalí, P. y Bertranou, F.** (2014). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. OIT, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_317898/lang--es/index.htm

7. ¿PUEDEN AYUDAR LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS A LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD?: e-formalidad

Juan Chacaltana

Especialista Senior de Empleo del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT

Vicky Leung

Oficial Técnica y de Programas del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT

Claudia Ruiz

Oficial de Programación de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Evelyn Veza

Consultora de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe¹

Resumen

Las nuevas tecnologías son probablemente una de las mayores disrupciones del futuro del trabajo. La mayor parte de la discusión sobre tecnología y mercado de trabajo está concentrada en el comportamiento del sector privado. Pocos estudios analizan cómo las tecnologías pueden afectar la forma de hacer política pública. Varios Gobiernos de América Latina utilizan de manera innovadora estas nuevas tecnologías para facilitar la transición hacia la formalidad. Aunque falta construir evidencia sobre su impacto, es indudable que estas prácticas potencian las políticas de formalización y al mismo tiempo plantean nuevas interrogantes sobre qué significará la formalidad en el futuro.

1 Este capítulo se basa en Chacaltana, J., Leung, V. y Lee, M. (2018) y en un inventario sobre iniciativas en América Latina y el Caribe elaborado por Pablo Lavado, consultor de FORLAC.

7.1 E-gobierno aplicado a las políticas de formalización

La integración de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la economía tiene una réplica en el mercado de trabajo. Como consecuencia, estas transformaciones intervienen progresivamente en el proceso de transición hacia la formalidad a partir de nuevas versiones de los actores y de las interacciones que entre ellos se suscitan. Trabajadores, unidades económicas y las transacciones entre oferentes y demandantes, tanto en el mercado de trabajo como en el mercado de consumo, han incorporado variantes a su perfil tradicional con la intervención de la tecnología. Plataformas para la intermediación, transacciones electrónicas, dinero móvil y la extensión de los márgenes de los mercados de intercambio son parte de las transformaciones. En el espectro de resultados, estas tecnologías pueden generar ganancias de productividad desde el acceso a los servicios financieros, las relaciones de promoción e intercambio con clientes o contratantes, la difusión de oportunidades laborales o de negocios e incluso el entrenamiento (también autodidacta) de los trabajadores.

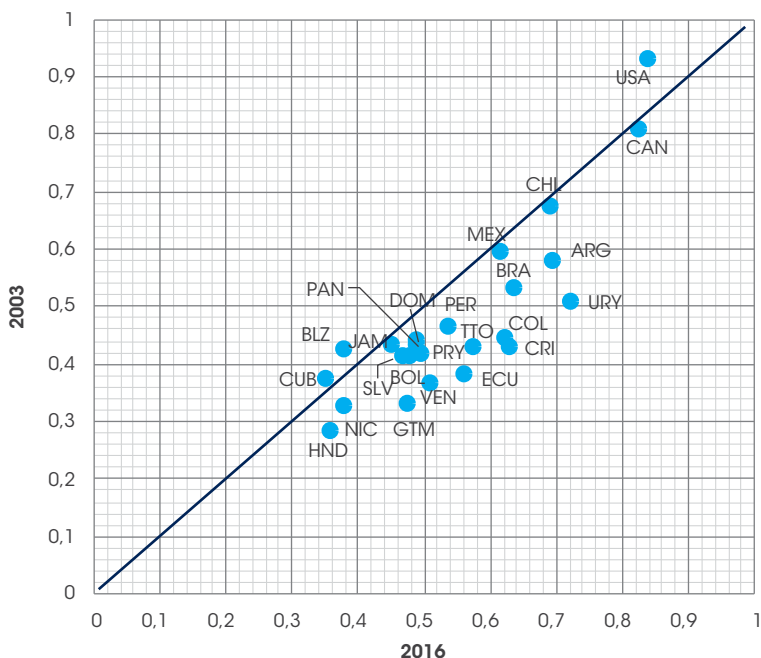
Consecuentes con estas transformaciones, muchos países se han embarcado en procesos de e-gobierno. Aunque hay alguna discusión acerca de su definición, el e-gobierno se define como el uso de las TIC para mejorar las actividades de los organismos del sector público. A través de herramientas tecnológicas avanzadas se mejora la interacción entre el Gobierno y las personas en la provisión de información, prestaciones de servicios públicos, participación ciudadana y transparencia de la gestión pública.

El progreso del e-gobierno en la región sigue la tendencia global. La evolución del índice de desarrollo del gobierno electrónico² ha crecido rápidamente en los últimos 15 años. Luego de Europa, las Américas registran el promedio más elevado de este índice, debido especialmente al liderazgo de los Estados Unidos de América y Canadá³. Los países de América Latina que le siguen en el *ranking* son Uruguay, Argentina y Chile. La mayoría de los países de América Central y el Caribe se encuentran alejados de estas posiciones: la mayor parte ha obtenido modestas mejoras y, en algunos casos (Belice y Cuba) no ha habido avances. Esta heterogeneidad entre subregiones no ha cambiado significativamente desde 2003 (véase el Gráfico 7.1).

2 El índice tiene tres componentes: infraestructura para telecomunicaciones, servicios en línea y capital humano.

3 ONU DAES (2016).

Gráfico 7.1. Américas (2003 vs. 2016). Evolución de los índices de desarrollo del gobierno electrónico por países

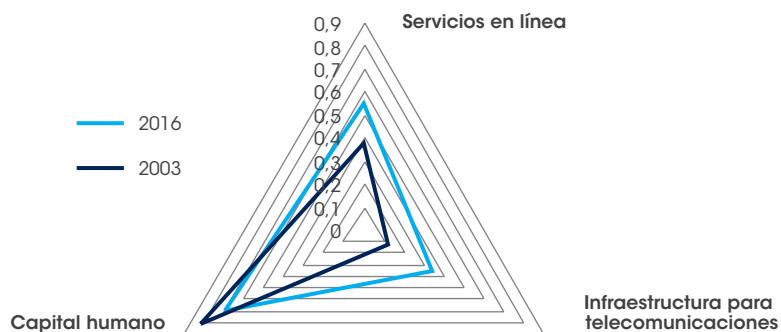


Fuente: Elaboración propia basada en ONU DAES (2016).

Considerando los componentes que conforman al índice de desarrollo del gobierno electrónico, los mayores progresos en América Latina residen en la infraestructura para telecomunicaciones y en los servicios en línea. Particularmente, el componente de telecomunicaciones e infraestructura en 2016 ha casi triplicado su registro de 2003. Sin embargo, el componente de capital humano no ha registrado mejoras en el período analizado, y en parte puede ser atribuible a cambios metodológicos en el cómputo de este índice⁴ (véase el Gráfico 7.2).

4 Los componentes del índice de capital humano fueron actualizados en 2014 incorporando dos nuevos a su cálculo: años de escolaridad esperados y años promedio de escolaridad. ONU DAES (2016).

Gráfico 7.2. Américas (2003 vs. 2016). Evolución de los componentes del índice de desarrollo del gobierno electrónico (promedio regional)



Fuente: Elaboración propia basada en ONU DAES (2003) y ONU DAES (2016).

Nota: Los promedios de cada componente del índice se obtuvieron considerando la misma muestra de países de 2003 en 2016.

Las restricciones de acceso a tecnologías que enfrenta un segmento de la población plantean desafíos para la realización del potencial previsto por las iniciativas de e-gobierno. Los trabajadores y unidades económicas de la economía informal con limitaciones de infraestructura o capacidades para utilizar estos servicios cuando se encuentran disponibles no podrán ser partícipes de estos retornos. En efecto, casi la mitad de la población latinoamericana no cuenta con una suscripción de acceso a internet móvil en 2016⁵. Esta exclusión no parece resolverse de forma significativa a corto plazo cuando, entre las razones más señaladas, la falta de aptitudes y asequibilidad priman a las aducidas por alcance del servicio o desconocimiento de su utilidad (véase la Tabla 7.1).

Tabla 7.1. América Latina (8 países). Principales barreras a la inclusión digital para quienes no acceden a internet móvil (en porcentaje)

Países	Seguridad y protección	Falta de aptitudes digitales	Asequibilidad	Desconocimiento y falta de contenido local relevante	Falta de cobertura de red	Otros
Argentina	50	66	77	43	3	19
Brasil	29	39	41	16	3	7
Chile	73	81	69	42	2	19
Colombia	68	57	52	28	8	13
Guatemala	71	33	34	20	6	11
México	81	49	59	38	12	19
Nicaragua	42	24	25	15	5	7
Puerto Rico	99	99	91	48	10	14

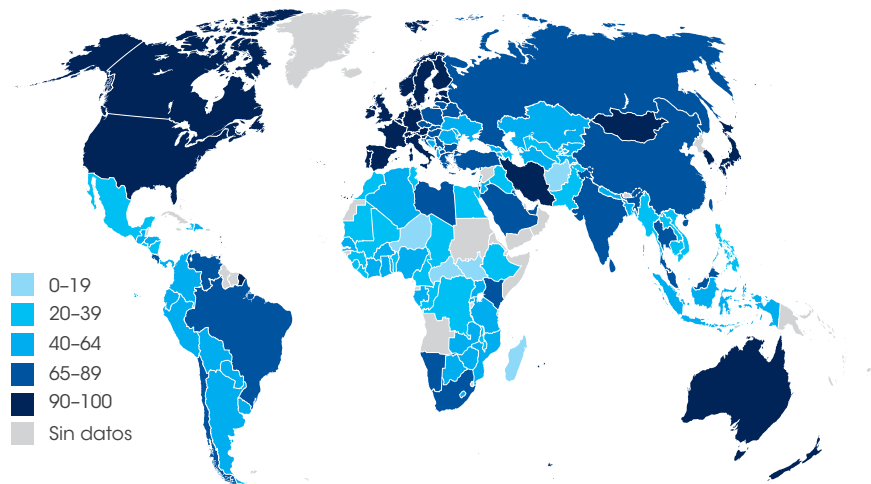
Fuente: GSMA (2017).

Nota: el tamaño de la muestra fue de 8.000 encuestados (1.000 por país). Los resultados mostrados incluyen a aquellas personas que no han utilizado internet desde un teléfono móvil en los últimos tres meses. Se presentan los porcentajes de respuestas "totalmente de acuerdo" a preguntas sobre seguridad, aptitudes, asequibilidad, etc., como razón para no utilizar internet móvil. La cantidad de usuarios que no utilizan internet va de 129 (13%) en Brasil a 386 (39%) en Nicaragua.

⁵ GSMA (2017).

Los déficits de bancarización suman complejidad para el enfoque de e-gobierno en general y de e-formalidad en particular. En la región, a pesar de sus avances aún persisten rezagos: mientras en países como Brasil solo uno de cada diez adultos no posee una cuenta bancaria, en México la proporción es de uno de cada cinco adultos. Esta variabilidad en el acceso podría ser compensada con cuentas móviles, cuya presencia es muy incipiente en la región⁶. La prevalencia de los pagos en efectivo en lugar de digitalizados restringe las capacidades de los Gobiernos para mejorar la eficiencia y reducir la corrupción.

Gráfico 7.3. Adultos con cuenta bancaria por país (2017) (en porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, Global Findex.

Así, las nuevas tecnologías no solo pueden afectar a la forma en que las empresas y trabajadores interactúan en el mercado de trabajo –más a unos que a otros–, sino también pueden cambiar drásticamente el funcionamiento de las políticas públicas. En este contexto actúan las iniciativas de e-gobierno, varias de las cuales se relacionan con el proceso de formalización. Por un lado, pueden influir en la definición misma de formalidad, usualmente asociada a registro. El acto del registro varía en complejidad, atractivo y tiempo requerido si se hace manualmente, personalmente, electrónicamente o virtualmente. Por otro lado, las tecnologías también pueden incrementar la productividad de quienes tienen acceso a ella; contribuir a la mejora de las regulaciones diseminando información y simplificando procedimientos; colaborar en el diseño y administración de incentivos tributarios, de la seguridad social o laboral; y fortalecer la capacidad de supervisión y cumplimiento.

7.2 Experiencias en la aplicación de tecnologías para reducir la informalidad

El énfasis que adoptan las políticas de e-formalidad es variado según se concentren en la formalización de unidades económicas o en la formalización del trabajo, o en ambas

⁶ Banco Mundial (2017).

dimensiones. En algunos casos se focalizan en el registro de las transacciones como caminos hacia la formalización de las unidades económicas y de los trabajadores. En cambio, otras se concentran en mecanismos de cumplimiento. Las iniciativas seleccionadas son aquellas llevadas a cabo por Gobiernos que ilustran esta nueva tendencia. Para ello, se revisan iniciativas laborales y tributarias que hayan incorporado el uso de TIC con el propósito de facilitar la transición hacia la formalización. Las experiencias han sido seleccionadas con base en consultas a organismos y una búsqueda web no exhaustiva, ilustrativa de la diversidad de experiencias en la región.

7.2.1 Formalización de unidades económicas

La formalización de las unidades económicas se asocia a la capacidad económica, así como a los procedimientos para el registro, habilitaciones y tributación establecidos por los Gobiernos. En muchos casos estos procedimientos no están coordinados. La aplicación de la tecnología proporciona soluciones capaces de reducir los costos de registro, con frecuencia mediante ventanillas únicas virtuales, agilización de procedimientos y obligaciones tributarias. Más importante aún, cierran la brecha de coordinación entre diferentes instituciones para traducir la formalización de las unidades económicas en formalización del empleo; por ejemplo, a través del registro de trabajadores y de sus contribuciones a la seguridad social.

Registro electrónico para empresas

Las ventanillas únicas han sido la principal respuesta de política para reducir los costos de transacción. Aun así, sigue habiendo costos de transacción para estas ventanillas, dado que las instituciones públicas que definen los procesos requieren coordinar entre sí; especialmente, si deben confluir en un único espacio físico. Las nuevas tecnologías han permitido la aparición de los instrumentos de registro electrónico que incluyen las ventanillas únicas para reducir el tiempo y el costo para registrar a una empresa, así como facilitar el acceso de pequeñas empresas distantes de las oficinas que intervienen en el registro (por ejemplo, dependencias locales y sectoriales). En 2016, más del 80 por ciento de las economías de ingresos altos cuentan con registro electrónico de empresas, mientras que esta oferta existe en solo el 13 por ciento de las economías de ingresos bajos⁷. En algunos casos, se dedican exclusivamente a los registros electrónicos. Otros, sin embargo, eliminaron algunos requerimientos: por ejemplo, la "notarización" (autenticación) de documentos. En ocasiones estos desarrollos están acompañados de instrumentos complementarios, como portales para registrar y pagar impuestos o las contribuciones sociales.

En varios países de la región se promueve el registro electrónico con su consiguiente reducción sustantiva de los plazos para realizar con éxito el proceso. En Chile y Colombia, Tu empresa en un día y el Portal Nacional de Creación de Empresas, respectivamente, permiten la conclusión del trámite en un día. En El Salvador, el registro de pequeñas y medianas empresas en el Portal de Registro Mype conlleva 20 días.

7 <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices#Using>

La evidencia sobre el uso de ventanillas únicas para la formalización es escasa. Revisando evaluaciones sobre *one-stop-shops* en Brasil y México, se hallan efectos positivos en el registro de nuevas firmas, pero no así en la formalización de las informales¹. Asimismo, algunos estudios han mostrado que facilitan el registro de nuevas firmas (formalidad empresarial), pero no necesariamente de los trabajadores de esas empresas (formalidad laboral)².

Registro de las transacciones

La economía informal tiende a utilizar dinero en efectivo debido a su dificultad de acceder a los servicios financieros y también para la no detección de su actividad. La inclusión financiera digital y la digitalización del circuito de pagos actúan sobre estas dimensiones.

Aunque en principio esta idea no está directamente vinculada con la formalización, la detección de las transacciones es una herramienta importante, ya que aumenta la transparencia y rendición de cuentas de las actividades económicas.

Algunos países incentivaron explícitamente la transición hacia una economía libre de dinero papel o desincentivaron el uso de dinero en efectivo. Por ejemplo, en el primer caso se encuentran los estímulos al uso de dinero electrónico vía tarjetas de crédito, débito u otras soluciones. La idea aquí no es solo detectar las transacciones, sino además cambiar los hábitos de pago y generar oportunidades de nuevos negocios y alternativas al uso del dinero en efectivo. Otra iniciativa ha sido el cambio en el modo de registro de las transacciones monetarias, pasando de los recibos en papel a los electrónicos.

En Uruguay, para desincentivar el uso de efectivo la legislación sobre inclusión financiera impulsó el acceso a servicios financieros y la transformación y desarrollo del sistema de pagos. Uno de los objetivos explícitos de la ley es promover la formalización y combatir la evasión fiscal. Con su implementación, la cantidad de operaciones con tarjeta y los montos se quintuplicaron³. En Perú, a partir de la sanción de la Ley núm. 29985 del dinero electrónico en 2013, se reguló la participación de los actores que proveen cuentas para usar dinero móvil y proveyó incentivos para su desarrollo inicial, como la exoneración del impuesto a las ventas por tres años. Como resultado, un año después surge la iniciativa Modelo Perú, una alianza entre el sector financiero y el de las telecomunicaciones para desarrollar una plataforma de pagos digitales, que da lugar a la billetera electrónica Bim en 2017. Esta forma de pago es accesible para quienes posean un teléfono celular, ligado o no a cuenta bancaria. En Argentina, el Banco Central a través de distintas reglamentaciones generó incentivos para la inclusión financiera y la transición hacia sistemas de pago electrónico. Además de la cuenta de ahorro gratuita, se dio un impulso a la Plataforma de Pagos Móviles. Como incentivo para el uso de estos medios de pago, el Decreto núm. 485, de 2017, establece la exención del impuesto al cheque a las transferencias de dinero vía dispositivos móviles, billeteras virtuales y canales electrónicos (véase la Tabla 7.2).

Otro enfoque ha sido digitalizar el registro de las transacciones en dinero. Muchos países están utilizando recibos electrónicos en vez del papel para dar seguimiento a las transacciones en efectivo. Algunos proporcionan incentivos para usar recibos electrónicos,

1 Bruhn, M. y McKenzie, D. (2013).

2 Deelen (2015).

3 FELABAN (2017).

mientras que otros lo establecen como obligatorio para ciertos grupos o montos de facturación. Para el Monotributo en Argentina es obligatoria la factura electrónica para los trabajadores por cuenta propia de mayores ingresos, y para los demás es optativa. El programa de antievasión tributaria, Nota Fiscal Paulista (SFP), en San Pablo, Brasil, estableció un canal de comunicación directo de la Autoridad Tributaria con los consumidores a través de una plataforma en línea donde pueden registrar las facturas y donde se otorgan beneficios a los consumidores que lo hagan para incentivar a que las empresas reporten sus ventas formalmente. Los incentivos incluyen devoluciones de impuesto y sorteo de premios mensuales para los consumidores que piden sus recibos. Este programa incrementó los ingresos reportados en el sector del comercio minorista al menos el 22 por ciento en cuatro años⁴. El efecto estimado es más marcado para sectores con mayor volumen de transacciones, pues la probabilidad de detectar un posible fraude es más alta. Las empresas reportan un 14 por ciento más de recibos y un 6 por ciento más de ingreso después de recibir el primer reclamo por parte de la Autoridad Tributaria. Los sorteos generan un significativo y sostenido aumento en la cantidad de solicitudes de recibos por parte de los consumidores, y la variedad de negocios a los cuales se solicitan.

Tabla 7.2. Experiencias para la promoción de transacciones electrónicas en Argentina, Perú y Uruguay

País	Programa	Beneficio
Argentina	Plataforma de Pagos Móviles (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dispositivo de seguridad para teléfono móvil o tableta para validar transacciones. ▶ Botón de pago para comercio electrónico que permite realizar transferencias inmediatas con débito. ▶ Billetera electrónica para enviar dinero entre personas a través de la web o teléfono móvil sin costo. ▶ Débito directo en cuenta (DEBIN).
Perú	Ley núm. 29985 del dinero electrónico (2013)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inclusión financiera a través del dinero electrónico. ▶ Emisión de dinero electrónico realizada por las empresas emisoras exonerada del impuesto a las ventas en los tres años siguientes. ▶ Interoperabilidad: las transacciones electrónicas no requieren la presencia de un proveedor de servicios financieros.
Uruguay	Ley núm. 19210 de inclusión financiera (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Universalización del acceso al sistema financiero: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Reducción de costos en el acceso y uso de servicios financieros. ▶ Acceso a medios de pago electrónicos. ▶ Transformación y modernización del sistema de pagos: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Creación de un nuevo actor no bancario, ofreciendo servicios financieros (instituciones emisoras de dinero electrónico). ▶ Promoción del uso de medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo.

4 Naritomi, J. (2016).

Aumentando la productividad y la formalidad al mismo tiempo: Tabletas Concanaco para beneficiarios de Crezcamos Juntos en México

En México, las principales actividades económicas son el comercio y servicios, y emplean a la mayor proporción de trabajadores. En estos sectores el 98 por ciento de las empresas son pequeñas y medianas. En cuanto a la formalización, son informales el 83 por ciento de las empresas y alrededor del 60 por ciento de los trabajadores. Adicionalmente, solo el 33 por ciento de las pequeñas empresas utiliza TIC, la estandarización de los servicios es baja y el desempeño en las cadenas de valor es escaso.

El Comité Nacional para la Productividad creó una alianza entre el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco), de la que surgió el proyecto Tabletas Concanaco para incrementar la productividad de las pequeñas y medianas empresas en estos sectores incluyéndolas en la economía formal y modernizándolas con la inclusión de TIC en sus negocios.

La tableta Concanaco es una solución tecnológica específicamente diseñada para este tipo de empresas con un año gratis de conexión a internet, registro y provisión de reportes de ventas, posibilidad de realizar ventas electrónicas, facturación electrónica y terminal para tarjetas de crédito y débito, además de un año de garantía. El costo total de la tableta y los servicios es de alrededor US\$ 350 (\$ 5.600). Con el subsidio de Concanaco (\$ 360) e INADEM (\$ 4.640), el costo queda por debajo de los US\$ 50. La terminal para venta no tiene costos mensuales ni mínimos de facturación y tiene una comisión bancaria del 2,86 por ciento más el VAT. El proyecto brinda asesoría para el uso de las terminales de venta, a cargo de estudiantes del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). Con todo ello se pretende contribuir a la formalización laboral, facilitando a las empresas registrar a sus empleados.

Por su parte, el programa Crezcamos Juntos es una iniciativa para la formalización ante la SAT, entre cuyos incentivos se encuentra un descuento durante diez años en el impuesto sobre la renta (del 100 por ciento durante el primer año, reduciéndose un 10 por ciento cada año hasta llegar al 10 por ciento en el décimo), conocido como Régimen de Incorporación Fiscal (RIF); y con este registro, acceso a servicios de salud, a la seguridad social, a vivienda y al crédito para micronegocios.

Como parte de una alianza entre el sector público y el privado, las pequeñas y medianas empresas inscritas en este RIF a través del programa Crezcamos Juntos recibieron las tabletas Concanaco, y con ellas, el asesoramiento para mejorar la gestión de sus negocios que se transformaron en empresas formales.

El proyecto ha llegado a 15.086 beneficiarios. De ellos, el 89 por ciento ha declarado impuestos. El proyecto involucró a 147 cámaras de comercio del país y se beneficiaron más de 25.600 trabajadores: más de la mitad, mujeres (54,5 por ciento), mayormente de entre 18 y 45 años y con nivel educativo por encima del secundario (44 por ciento).

7.2.2 Formalización de trabajadores

La formalización de los trabajadores ha sido abordada principalmente a través de los incentivos o la supervisión. Las nuevas tecnologías se utilizan principalmente en la segunda.

Registro electrónico de trabajadores

El sistema de inspección y la capacidad de la Autoridad Laboral mejora con el uso de bases de datos más completas. En Brasil, como parte de la iniciativa del Gobierno Federal Sistema Público de Escrituración Digital (SPED), desde 2007 se impulsa el proyecto eSocial para unificar los reportes del empleador y del trabajador a la Seguridad Social, al Servicio de Ingresos Internos y al Ministerio de Trabajo y Empleo. Por ello, involucra la participación en agencias como la Caixa Econômica (Banco Federal), responsable del fondo de desempleo llamado Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Departamento de Ingresos Federales de Brasil.

Además de reducir la burocracia, este sistema unificado permite detectar irregularidades o inconsistencias, como subdeclaraciones o retrasos. En 2007 comenzó solo con el sistema tributario. Las empresas tuvieron que proporcionar en un formulario digital y unificado la información contable y tributaria. Luego se amplió para incorporar información sobre la seguridad social y el registro de trabajadores, incluyendo la seguridad en el trabajo, salud y accidentes laborales. Este registro único con datos estandarizados y registros actualizados facilita el monitoreo y acelera los circuitos de validación para otros procesos.

En la práctica, los usuarios ingresan información sobre el empleo (ingresos y actividades desarrolladas), la cual se transmite electrónicamente al Gobierno. La integración de los sistemas informáticos de las empresas con eSocial permitirá automatizar la comunicación con los trabajadores, con estándares e integración para registrar individuos y entidades legales en las instituciones. Hasta hace poco, eSocial era optativo y lo utilizaban principalmente los empleadores locales. Desde julio de 2018, eSocial se aplica progresivamente a todas las compañías.

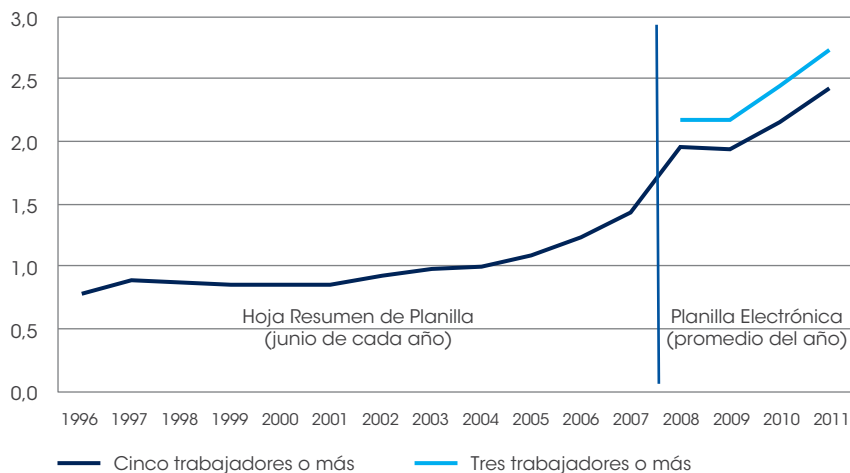
En Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo exige a las empresas privadas reportar los salarios y detalles sobre el pago, sexo, ocupación, etc. de cada trabajador. Tradicionalmente, este procedimiento se realizaba manualmente, y quienes reportaban esta información al ministerio eran mayoritariamente los formales. Los reportes son la base para el cálculo del índice de empleo registrado y para las tareas de inspección laboral. En 2006, se creó un sistema de rendición de cuentas electrónico para reemplazar al manual que informaba sobre la liquidación de salarios. A través de un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Autoridad Tributaria (SUNAT), se introdujeron tres cambios principales: (a) la información debía enviarse virtualmente, no físicamente; (b) al ser virtual, la información debía ser enviada mensualmente en lugar de anualmente; y (c) el envío debía realizarse al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la Autoridad Tributaria simultáneamente, con información sobre la empresa habitualmente requerida por el SUNAT (ventas, ganancias, etc.). La liquidación electrónica tiene dos componentes: T-Registro (para el registro de la información laboral sobre empleadores, trabajadores, cesanteados, proveedores de servicios, jóvenes en capacitación y terceras partes

involucradas) y la rendición de salarios mensual (PLAME) obligatoria (incluye información sobre la compensación salarial para aquellos registrados en T-Registro, incluyendo terceras partes proveedoras de servicios; además, incorpora información sobre días y horas trabajadas, deducciones tributarias, etc.).

Esta herramienta elimina los costos de transacciones de los procedimientos previos (como los libros contables de liquidación de salarios) y de almacenamiento, y reduce el riesgo de pérdida de información. Adicionalmente, los trabajadores pueden informar más fácilmente sobre su relación laboral. Todos los empleadores con al menos un trabajador están obligados a hacer este reporte electrónico con información precisa.

El uso de esta rendición electrónica ha mejorado la cobertura del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁵. En el sistema anterior, solo 26.000 empresas reportaban el pago de salarios cada año; y después de la introducción del reporte electrónico son más de 200.000 (cifra consistente con el número de empresas que tradicionalmente informaron a la Autoridad Tributaria). El empleo registrado también se incrementa: en empresas de 5 o más trabajadores pasa de 930.000 trabajadores en 2002 a 1.100.000 en 2005 y a 2.400.000 en 2011 (véase el Gráfico 7.4).

Gráfico 7.4. Perú (1996-2011). Registro de trabajadores (en millones de personas)



Fuente: Elaboración propia basada en información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Simplificación electrónica en el pago de las contribuciones a la seguridad social

Colombia cuenta con una herramienta conocida como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), que además de realizar un procesamiento electrónico, unifica distintos subsistemas⁶. Con ella, cada persona o empresa puede realizar sus contribuciones

⁵ Díaz, J. J. (2014).

⁶ La existencia de PILA no modifica las responsabilidades y obligaciones de los actores del sistema de protección social con respecto al pago. Esta herramienta solo busca unificar los distintos subsistemas en un único pago para facilitar el cumplimiento del contribuyente.

a la seguridad social (salud, fondo de retiro y riesgos laborales) y parafiscales (Cajas de Compensación Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) a través de un sistema de transferencias electrónicas. Antes de PILA, las contribuciones debían realizarse independientemente en cada subsistema a través de diferentes bancos y para cada tipo de trabajador. Por ello, PILA mejora la eficiencia, reduce los costos de transacción y permite a los contribuyentes conocer exactamente su situación en cada subsistema o régimen con mayor facilidad. El Ministerio de Salud y Protección Social ha habilitado un servicio de atención telefónica para orientar a los usuarios sobre el uso del sistema.

En 2010, el Congreso sanciona la Ley núm. 1429 de Formalización y Generación de Empleo, que brinda beneficios fiscales y administrativos a las empresas que cumplan las normas laborales para compensar el costo de su ingreso a la formalidad. La ley se orienta a pequeñas compañías que operan en la informalidad o las nuevas que inician un negocio formal. Entre los beneficios se encuentra la progresividad en el pago del registro del negocio, en el impuesto a los ingresos y en los pagos parafiscales. El requisito es que registren vía PILA a sus trabajadores en la seguridad social y sistemas de riesgo ocupacional.

Actualmente, la liquidación de los pagos debe ser electrónica. Los últimos grupos que se han sumado a esta modalidad obligatoria para liquidar sus aportes a la seguridad social (antes podían optar por la liquidación asistida) han sido las empresas de hasta 19 trabajadores y los trabajadores por cuenta propia⁷.

Mejora en la inspección laboral

Aunque el uso de nuevas tecnologías en la inspección laboral abrió muchos nuevos desafíos relativos a la seguridad y confidencialidad de la información o el costo de las innovaciones, generó resultados positivos para las tareas de supervisión de las dependencias a cargo y de los propios usuarios finales (empleadores y trabajadores) con mayor transparencia, relación más cercana entre usuarios, mejor monitoreo y seguimiento de las inspecciones, estadísticas sistematizadas o agilidad en la tarea misma de inspección, entre otros⁸.

Entre los ejemplos del uso de estas tecnologías en propósitos de formalización se encuentra el caso de la política de inspección laboral de Argentina. En la estrategia iniciada en 2003 para la formalización se incluyó el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), cuyo objetivo era mejorar la efectividad y el impacto de las inspecciones para verificar que los trabajadores estuvieran debidamente registrados. Haciendo uso de herramientas electrónicas, ya desde 2011 se avanza en el proceso de detección y sanción a las empresas que no cumplen con la legislación laboral. Anteriormente, el PNRT utilizaba información física en sus inspecciones, comprobando que las compañías contaran con documentación en la visita y posteriormente verificaban que todos estos trabajadores se encontraran registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), administrado por la Autoridad Tributaria, esto es, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

7 En Colombia, todas las personas con un ingreso igual o superior al salario mínimo están obligadas a afiliarse a la seguridad social, incluidos los trabajadores por cuenta propia. Esto incluye también a los hogares que contratan trabajo doméstico y a las organizaciones sociales (esquema de Madres Comunitarias).

8 OIT (2017).

En 2006, un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y AFIP crea una base denominada Simplificación Registral o Mi Simplificación. Administrada por AFIP, en ella el empleador está obligado registrar a todos sus trabajadores; y en el SIPA (también administrado por AFIP) debe indicar las contribuciones que realizará a AFIP por cada uno de esos trabajadores.

Ambas bases de datos se actualizan diariamente para que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social pueda verificar en tiempo real el estado de registro de los trabajadores y las contribuciones correspondientes. Vincular a la inspección del trabajo al registro de Mi Simplificación permite a los inspectores consultar esta información en línea a través de la interfaz Inspector Digital durante las visitas a empresas, dado que están provistos de computadoras portátiles con conexión a Internet. Si el inspector detecta una infracción, inmediatamente sanciona a la empresa por el no registro de sus trabajadores en Mi simplificación; y si hay una deuda en las contribuciones, se genera una alerta en AFIP e indica un estimado de la deuda y multas.

A raíz de esta innovación, el procedimiento de inspección se ha vuelto más eficiente: se han reducido los tiempos de 40 días a solo uno. El PNRT no inspecciona el resto de condiciones laborales (por ejemplo, aplicación de convenios colectivos), dado que es responsabilidad de las provincias, aunque sí tiene competencia específica en la detección del trabajo infantil.

Expansión de la seguridad social a grupos de difícil cobertura

Las iniciativas destacadas son aquellas que facilitan el alta y registro de trabajo doméstico mediante páginas web de fácil acceso o aplicaciones móviles. En Uruguay, en 2014 el Banco de Previsión Social (BPS) lanza una aplicación gratuita para facilitar a los empleadores el registro y cumplimiento concerniente al trabajo doméstico: BPS Trabajo Doméstico. A través de la aplicación los empleadores pueden administrar en línea consultas sobre liquidaciones, vencimientos, último pago, altas y bajas de trabajadores, modificar información sobre el trabajador doméstico (salario, datos personales) o realizar contribuciones al sistema de pensiones.

Similarmente, en Argentina desde 2018 también los empleadores pueden realizar estas gestiones a través de una aplicación específica de AFIP: Casas Particulares. Asimismo, los trabajadores domésticos pueden utilizar la aplicación para consultar sus aportes y realizar pagos adicionales a la seguridad social.

7.3 Comentarios finales

Las nuevas tecnologías transforman continuamente el mundo del trabajo. La discusión reciente se concentra principalmente en cómo estas nuevas tecnologías están afectando a los comportamientos de los actores del mercado de trabajo (trabajadores y empleadores) y las consecuencias en términos del volumen de empleo, los salarios y las condiciones laborales.

Menos atención se ha otorgado a cómo estas nuevas tecnologías están afectando al sector público; en particular, a la implementación de políticas. De hecho, todavía muchos Gobiernos están adaptándose progresivamente a ellas.

La observación de lo que están realizando los Gobiernos de la región revela una tendencia hacia el uso de la tecnología para la transición hacia la formalidad. Estas aproximaciones que denominamos políticas de e-formalidad contrastan enormemente con la tradicional de carácter manual, con presencia física e intensiva en tiempo. Por supuesto, estos desarrollos a veces se concentran en áreas de políticas o instrumentos específicos, pero la diversidad de experiencias muestra un camino prometedor para mayor investigación y experimentación.

Si bien la evidencia sugiere que los procedimientos para el registro de negocios son generalmente independientes de la formalización de trabajadores por la ausencia de coordinación entre instituciones, las nuevas tecnologías basadas en un uso inteligente de la información podrían contribuir a la reducción de esta brecha y asociar la formalización de las empresas con la de los trabajadores. En efecto, estas prácticas promueven una coordinación entre distintas áreas del Gobierno que facilita el intercambio de información sobre tributos, seguridad social y registros productivos y laborales.

Sin embargo, incluso en esta etapa inicial de la nueva generación de políticas de e-formalidad surgen cuestiones que ameritan avanzar en la discusión. Aunque no en todos los casos estas soluciones electrónicas están directamente o explícitamente relacionadas con la transición a la formalidad, sí conllevan mayor transparencia, información y nuevos enfoques que pueden considerarse instancias iniciales en esta transición, como parte de un proceso gradual. La discusión es si estos objetivos de política implican o procuran traducirse en una formalización plena.

Otro riesgo es subestimar la formalidad solo como el acto de registro. La formalidad siempre se ha reconocido como una señal o un indicador sobre la calidad del empleo. Esta dimensión de calidad es crítica para muchos objetivos de inclusión y de crecimiento inclusivo. El trabajo se encontraría incompleto si el registro de los negocios no lleva aparejados cambios en su productividad y condiciones laborales o si los trabajadores se registran en sistemas de seguridad social con prestaciones pobres. Por ello, el registro de los trabajadores y de los negocios es muy importante, pero es solo una parte de la historia completa de la transición hacia la formalidad.

Por otro lado, ¿estas políticas serían capaces de lidiar con la realidad de la falta de acceso a las nuevas tecnologías de una gran proporción de la población mundial? En algunos países, la discusión sobre la ciudadanía digital se encuentra, por ejemplo, orientada a garantizar a sus ciudadanos un acceso mínimo que probablemente se trasladará progresivamente al centro de la agenda de inclusión en el futuro.

Adicionalmente, como se espera en las próximas décadas, los Gobiernos podrán disponer de herramientas de inteligencia artificial para sus políticas. ¿Cuál es el límite para su uso; especialmente, si esta información es privada o personal? En el extremo, los Gobiernos podrán identificar a las personas en cualquier sistema de información: a los consumidores, a los trabajadores o a las unidades económicas. Esta capacidad debería utilizarse no solo para el registro, sino también para propósitos de inclusión laboral y social, y el diálogo social entre los actores del mercado de trabajo podría adquirir un rol central para asegurar que estas capacidades gubernamentales sean usadas con estos propósitos.

Finalmente, la tecnología evoluciona tan rápidamente que nuevas soluciones o alternativas basadas en la automatización, robótica, *big data* o inteligencia artificial, entre otros, se están

desarrollando permanentemente. Y a su vez, actualmente algunas tareas de los Gobiernos se están automatizando, por ejemplo, para aumentar la rapidez de las respuestas públicas. ¿Significa ello una nueva etapa en las políticas de formalización?

Referencias

- Amoah, R., Bansal, R., Kasebele, A., Plaitakis, A., BFA** (2017). *Building an inclusive digital payments ecosystem: The way forward*. Better than cash alliance. Disponible en: https://btca-prod.s3.amazonaws.com/documents/312/english_attachments/Country_Diagnostic-Ghana_full_report.pdf?1506490992
- Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2013). *Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas núm. 6507. Banco Mundial, Washington. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15866>
- Chacaltana, J., Leung, V. y Lee, M.** (2018). *New Technologies and the transition to formality: the trend towards e-formality*. Documento de trabajo sobre empleo núm. 247. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_635996/lang--en/index.htm
- Chen, M. A.** (2016). "The Informal Economy: Recent Trends, Future Directions", en *New Solutions: A Journal of Environmental and Occupational Health Policy*, Vol. 26, núm. 2. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/27252281>
- Deelen, L.** (ed.) (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_368329/lang--es/index.htm
- Deloitte** (2016). *New rules requiring electronic rather than cash payments*. Disponible en: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gr/Documents/tax/gr_tax_alert_electronic_transactions_en_noexp.pdf
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S. y Hess, J.** (2018). *The Global Findex Database 2017. Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*. Banco Mundial, Washington. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29510/9781464812590.pdf>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES)** (2016). *E-government survey 2016: e-Government in Support of Sustainable Development*. Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- (2003). *UN Global E-government Survey 2003*. Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2003>
- Díaz, J. J.** (2014). "Formalización empresarial y laboral", en Infante, R. y Chacaltana, J. (eds.) (2014). *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Perú*. OIT/CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40343-un-desarrollo-inclusivo-caso-peru>

- GSMA** (2017). *Economía Móvil. América Latina y el Caribe 2017*. Disponible en: <https://www.gsma.com/latinamerica/es/economia-movil-america-latina-2017>
- Ketterer, J. A.** (2017). *Digital Finance: New Times, New Challenges, New Opportunities*. Documento para discusión núm. 501. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8199>
- Lugo, J. y Sampson, T.** (2008). "E-Informality in Venezuela: The other path of technology", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, núm. 1. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1470-9856.2007.00259.x>
- MasterCard** (2013). *Master Card, Government Services & Solutions case study: Egypt ministry of finance prepaid payroll card*.
- Naritomi, J.** (2016). "Consumers as tax auditors", Documento de trabajo. London School of Economics. Disponible en: http://www.iipf.org/papers/Naritomi-Consumers_as_tax_auditors-151.pdf
- OCDE** (2017). *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.htm>
- OIT** (2017). *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*. Informes Técnicos OIT Cono Sur núm. 2. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_614905/lang--es/index.htm
- (2016a). *Formalizing domestic work*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_536998/lang--en/index.htm
- (2016b). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra. Disponible: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm
- (2014a). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Notas sobre formalización. Lima, OIT/FORLAC. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245613/lang--es/index.htm
- (2014b). *La formalización laboral en Argentina: avances recientes y el camino por recorrer*. Notas sobre formalización. Lima, OIT/FORLAC. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245614/lang--es/index.htm
- Smith, S. y Harwood, P.** (2011). "Employment Relation Comment". Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS). Disponible en: [https://www.bl.uk/britishlibrary/~media/bl/global/business-and-management/pdfs/non-secure/s/o/c/social-media-and-its-impact-on-employers-and-trade-unions.pdf](https://www.bl.uk/britishlibrary/~/media/bl/global/business-and-management/pdfs/non-secure/s/o/c/social-media-and-its-impact-on-employers-and-trade-unions.pdf)
- Zins, D.** (2011). "The U.S. Department of Labor's New Timesheet App: The Wage and Hour Stakes Just Got Higher", en Morrison & Foerster LLP. Disponible en: <http://media.mofo.com/files/uploads/Images/110714-Employment-Law-Commentary.pdf>

Hossam, M. "Employee payroll cards education programme is achieving financial inclusion in Egypt: General Manager of Visa Egypt", en Daily News Egypt, de 1 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.dailynewsegypt.com/2016/06/01/employee-payroll-cards-education-programme-achieving-financial-inclusion-egypt-general-manager-visa-egypt/>

Stamatelou, G. (2017). "Greece- New law amends income tax system", in GMS Flash Alert. KPMG Advisory AE. Disponible en: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2017/04/flash-alert-2017-073.html>

PARTE II.

ESTRATEGIAS EN SEGMENTOS DE ALTA INFORMALIDAD



8. ESQUEMAS ESPECIALES PARA MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Linda Deelen

Directora del Programa de Empresa, Microfinanza y Desarrollo Local (EMDL) del Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF-OIT)

Lysette Henríquez Amestoy

Especialista en materia de PYMEs y Consultora Internacional



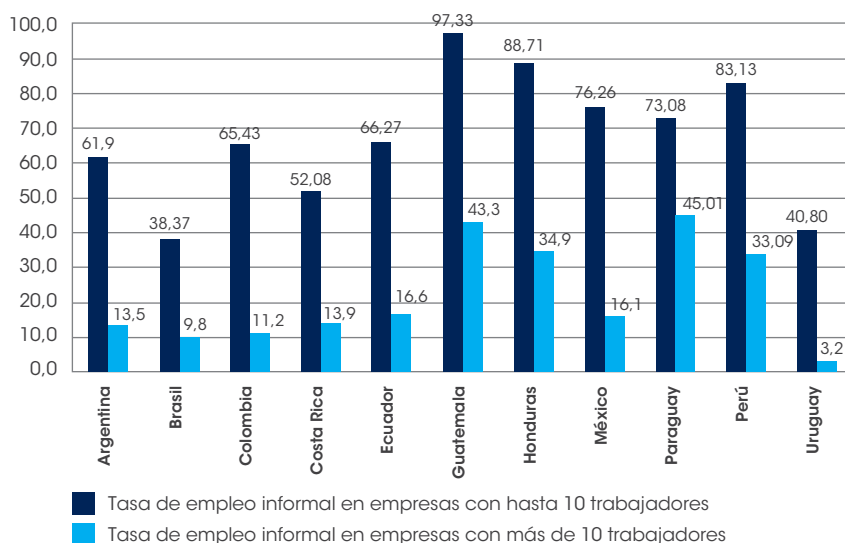
Resumen

Parte importante del empleo informal en América Latina se concentra en las micro y pequeñas empresas. Según la OIT¹, trabajadores independientes y empresas de hasta diez trabajadores explican casi el 70 por ciento del empleo informal total de la región. La informalidad de las micro y pequeñas empresas es a la vez causa y resultado de la baja productividad y del lento desarrollo económico de los países. La informalidad es empresarial (del negocio) o laboral (del trabajador); y no siempre la formalidad empresarial conlleva necesariamente la formalidad laboral o viceversa. La formalización laboral ha sido la más difícil de lograr. Los avances han sido moderados teniendo en cuenta los esfuerzos realizados. No obstante, la experiencia da cuenta de que los abordajes integrales sí dan resultados positivos, aunque sus efectos no sean perceptibles en el corto plazo.

8.1 Perfil de las entidades productivas informales

En la región, el empleo informal en las empresas de hasta diez trabajadores supera ampliamente el registrado en las compañías con más de diez trabajadores, con brechas distintas por país. El Gráfico 7.1 muestra la tasa de empleo informal en empresas con hasta 10 trabajadores en países seleccionados de América Latina. La brecha es menor en países como Paraguay, Honduras y Guatemala, cuyos niveles de informalidad son los más elevados de la región; y es máxima en Uruguay (12 veces), donde el nivel de informalidad es de los más bajos.

Gráfico 8.1. América Latina (11 países) (2013). Tasa de empleo informal en empresas de distintos tamaños en actividades no agrícolas (en porcentaje)



Fuente: SIALC, de la OIT, basándose en encuestas de hogares.

La problemática de las pequeñas entidades productivas informales está estrechamente relacionada con la heterogeneidad productiva, es decir, la existencia simultánea de sectores de productividad laboral media y alta y un conjunto de segmentos en que la productividad del trabajo es muy baja². Las brechas de productividad entre sectores, regiones y empresas de distintos tamaños son muy grandes. Las principales características de las entidades productivas informales son las siguientes:

- ▶ **Las entidades productivas informales habitualmente tienen un grado de organización escaso, con baja división entre capital y trabajo.** Las relaciones laborales se basan regularmente en relaciones informales de empleo y trabajo de familiares y amistades. La propiedad legal de los activos, en la mayor parte de los casos, no es de la unidad productiva. Esto limita la celebración de contratos, transacciones con otras unidades productivas y operaciones de financiamiento.

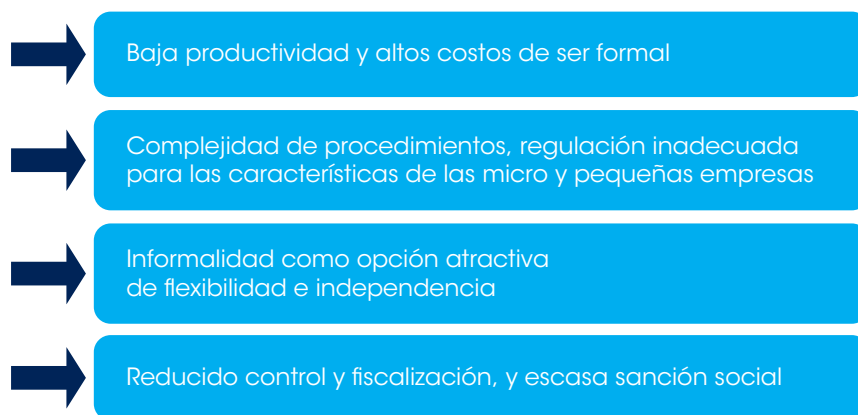
2 CEPAL (2010).

- ▶ **Las empresas del sector informal presentan una productividad considerablemente más baja que las del sector formal de similar tamaño.** Esto obedece a su bajo grado de uso de tecnología, inversión y capital humano, su reducido nivel organizacional y también a su limitada inserción en el mercado y problemas de acceso al crédito. Es habitual que los productos del sector informal sean de inferior calidad y precio y lleguen a un mercado diferente que los del sector formal.
- ▶ **Habitualmente las transacciones de las entidades productivas informales son en efectivo.** En algunos casos se utilizan insumos que proceden de unidades productivas informales o que tienen origen dudoso, ya sea traídos al país por canales poco formales o que carecen de las certificaciones o permisos exigidos por el mercado. Los productos o servicios se comercializan sin factura, por lo que usualmente no se destinan a empresas formales.
- ▶ **Los salarios e ingresos en el sector informal son en promedio menores que en el sector formal.** Sin embargo, hay estudios que demuestran que los empleadores en la economía informal pueden tener ingresos que superan los del sector formal. Dentro del sector informal se dan diferencias importantes entre categorías de empleo, notablemente entre empleadores y asalariados.
- ▶ **La dinámica de los salarios e ingresos en la economía informal tiene un ritmo menor que el del sector formal.** Esto en parte obedece a la limitada capacidad de negociación que tienen los actores del sector –tanto dependientes como autónomos– y a la menor dinámica de crecimiento y productividad en el sector informal.
- ▶ **Una alta proporción de las unidades productivas informales opera en el hogar o no tiene local conocido, establecido o visible al público.** Esto dificulta la fiscalización y el monitoreo por parte de los diferentes servicios y autoridades. Cuando tienen locales establecidos o instalaciones, habitualmente la titularidad de la propiedad presenta problemas.
- ▶ **La representación de los actores de la economía informal a escala nacional, local o sectorial es mínima o inexistente en la mayoría de los países.** Esto dificulta la canalización de sus planteamientos, su posicionamiento y la superación de su condición mediante diferentes instrumentos de política pública. Esta falta de organización y representación es igual para los asalariados y para los empresarios.

8.2 Causas de la informalidad en las micro y pequeñas empresas

La informalidad es un fenómeno multidimensional en el que intervienen diversos factores económicos, estructurales, institucionales y hasta políticos; e inciden fuertemente los procesos de globalización, externalización y subcontratación. El Gráfico 7.2 ilustra, a nivel microeconómico, los principales determinantes que influyen en la decisión de las empresas de menor tamaño de operar informalmente.

Gráfico 8.2. Causas de la informalidad en las micro y pequeñas empresas



8.2.1 Baja productividad y alto costo de ser formal

La baja productividad de las empresas de menor tamaño y, por lo tanto, sus reducidos ingresos frecuentemente limitan su capacidad para cumplir debidamente con sus obligaciones administrativas, laborales y tributarias. Datos de la CEPAL muestran que las empresas de menor tamaño en América Latina alcanzan niveles de productividad relativos inferiores a los que registran los países de la OCDE. Por ejemplo, la productividad de las empresas pequeñas de la región se encuentra entre el 16 y el 36 por ciento de la de las empresas grandes; cifra que en los países europeos llega a ser entre el 63 y el 75 por ciento.

Los bajos niveles de productividad de las empresas de menor tamaño de la región corresponden a un conjunto de limitaciones internas así como a restricciones en el entorno. La mayoría de las micro y pequeñas empresas tiene un acceso limitado a financiamiento, que les impide invertir, innovar y acceder nuevos mercados. A estos factores se suman dificultades del sector de actividad, de la cadena productiva, del clúster o, incluso, macroeconómicas.

En términos generales, las micro y pequeñas empresas en América Latina están insertas en las ramas de menor productividad, donde las barreras de entrada y las necesidades de conocimiento son menores. La gran mayoría se dedica a servicios o procesos de producción estandarizados, y compiten no solo entre ellas, sino también con la producción a gran escala. Para estas empresas, los costos de formalización son difíciles de enfrentar; sobre todo, en los primeros años de operación.

Es probable que muchas microempresas informales, dada su condición actual, no resistan los costos de la formalización sin pasar por cambios de fondo en materia de inserción en el mercado y de dotación de factores que redunden en una mayor productividad. Lo anterior no es siempre factible ni a corto ni a medio plazo por su gran precariedad y los altos niveles de pobreza de las personas involucradas en ellas. En muchas ocasiones, para sobrevivir, la

baja productividad de las microempresas es parcialmente compensada con la evasión de impuestos y el no pago de las obligaciones laborales.

8.2.2 Complejidad de procedimientos, regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas

Durante su ciclo de vida, las empresas formales deben realizar trámites burocráticos que suponen una inversión de tiempo y dinero. La complejidad de los trámites, sus plazos y costos en comparación con los niveles de ingreso per cápita difieren significativamente entre países. Lo anterior incide en la competitividad de las empresas y en el grado de formalización.

Para iniciar su funcionamiento formal, una unidad productiva debe realizar una serie de procedimientos de registro y licencia ante diversos interlocutores, frecuentemente no coordinados entre sí. Los procedimientos burocráticos en el registro de propiedad también complejizan la creación de empresas formales; sobre todo, para la microempresa, que habitualmente no cuenta con la titularidad de la propiedad. Esto limita el acceso a financiamiento y a la obtención de servicios básicos, como electricidad y agua.

En la fase de operación, el régimen impositivo requiere información sobre contabilidad con el que habitualmente la pequeña empresa no cuenta. Además, el régimen tributario y de seguridad social exige realizar un gran número de pagos ante distintas entidades, con múltiples formularios, lo que consume una gran cantidad de tiempo del empresario. Las pequeñas empresas normalmente tienen baja capacidad gerencial y una estructura administrativa precaria que no se condice con la complejidad de las demandas del aparato institucional.

En la etapa de cierre de la empresa –más aun si lleva asociado un problema de insolvencia o quiebra–, los procesos pueden ser muy prolongados: superan los cuatro años en algunos países y el grado de recuperación de los recursos es bajo. Para los empresarios participantes, los largos y costosos procesos de quiebra significan una seria limitación para reemprender otras actividades económicas en un tiempo prudencial, y les induce a operar en la informalidad.

8.2.3 Baja percepción de la relación beneficio-costos de la formalidad

En numerosos casos, aunque se cuente con capacidad contributiva, las unidades productivas eligen libremente la informalidad por ser la opción que más se acomoda a su situación particular o porque tienen una baja percepción de la relación beneficio-costos de la formalidad.

En muchas ocasiones, las mujeres perciben el trabajo informal como una opción que les permite trabajar en el hogar, con libertad de horarios. Esto les proporciona más posibilidad de compatibilizar el trabajo remunerado con las tareas domésticas y de cuidado (de hijos y de ancianos), que siguen recayendo desproporcionadamente sobre ellas. De esta manera complementan el ingreso familiar; incluso con cobertura de salud, cuando otro miembro de la familia cuenta con ella. Igualmente, a los jóvenes les permite generar ingresos, compatibilizar trabajo con estudios y adquirir experiencia laboral.

Existen emprendedores que, no teniendo mayores ambiciones de expandir su negocio, perciben que las necesidades y beneficios de la formalización son para las empresas más grandes y que su unidad productiva es demasiado pequeña para ser formalizada. Por una parte, esta opción significa independizarse de la legislación laboral y sus obligaciones; y por otra, no pagan impuestos ni cotizaciones a la seguridad social, ni llevan contabilidad, lo que les permite ser más competitivos en precios (competitividad espuria).

Así las cosas, es frecuente que los beneficios de la formalización no sean tan evidentes ni para empleadores ni para trabajadores. A menudo, la desconfianza en las instituciones – especialmente, en aquellas relacionadas con beneficios de más largo plazo, como los fondos de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia– conspira en contra. La capacidad de respuesta de las entidades gubernamentales y/o privadas para garantizar el cumplimiento de los beneficios comprometidos a futuro está en muchas ocasiones puesta en tela de juicio.

8.2.4 Reducido control y fiscalización y escasa sanción social

La dispersión territorial y la operación poco visible de las micro empresas –frecuentemente en el hogar o sin local establecido– dificulta la labor de fiscalización y control. A lo anterior se añade la actitud permisiva existente en varios países en relación con la fiscalización de este segmento de empresas. No es raro encontrar países en que las empresas formales, por ser pocas, sean intensamente fiscalizadas y sancionadas, y las informales no reciban ninguna sanción. Esto no contribuye a incentivar la formalidad.

La reducida capacidad de los equipos fiscalizadores –en recursos humanos y financieros– para atender a grandes números de empresas informales dispersas en todo el territorio favorece un control reducido. A veces esta capacidad se ve debilitada aun más por la falta de articulación entre las entidades fiscalizadoras. El costo de fiscalizar adecuadamente a las empresas de menor tamaño puede ser bastante importante y el aporte potencial en materia tributaria, limitado. Las administraciones tributarias de los países suelen sacar esas cuentas.

Asimismo, son extendidas prácticas poco sanas –no sancionadas socialmente con la debida fuerza– que no contribuyen a la formalización: las multas reducidas a la informalidad, por lo que los infractores prefieren pagarlas frente a cumplir con la regulación; los sistemas de sanciones mal diseñados, en que la reiteración de infracciones de un mismo tipo no implica multas crecientes; y a existencia de sobornos o de prácticas corruptas en eslabones del aparato fiscalizador cobrados a las empresas informales, que posibilitan la continuidad de su operación en la informalidad.

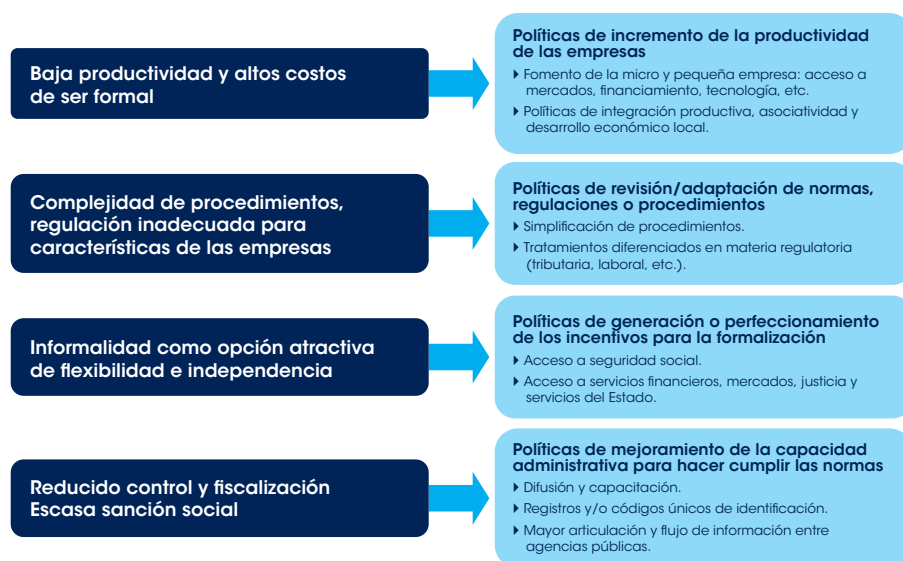
8.3 Hacia una política integral de formalización

Antes de diseñar una estrategia para formalizar la micro y pequeña empresa, cabe preguntarse en qué partes de la economía y en qué sectores se concentran las empresas informales. Es ineludible investigar las razones por las cuales los dueños han decidido no formalizar sus empresas, y aprender más sobre su grado de conocimiento sobre los trámites, los costos y las ventajas de formalizar.

En el abordaje de la informalidad también es necesario hacer una distinción en función del potencial de formalización de las unidades productivas tomando en consideración

la situación de gran precariedad de las microempresas –de subsistencia– y sus bajas posibilidades de expansión. Otra distinción es la proporción de trabajadores independientes que se contabilizan como micro y pequeñas empresas en la informalidad, ya que el diseño de los instrumentos destinados a los primeros deberían pensarse en función de los trabajadores autónomos que no perciben salarios. A partir de las causas de la informalidad identificadas, en el Gráfico 8.3 se exponen algunas líneas de estrategia para su reducción.

Gráfico 8.3. Líneas estratégicas para reducir la informalidad en la micro y pequeña empresa



Para bajar los niveles de informalidad en el sector de las micro y pequeñas empresas, es necesario abordar la problemática de manera integral y diseñar e implementar un conjunto de políticas que promuevan la transformación genuina a la formalidad. Esas políticas para fomentar la productividad en las micro y pequeñas empresas tienen que ir acompañadas de políticas para reducir la complejidad de los trámites administrativos en la constitución de la empresa, en la tributación y en la seguridad social. La clave está en encontrar un equilibrio entre los incentivos a la formalización y los desincentivos a la informalidad, tomando en cuenta que la mezcla adecuada de incentivos y sanciones debe de ser diferente dependiendo de la mayor o menor presencia de emprendedores vulnerables en el sector informal.

A continuación se describen algunas estrategias para simplificar la constitución de la empresa, para racionalizar los trámites de la contabilidad fiscal y del pago de impuestos y para mejorar el acceso de los ocupados en la micro y pequeña empresa a la seguridad social.

8.3.1 Simplificar la constitución de la empresa

La necesidad de racionalizar los trámites para constituir la empresa es un tema que ha recibido mucha atención en los países de América Latina durante los últimos diez años. Desde que el Banco Mundial publicó en el año 2003 el primer informe sobre las

regulaciones que afectan a las empresas, hay una conciencia creciente del exceso de trámites que existe en muchos países para crear empresas. Estos trámites no siempre sirven para proteger a los clientes, trabajadores o vecinos de las empresas, pero sí hacen más compleja su formalización. En el periodo 2005-2013, los 23 países sobre los cuales se presentan datos en los informes *Doing Business* realizaron 311 reformas para simplificar la constitución de empresas.

En el análisis de la racionalización de los trámites empresariales es importante tener en mente que las regulaciones para constituir una empresa tienen un papel fundamental en proteger a distintos grupos de personas que interactúan con la empresa y en asegurar que pague sus impuestos y opere en concordancia con la regulación ambiental. Con la registración de la empresa se crea una entidad única e identificable en caso de quiebra o demandas contra ella presentadas por trabajadores, clientes, acreedores, accionistas o vecinos. Otro objetivo relevante de estas regulaciones es asegurar que la empresa se haya instalado en un espacio físico seguro y saludable.

Varios estudios han llamado la atención a la trascendencia de los trámites para la constitución de la empresa como fuente de ingresos oficial y no oficial para los servicios públicos y sus funcionarios. Datos de 85 países analizados en el marco de un estudio de la Universidad de Harvard³ muestran que una regulación más estricta no está asociada a una mejor calidad de los productos, ni a mejores resultados ambientales ni a una competencia más leal. El estudio revela que una regulación más estricta sí está asociada a niveles más altos de corrupción y una mayor presencia relativa de la economía informal. Estos datos evidencian que algunas regulaciones benefician menos a la sociedad y más al aparato público y sus servidores.

Es importante tener presente que los trámites para la constitución de la empresa son solo una parte del conjunto de las regulaciones que afectan a las empresas. Generalmente, los procedimientos para la constitución de la empresa se hacen solo una vez. Los trámites relacionados a obligaciones tributarias y de la seguridad social, sin embargo, se repiten durante toda la vida operacional de la empresa. Este argumento no quita importancia a la necesidad de simplificar la creación de empresas, pero sí apunta a que la racionalización de los trámites para la constitución de la empresa por sí solo no tendrá un impacto sustancial sobre la tasa de formalización, ya que el empresario evalúa la carga administrativa que conlleva la formalización de la empresa en su conjunto.

Los trámites para la constitución de la empresa

Aunque los objetivos de las regulaciones para la constitución de la empresa son similares en todas partes, no existen dos países en que los procedimientos sean exactamente iguales. Varía mucho el número de trámites: desde un único procedimiento en Canadá hasta 17 en Venezuela. Estos procedimientos se pueden agrupar en diferentes categorías: registración comercial, registración ante las autoridades tributarias competentes, inscripción en la seguridad social, y otros permisos y licencias.

3 Djankov, S. *et al.* (2002).

Simplificación regulatoria y administrativa

Aunque muchos Gobiernos se han esforzado durante los últimos años en racionalizar los trámites para la constitución de la empresa, han encontrado que esta tarea no es necesariamente fácil. En primer lugar, los procesos de simplificación involucran un gran número de instituciones que operan en diferentes niveles administrativos, cada una con su lógica operacional, sus prioridades propias y, muchas veces, sus necesidades de generar ingresos. En segundo lugar, la ejecución de las reformas –sobre todo, a escala municipal– requiere esfuerzos adicionales en materia de difusión y capacitación de los funcionarios públicos.

Diferentes países han implementado estrategias para hacer menos engorroso el proceso de la constitución de la empresa. Las estrategias más corrientes son las ventanillas únicas, reforma de los permisos y licencias, establecimiento de plazos límites y silencio administrativo positivo, abolición del capital mínimo pagado, nuevas formas jurídicas para microempresas, simplificación de procesos administrativos, digitalización de procesos administrativos, e información y difusión.

Recuadro 8.1. Ventanillas únicas y centros multiservicio

El modelo de la ventanilla única se ha instalado en muchos países para facilitar el proceso de constitución de la empresa. El concepto de la ventanilla única se refiere más ampliamente a agrupar en una sola instancia u organismo distintos trámites que el ciudadano o empresario debe realizar ante la Administración pública.

A menudo, las ventanillas únicas no se limitan a los trámites para la creación de la empresa, sino que también gestionan otro tipo de solicitudes, como permisos de circulación, por ejemplo. Una ventanilla única puede pertenecer a una sola institución o puede integrar trámites gestionados por múltiples entidades.

- ▶ El **modelo de la ventanilla única institucional**, en el cual una entidad ofrece una sola ventanilla de atención al público para diferentes trámites, es común, por ejemplo, en municipalidades: recibe solicitudes sobre las que se pronuncian las diferentes áreas competentes de la misma entidad. El modelo no presenta mayores complejidades para la entidad administrativa, pero tampoco simplifica de manera sustancial la labor del empresario, quien igualmente tiene que acudir a otras instituciones para los demás trámites.
- ▶ La **ventanilla única interinstitucional** recibe solicitudes relacionadas a múltiples trámites gestionados por diferentes entidades. La idea es ofrecer al empresario un proceso único, para el cual debe presentar un solo formulario que responde a los requisitos de información de todo el proceso, sin necesidad de relacionarse con otras entidades. La creación de una ventanilla única interinstitucional requiere un acuerdo y un modelo de trabajo coordinado entre las diferentes entidades involucradas.
- ▶ Un **centro multiservicio** es un espacio físico único en el cual múltiples entidades atienden a los empresarios con sus propias ventanillas de recepción. Este modelo no libera al empresario de la necesidad de relacionarse con múltiples entidades, pero sí le posibilita hacer todos los trámites en un solo lugar. El centro multiservicio no necesariamente simplifica el proceso de la constitución de la empresa, ni la cantidad de formularios requeridos ya que no siempre las entidades presentes logran ofrecer un proceso racionalizado. La creación de un centro multiservicio implica ciertos costos para la Administración pública de mantener un establecimiento en una localidad de fácil acceso con el personal necesario.

De las experiencias de los distintos países que han llevado adelante procesos de reforma para simplificar la constitución de la empresa, se pueden extraer lecciones. Evidentemente, la manera de abordar el tema depende del compromiso político con una posible reforma, la complejidad de las regulaciones existentes, el grado de centralización en la toma de decisiones y el grado de uniformidad de las regulaciones entre las diferentes jurisdicciones.

Los procesos de reforma típicamente involucran a múltiples actores. En muchos casos, por lo tanto, tiene sentido crear una comisión para analizar la situación y preparar la propuesta de reforma. Dicha comisión puede posteriormente dinamizar el compromiso político para la aprobación e implementación de la propuesta de reforma. La comisión debería integrar como mínimo a representantes de las autoridades pertinentes de las Administraciones central y local y de las autoridades regulatorias; y puede integrar a representantes del sector privado o, alternativamente, programar sesiones de trabajo con los representantes empresariales en distintas fases del proceso.

Un primer paso en el proceso es la creación de un inventario de las regulaciones en vigor que afectan a las empresas en la fase de la constitución, incluyendo las licencias y permisos requeridos para diferentes tipos de empresas. Esta sistematización de las regulaciones existentes normalmente se somete a una validación de los diferentes actores, proceso que también genera más claridad sobre los cuellos de botella en los trámites.

En países donde los Gobiernos subnacionales tienen la autoridad para diseñar sus propias regulaciones, hacer un inventario de todos los permisos y licencias locales puede ser un proceso muy engorroso. En estos casos, tiene sentido separar el proceso de reforma nacional de los procesos de reforma local, sin perder de vista la necesidad de coordinación entre ambos procesos.

En la sistematización de las regulaciones vigentes y en el diseño de la propuesta de reforma es necesario transparentar el rol de los permisos y licencias en la generación de ingresos para los servicios públicos locales. Estas entidades no siempre cuentan con los recursos necesarios para desarrollar sus actividades y dependen de lo cobrado a las empresas. Puede entonces existir la necesidad de complementar la propuesta de reforma con planteamientos para compensar la pérdida de ingresos de estas entidades locales. Estas situaciones, a la vez, enfatizan la necesidad de tener criterios claros en cuanto a qué tipos de licencias y permisos deben pagar las empresas.

Existen buenos argumentos para hacer un proceso de reforma integral, racionalizando a la vez varios procesos y rediseñando o eliminando, donde conviene, ciertos tipos de licencias y permisos⁴. Por un lado, el impacto de una reforma diseñada e implementada de manera integral será mayor. Por el otro, cuando se presenta una propuesta integral y completa, existe menos probabilidad de que los posibles intereses específicos para no reformar ciertas regulaciones demoren el proceso. En algunos contextos, sin embargo, puede ser eficaz salir adelante con algunas reformas específicas relativamente fáciles de acordar e implementar y que tengan un impacto inmediato para las empresas. De esta manera, se genera cierto *momentum* para el proceso de reforma, que en su totalidad puede requerir más tiempo.

4 Corthay, L. (2010).

Los mecanismos legales más apropiados para implementar los cambios propuestos dependen del sistema normativo del país. Independientemente de los mecanismos más adecuados, puede ser recomendable presentar un conjunto de reformas en un solo paquete. Algunos países han promulgado leyes que dictan normas para suprimir o reformar un conjunto de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración pública. En otros países, se han presentado al poder legislativo paquetes de iniciativas de reformas en varios ordenamientos legales.

Una vez promulgada y en vigor la nueva legislación, se requieren esfuerzos de divulgación y capacitación de funcionarios públicos para que la implementación sea efectiva. Sobre todo, a escala municipal, la experiencia muestra que la reforma se ejecuta de manera imperfecta si no va acompañada de procesos de asesoría para concretar los cambios en los procesos administrativos y para asegurar que la información entregada a los empresarios sea la correcta.

8.3.2 Racionalizar los trámites de tributación

Un ámbito que merece ser estudiado en profundidad en el marco de las políticas de formalización de las micro y pequeñas empresas son los sistemas tributarios a los que están sometidas estas entidades productivas y los desincentivos que generan para la formalización. El grado de la carga tributaria indudablemente es uno de los factores más fuertes detrás de la decisión de muchos pequeños empresarios de no registrarse. Aun si los problemas de liquidez que pueden generar las imposiciones tributarias en teoría afectan más durante ciertas etapas del ciclo de vida de las empresas –como el inicio de actividades–, en realidad empresas de distintos grados de madurez siguen operando en la informalidad para evadir sus obligaciones tributarias.

En muchos países de la región existe una tasa de impuesto a las ganancias diferenciada para empresas de menor tamaño. Sin embargo, en materia tributaria, no solo las tasas impositivas deben preocupar. La complejidad del sistema y sus procedimientos, la multiplicidad de tributos y cotizaciones y la escasez de información son temas conexos con mucha incidencia en los procesos de formalización.

Desde la perspectiva de la Administración Tributaria, la micro y pequeña empresa constituye un segmento difícil y costoso de fiscalizar y con un potencial reducido de ingresos fiscales. Estimaciones realizadas en diversos países indican que pueden representar entre el 1 y el 10 por ciento del monto de la recaudación y entre el 70 y el 95 por ciento de los contribuyentes. Particularmente complejo de administrar son el sector primario y la construcción, por su dispersión geográfica, accesibilidad e irregularidad de ingresos.

Las áreas de intervención más habituales en materia tributaria que inciden positivamente en la formalización se agrupan en cuatro categorías: los **regímenes especiales**, que habitualmente otorgan un tratamiento diferenciado para los pequeños contribuyentes en los diferentes tributos; las **simplificaciones en los regímenes generales** en materia de contabilidad, declaración del IVA y ajustes al impuesto a la renta; la **información y asistencia tributaria**; y la **reducción de la evasión y promoción de continuidad en la tributación**.

La necesidad de reducir los costos de transacción para los pequeños contribuyentes y los costos de administración para las agencias tributarias lleva a poner énfasis en la simplificación

tributaria. Lo más frecuente es que para las unidades económicas de menor complejidad se establezcan regímenes especiales, que necesitan escaso soporte documental y contable. Y en lo que respecta a las pequeñas empresas con personería jurídica, mayor desarrollo y capacidad de información, es habitual tratar de incorporarlas al régimen general tributario que opera en el país, haciendo solo algunas simplificaciones para facilitar el cumplimiento y apoyar su crecimiento.

Recuadro 8.2. Regímenes especiales

Para simplificar la tributación de pequeños contribuyentes, varios países han creado regímenes especiales. Estos se implantan fundamentalmente para hacer frente a la elevada informalidad de la actividad económica de determinados segmentos, para fomentar las empresas de menor tamaño y promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos administrativos de las agencias tributarias. Se caracterizan por tener una o más de las siguientes características:

- ▶ Una **tasa tributaria** menor que los regímenes generales, por lo que constituyen un estímulo fiscal importante.
- ▶ Determinación de la base gravable mediante un **método presuntivo** y no basado en los resultados reales obtenidos en el ejercicio, ya que la disponibilidad y calidad de la información se supone limitada. Los montos que se deben pagar se determinan por medio de una estimación de la renta presunta media basada en parámetros monetarios o físicos que reflejan lo más aproximadamente posible la capacidad contributiva de las empresas de menor tamaño. Esto hace menos complejos los procedimientos, facilita la fiscalización posterior y contribuye a reducir los requisitos en materia de contabilidad y registros.
- ▶ **Sustitución.** Algunos regímenes especiales sustituyen impuestos de diferente naturaleza y los integran en un solo tributo o pago. Esa integración puede incluir impuestos a la renta, IVA y otros propios de cada país. Incluso en algunos casos incorporan el aporte del empleador a las cotizaciones de la seguridad social. Esta integración de impuestos y cotizaciones se conoce en algunos países como **monotributo** y supone un ahorro de costos administrativos para los pequeños contribuyentes. También algunos regímenes especiales sustituyen e integran impuestos del ámbito nacional, provincial y local, simplificando los trámites y, por lo tanto, los costos de cumplimiento.

Otra forma de abordar la tributación de las empresas de menor tamaño o de los pequeños contribuyentes es a través de modificaciones en el régimen general que faciliten el cumplimiento de las obligaciones. Entre ellas, las más frecuentes son la contabilidad tributaria simplificada, las simplificaciones al impuesto al valor agregado y los ajustes al impuesto a la renta.

En general, las experiencias internacionales validan la noción de tratar diferenciadamente en materia tributaria a determinados sujetos. Sin embargo, las mismas experiencias obligan a poner atención en ciertos elementos negativos que la simplificación tributaria puede conllevar.

Uno de problemas más recurrentes en los regímenes especiales es el llamado "enanismo fiscal": la tendencia de las empresas a usar distintas estrategias para "permanecer" pequeñas y pagar menos impuestos. Es la situación, por ejemplo, de empresas que previamente contribuían en el régimen general y que posteriormente migran al régimen especial,

encontrándose en las categorías inferiores de tributación por la vía de la subdeclaración y/o fragmentación, con la consiguiente pérdida de recaudación para el país.

El otro problema asociado a este tipo de regímenes es la **categorización y la técnica presuntiva utilizada**, tanto en su establecimiento como en la actualización de sus parámetros. Se reconoce que el nivel de ventas como parámetro de referencia único es insuficiente, ya que no entrega certeza jurídica ni provee una estimación fiable de las ganancias. Por ello se aboga por la complementación con otros parámetros que puedan reflejar también la capacidad de ingresos de estas unidades productivas. A veces, sin embargo, la determinación de estos y su posterior control se complejiza bastante.

En los regímenes presuntivos habitualmente la determinación de la carga tributaria se basa en los **rendimientos medios** o potenciales de la actividad, por lo cual, el contribuyente que se encuentre por debajo de la media sale desfavorecido. Tal es la situación, por ejemplo, de un contribuyente que durante los ejercicios anuales enfrenta pérdidas, pero que debe pagar impuestos de todas formas, ya sea en base a técnicas presuntivas de cuota fija o por un porcentaje relacionado con las ventas brutas.

Otra complicación generalizada es la apuesta al **uso de las TIC** para el registro, declaración, contabilidad simplificada y pagos, utilizando programas que no siempre resultan tan amigables y accesibles como sería deseable. No siempre se considera en forma realista la brecha digital existente entre las pequeñas unidades productivas y las empresas medianas y grandes. A estas limitaciones se suman problemas de accesibilidad por la falta de oficinas de las agencias tributarias en localidades más pequeñas y la escasa disponibilidad de conectividad en este tipo de lugares. El no aprovechamiento de las ventajas del régimen especial por desinformación de los contribuyentes y el desconocimiento de las sanciones por el mismo motivo son problemas recurrentes.

Cómo diseñar un sistema apropiado a cada estrato

A partir de las experiencias internacionales surgen recomendaciones prácticas para aspectos de diseño de los regímenes especiales y de simplificación de regímenes generales tributarios para la formalización de empresas. Estas se enmarcan en tres principios generales: simplicidad, menor costo y certeza jurídica.

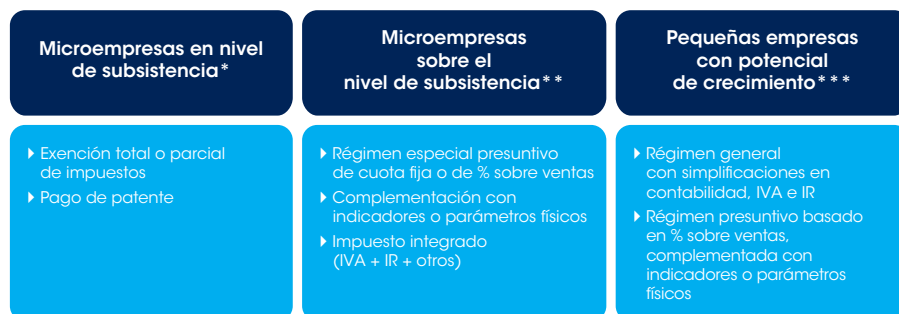
Las características de diseño y operación de los sistemas tributarios tienen que adecuarse al contexto del país y a las particularidades de los contribuyentes. Aspectos que deben tomarse en cuenta son los siguientes: el nivel de educación de los pequeños contribuyentes, la disponibilidad de información confiable, el grado de informalidad, la cultura de emisión de recibos o facturas, el acceso de las pequeñas empresas a asesoría tributaria, el grado de informatización y conectividad y la capacidad de las agencias tributarias, entre otros. Los sistemas deben, entonces, diseñarse en consonancia con las necesidades y los obstáculos percibidos en la realidad.

Antes de diseñar adecuaciones al sistema tributario para las micro y pequeñas empresas, es válido preguntarse: ¿Cuál sería el objetivo principal que se pretende obtener con el sistema tributario para este segmento? La respuesta a esta pregunta admite diseños y énfasis diferentes si lo que se pretende es prioritariamente la formalización de las empresas, una mayor equidad del sistema tributario o un aumento en la base tributaria o la recaudación.

Una segunda pregunta válida es: ¿Qué aspectos específicos del régimen tributario constituyen los principales obstáculos para la formalización en la actualidad?

Un aspecto importante para tener en cuenta es la gran heterogeneidad de los pequeños contribuyentes. Para fines tributarios, usualmente las clasificaciones con propósitos estadísticos de las empresas de menor tamaño –en micro, pequeña y mediana– suelen ser insuficientes, ya que no representan adecuadamente sus problemáticas, distintas capacidades contributivas y administrativas. En el Gráfico 8.4 se presenta un agrupamiento para fines tributarios junto con un posible esquema de tributación apropiado para los distintos segmentos.

Gráfico 8.4. Componentes de un sistema tributario apropiado para las micro y pequeñas empresas



Notas: *En general, se trata de microempresas individuales de baja complejidad. **Se trata de aquellas actividades en que es muy difícil controlar el nivel de ventas, por lo tanto, usarlo para establecer la base gravable se presta para la evasión. ***En general, se trata de personas jurídicas o sociedades con cierto grado de complejidad.

De acuerdo a este esquema, para las microempresas en nivel de subsistencia, se sugiere la exención total o parcial del pago de impuestos. En caso de que sea parcial, pueden pagar una patente o cuota anual, trimestral o mensual. Este impuesto puede ser recaudado a escala local para también ser destinado al presupuesto municipal.

Para microempresas por encima del nivel de subsistencia, suelen ser adecuados los regímenes especiales presuntivos, especialmente de cuota fija o de un porcentaje de las ventas, sustituyendo e integrando un conjunto de impuestos. En principio, las dos primeras agrupaciones mencionadas en general están bajo el límite de registro de IVA, por lo que no declararían este tipo de impuesto.

Las pequeñas empresas con una relativa estabilidad y potencial de crecimiento deberían incorporarse al régimen general, beneficiándose de algunas simplificaciones tributarias en materia de contabilidad, IVA e impuesto a la renta.

Complementando estos mecanismos, también en algunos países existe la posibilidad de **sustitución tributaria o cambio del sujeto**. Esta forma simplificada de tributación utilizada en encadenamientos productivos traslada la obligación tributaria de las pequeñas unidades productivas a sus clientes o proveedores, quienes deben retener el impuesto a estas e incorporarlo en su declaración. En esta fórmula, el criterio general es situar la

capacidad de subrogación o retención del impuesto en la empresa que mayor capacidad administrativa, económica y documental presenta en la relación cliente-proveedor.

Simplificación tributaria: recomendaciones específicas

No es fácil diseñar e implementar un sistema tributario que, por un lado, promueve la formalización de las pequeñas empresas, con características adaptadas a las realidades y los desafíos de los pequeños contribuyentes; y que, por otro, garantiza un grado satisfactorio de certeza jurídica. Las siguientes recomendaciones tienen que ver fundamentalmente con regímenes especiales, que son un instrumento sólido para promover la formalización, pero que al mismo tiempo presentan desafíos en el diseño y articulación con el régimen general.

Sectores. Las experiencias son variadas en función de los sectores de actividad económica incluidos en los regímenes especiales. Algunos se limitan solo a industria, comercio y servicios, mientras que otros están destinados únicamente al sector primario o a la artesanía. Dada la heterogeneidad de la pequeña empresa y de la informalidad, en algunos países coexisten varios regímenes simplificados destinados a diferentes sectores de actividad, distintos sujetos o diferentes tipos de impuestos. Es recomendable separar en regímenes especiales distintos las actividades primarias de las restantes e incluso desglosar las propias actividades primarias para establecer la técnica presuntiva más adecuada a la naturaleza de la actividad con parámetros apropiados para su categorización.

Ámbito subjetivo de aplicación. Los regímenes especiales normalmente establecen un umbral o límite máximo de tamaño u operación. Este umbral puede tener como referencia el límite establecido en el régimen general para la exención de declaración del IVA para pequeños contribuyentes o basarse en ciertas definiciones legales de tamaño de empresa vigentes en el país y puede ser muy diferente entre regímenes y países. La adhesión a los regímenes especiales es voluntaria, ya que siempre es posible optar por el régimen general. El contribuyente habitualmente se incorpora autocategorizándose, con excepción –en algunos casos– de aquellas categorías con exención total o parcial de impuestos, que requieren mayores filtros externos o institucionales para comprobar los recursos, es decir, para verificar que reúne las condiciones necesarias para acceder a esas exenciones.

Progresividad. Usualmente los regímenes especiales son progresivos: presentan tramos o categorías basados en determinados parámetros (monetarios y/o físicos) que intentan reflejar distintas situaciones de ingresos y capacidad contributiva. Para diferentes sectores de actividad económica, los tramos pueden definirse de manera distinta. Sobre el número óptimo de tramos de la escala existe algún grado de divergencia: pocos tramos facilitan el control y reducen la evasión, pero un mayor número de ellos apunta hacia más equidad y a una gradualidad que allana la adaptación a los cambios al no ser estos tan abruptos. Los parámetros que se usan para calcular la base gravable pueden ser monetarios y/o físicos, y puede utilizarse uno solo o la combinación de dos o más. Son frecuentes parámetros como el nivel de ingresos brutos o ventas anuales, nivel de activos, nivel de compras, número de empleados, área de superficie agrícola bajo explotación, tipo de vehículo o metros cuadrados de local. Esto se debe a la dificultad de comprobar las ventas, muchas de las cuales se realizan en efectivo. Entre las formas de aplicar la progresividad se encuentran: porcentajes diferentes según categoría; cuotas fijas diferenciadas según categoría; y

porcentaje fijo, menos o más, una cantidad o monto diferenciado según categoría. Cada una tiene distintas implicancias con respecto al grado de simplicidad del sistema, equidad y señales políticas y económicas enviadas. La forma más utilizada es la de cuota fija por categoría por su simplicidad para los contribuyentes. La progresividad en las fronteras con el régimen general es un tema sensible, pues en estos tramos tiende a provocarse concentración. Existen formas graduales que facilitan el traspaso suave del régimen especial al régimen general mediante porcentajes que varían levemente o mediante el otorgamiento de uno o más años adicionales para hacer el tránsito cuando el límite se haya sobrepasado.

Impuesto al valor agregado. En la mayoría de los regímenes que sustituyen el pago del IVA, las unidades productivas pueden emitir **facturas** (especiales). Así amplían las posibilidades de vender a empresas que requieren factura o comprobantes. Sin embargo, al no registrar IVA, no tienen derecho a crédito fiscal por sus compras ni débito fiscal por sus ventas. Tampoco las facturas emitidas por estos contribuyentes generan crédito fiscal a favor de los destinatarios. En algunos países, los clientes de las empresas exentos de IVA pueden computar en su liquidación del impuesto a las ganancias un cierto porcentaje sobre las compras a proveedores no registrados en el IVA.

Contabilidad. Al basarse en técnicas presuntivas, los requerimientos de documentación e información de respaldo en los regímenes especiales suelen ser menores. En la mayoría de los casos, las unidades productivas deben realizar declaraciones juradas y no requieren llevar contabilidad completa, ni disponer de la asesoría periódica de un contador ni están obligados a presentar declaración del impuesto a la renta o del IVA. No obstante lo anterior, es importante que las pequeñas contribuyentes lleven un registro simplificado de ventas, compras e inversiones. Es conveniente ir generando una cultura de registros contables básicos en este tipo de unidades productivas para que adquieran mayor conciencia de su situación y resultados. En ese sentido, puede constituir una ayuda la incorporación de TIC a estos procesos, de tal modo que se generen automáticamente los libros contables con la información suministrada por el contribuyente y, además, se puedan emitir los certificados sobre su situación tributaria y pago de cotizaciones al día para diferentes instancias financieras. En algunos países existen incentivos para los contribuyentes del régimen especial que llevan registros contables básicos, materializados en descuentos tributarios.

Información y asistencia tributaria. Las estrategias de información y asistencia para las empresas de menor tamaño deben promover el cumplimiento voluntario, y reducir así los costos de transacción para los contribuyentes y de administración para las agencias tributarias. Se trata de facilitar el cumplimiento informando y asistiendo al contribuyente por medios masivos y personalizados. Los servicios de información tienen particular importancia en la fase de implantación de los regímenes especiales: luego de la adhesión deben comunicar las modificaciones que se les efectúan. En la fase de aplicación de los regímenes especiales se requiere tanto los servicios de información como los de asesoría especializada; al igual que en la aplicación de las simplificaciones tributarias del régimen general a las pequeñas empresas. Los servicios de información se orientan a divulgar los criterios de aplicación y resolver las dudas sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Deben tener un carácter masivo y realmente orientado al segmento de interés. En la fase de implantación de los regímenes especiales, la transmisión de aspectos como la simplicidad y los beneficios de estos regímenes es crucial. Los medios habitualmente

utilizados son campañas de publicidad, folletos, cartas, guías, instructivos y manuales prácticos, tutoriales y despliegue de preguntas frecuentes en la web. Es muy importante que haya instancias de interacción con el contribuyente en los servicios de información (por ejemplo, atención presencial o por teléfono u otros medios digitales), que proporcionen una adecuada retroalimentación a las consultas que utilicen un lenguaje sencillo y tengan tiempos de respuesta cortos.

Los servicios de asistencia tributaria están orientados a facilitar el cumplimiento de los deberes formales del contribuyente. Los más usuales son:

- ▶ **Centros o módulos de información y asesoría tributaria especializada** presencial para pequeñas empresas en distintas localidades del país.
- ▶ **Servicios de asistencia al contribuyente** para elaborar las declaraciones simplificadas de los pequeños contribuyentes brindados por cámaras de comercio, asociaciones empresariales, entidades financieras, asociaciones de contadores u otros.
- ▶ **Servicios por internet de utilización general** que proveen la posibilidad de descargar formularios y modelos al computador del usuario o para impresión.
- ▶ **Servicios de utilización restringida** que ayudan con la categorización del contribuyente, la presentación de sus declaraciones y realización de pagos por internet, consultas acerca de la situación de sus obligaciones periódicas y pagos, entre otros.
- ▶ **Ventanilla única empresarial** que trata de integrar en un mismo lugar físico o en una única ventanilla virtual la información, orientación y atención sobre requisitos y procesos para la formalización o apertura de empresas, además de entregar la documentación comprobatoria requerida.

Reducción de la evasión y promoción de continuidad en la tributación

Entre los principales problemas reportados por las agencias tributarias relacionados con las empresas de menor tamaño está la discontinuidad en la tributación, por una parte, y la subdeclaración o evasión, por otra, reflejada en el enanismo fiscal. La discontinuidad está fundada en gran medida en la irregularidad de los ingresos, la vulnerabilidad y la falta de control. Por su parte, la subdeclaración tiene relación con las características propias de las técnicas presuntivas, las categorizaciones y sus limitaciones e, igualmente, con la falta de control; y también, con la escasa moral tributaria existente en el ambiente en que suelen operar las micro y pequeñas empresas.

Una de las dificultades más frecuentemente mencionadas es el escaso o carente control o fiscalización por parte de las agencias tributarias, que incide a su vez en la recaudación y en el deterioro de la moral tributaria. Las agencias tributarias frecuentemente usan metas de recaudación e incentivos asociados a ellas. Esto genera concentración del interés en las grandes empresas y un reducido compromiso con el segmento de los pequeños contribuyentes. Del escaso control se puede derivar el incumplimiento tributario no sancionado, que relaja el sistema y aumenta la tendencia al incumplimiento de otros

contribuyentes. Igualmente, es bastante usual la falta de decisión política para controlar este segmento de contribuyentes por el impacto social y político que conlleva.

En ese contexto, contar con una unidad especializada en pequeños contribuyentes en las agencias tributarias es destacada en los estudios como una buena práctica que ayuda a la empresa de menor tamaño y a su formalización. Conocer las lógicas de funcionamiento de estos sujetos para establecer los regímenes y sistemas más adecuados, determinar las formas de control y sanciones apropiadas, desde la perspectiva tanto de los contribuyentes como de la Administración, son algunas de las razones que justifican esta especialización. Sin embargo, también incide el correcto alineamiento de incentivos para que la fiscalización funcione. Al existir una unidad especializada en pequeños contribuyentes, las metas que se coloque la Agencia Tributaria pueden ser más específicas teniendo en cuenta las características de estos y alinear así los objetivos sobre su incorporación.

Para el control a las empresas de menor tamaño es crítica su adecuada categorización. Cuando se trata de regímenes especiales presuntivos progresivos, su correcto registro es fundamental, particularmente de la actividad económica y domicilio y el chequeo de información directa o indirecta de fácil acceso que lleve a establecer su capacidad contributiva.

Algunos países avanzaron en la reducción de la evasión con incentivos al pago oportuno y continuo, formas de control de bajo costo y sanciones al incumplimiento más oportunas y acordes al tipo de sujeto. A continuación se presentan algunas buenas prácticas.

Incentivos

- a. **Incentivos al cumplimiento voluntario** a través, por ejemplo, de la bonificación por el pago oportuno de impuestos en el régimen especial.
- b. **Incentivos a la declaración y pago a través de medios electrónicos.** En algunos países, a los pequeños contribuyentes se les otorga más días de plazo para presentar sus declaraciones provisorias mensuales o anuales si lo hacen por la web. Por otra parte, se adelanta significativamente la revisión de la declaración anual y la devolución de los diferenciales de impuestos de los pagos provisionales mensuales.
- c. **Medidas paliativas** o de alivio frente a situaciones de crisis económica, desastres naturales o situaciones económicas adversas temporales de las empresas.
- d. **Exigencia del código de identidad tributario y de situación al día en pago de impuestos** para diferentes tipos de actos administrativos, compras públicas, acceso al financiamiento, garantías, registro de la propiedad, acceso a instrumentos de desarrollo productivo, capacitación subsidiada y utilización de instancias de mediación y arbitraje.

Formas de control de bajo costo

Para un control efectivo de bajo costo es indispensable tener un buen registro o **padrón tributario**. Cada cierto tiempo se requiere hacer un **censo tributario** para detectar las empresas no registradas y empadronarlas para su posterior formalización. Otra forma complementaria de ir abordando el censo, con buenos resultados, son los **peinados**

fiscales sectoriales o territoriales, eligiendo sectores o zonas con mayor riesgo de evasión. Estos permiten contextualizar mejor el proceso de inspección. La actualización del registro es también necesario porque entre los pequeños contribuyentes es alta tasa de mortandad.

Los **controles extensivos** son ampliamente reconocidos como forma de bajo costo y efectiva de control para los pequeños contribuyentes. Efectuados por medios informáticos, habitualmente se aplican a la totalidad del segmento de contribuyentes, cruzando información. Las inconsistencias detectadas permiten excluir contribuyentes indebidamente categorizados y fiscalizarlos individualmente. En estos cruces también se han utilizado antecedentes sobre familiares directos para buscar casos de fragmentación o atomización de empresas.

Es conveniente en los **cruces de información** utilizar la información sobre ventas de bienes o servicios efectuados por contribuyentes registrados en el IVA a los inscritos en los regímenes especiales para conocer el nivel de compras de estos últimos y, por lo tanto, deducir su capacidad de ingresos. Esto permite detectar niveles de ingresos de estos negocios incompatibles con el régimen especial.

La **coordinación fiscal de los diferentes ámbitos para el control** es clave. Uno de los grandes desafíos en los Gobiernos federales (descentralizados) que sustituyen impuestos de distinto ámbito territorial y los integran en uno es la distribución de funciones en el control. En ese sentido, integrar plataformas tecnológicas para coordinar las acciones en los distintos niveles debe ser parte de los diseños de las agencias tributarias. Por consiguiente, es vital la coordinación entre tributación interna y aduanas.

La **coordinación de las agencias tributarias con los municipios** y el cruce de los registros tributarios con las bases de datos municipales puede ser una vía para detectar potenciales contribuyentes que no están en el registro tributario.

El **código de identificación tributaria** –de ser posible, único– para personas físicas y jurídicas para trámites y procedimientos ante distintas instituciones constituye una buena práctica que facilita en gran medida el control extensivo y el cruce de información. Asimismo, los **informes comerciales o del bureau de crédito** que incluyen la información sobre el cumplimiento tributario de personas físicas y jurídicas incentivan ese cumplimiento, aunque deberían siempre garantizar el resguardo de la privacidad de la información personal.

Sanciones oportunas

Como principio general, el control debe estar muy cerca en el tiempo del hecho imponible, y el hecho de que los controles se realicen en los momentos más oportunos (coyunturas clave para las empresas) empuja al cumplimiento voluntario de la tributación. El tipo de sanciones a las empresas de menor tamaño debe ser acorde con sus características. No tiene sentido, por ejemplo, utilizar sanciones del tipo de "clausura del local" cuando una parte importante de estos contribuyentes opera en su vivienda. Las sanciones deben ser pecuniarias y suficientes para que tengan un sentido aleccionador y puedan cubrir los costos de la cobranza de la Agencia Tributaria. Sin embargo, tampoco deben ser desproporcionadas y que lleven a no pagarlas, con la consecuente migración a la informalidad.

Un régimen especial de la Agencia Tributaria con problemas de categorización, comprobaciones de fragmentación y de traspaso de límites debería eliminarse. Sin embargo,

es preciso que exista claridad sobre la real y oportuna capacidad de aplicación de esta medida y de otros tipos de sanciones que se dispongan.

8.3.3 Mejorar el acceso a la seguridad social

Los países de la región cuentan con sistemas de seguridad social con diversos mecanismos de financiamiento, sistemas administrativos públicos y privados, donde coexisten seguros sociales, políticas de asistencia social y programas de transferencias monetarias. El diseño de estos sistemas, sus realidades operacionales, costos, beneficios e incentivos tienen diferentes efectos en los niveles y características de la informalidad en las micro y pequeñas empresas.

Los problemas recurrentes relacionados con la seguridad social, que limitan la formalización del empleo para las empresas de menor tamaño, tienen que ver en primer lugar con la escasa capacidad contributiva de estas empresas y la irregularidad de sus ingresos, que las hace particularmente vulnerables cuando están en niveles de subsistencia o en situaciones económicas adversas (de la empresa o de la economía en su conjunto). La periodicidad de los pagos –habitualmente mensuales– y la regularidad de las cuotas no se condicen con la irregularidad de los ingresos y los problemas de liquidez de estas empresas.

Las microempresas informales con bajos niveles de productividad suplen su falta de competitividad ahorrándose las cotizaciones de la seguridad social: entre todos los programas puede representar entre un 25 y un 45 por ciento del salario bruto. Además, la complejidad de los procedimientos para las declaraciones y pagos de cotizaciones a las instituciones involucradas en los programas de la seguridad social se traduce en altos costos de transacción. Esto se suma a las limitaciones derivadas de la reducida estructura administrativa de las micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, las relaciones causales entre la protección social y la informalidad en las micro y pequeñas empresas son múltiples y van más allá de su capacidad contributiva. Se supone que para los trabajadores los beneficios de la seguridad social son un incentivo de peso para buscar un trabajo formal. No obstante, existen razones por las cuales los trabajadores a veces prefieren la informalidad. Una es la percepción de que el pago no se ve compensado por los beneficios; y otra es que el trabajador, al formalizarse su la relación laboral, puede perder importantes beneficios que recibe por su condición de pobre o indigente.

La complejidad reside en que las decisiones que toman los trabajadores y empresarios individuales se hacen en función de múltiples factores: la situación familiar, la edad, la situación laboral de sus familiares en edad de trabajar, la cantidad y la edad de las personas dependientes, los años que estiman estar trabajando y cotizando, la rotación en el empleo o la estacionalidad de sus ingresos, entre otros. También inciden en estas decisiones la calidad de los servicios de salud en el lugar de residencia.

Una de las dificultades recurrentes en la seguridad social es la discontinuidad o insuficiente densidad de las cotizaciones de los trabajadores de las empresas de menor tamaño. La limitada densidad en las cotizaciones tiene implicaciones para el trabajador cuando se trata de regímenes contributivos de capitalización individual, pues incide de forma determinante en el monto y duración de su futura pensión. En algunos casos, para acceder a algún beneficio es preciso contar con cierta cantidad o regularidad de cotizaciones. Por esta razón resulta muy compleja la formalización de trabajadores de mayor edad; especialmente,

en aquellos países en que los regímenes generales exigen largos períodos de cotizaciones para obtener los beneficios de pensiones, sin garantía de pensiones básicas, o en los que existen regímenes contributivos de capitalización individual.

Simplificación de procedimientos

Una tarea pendiente en muchos países es la racionalización de los procesos administrativos relacionados a la seguridad social. La simplificación de los procedimientos de registro de los trabajadores y de pago de las cotizaciones así como la percepción de beneficios impulsan la formalización de las micro y pequeñas empresas. Esta tarea es especialmente urgente donde existen regímenes descentralizados privados con múltiples opciones de entes gestores en los distintos programas de la seguridad social.

Los avances en esta materia se han dado por la creación de procesos de registro de trabajadores, declaración y pago de las cotizaciones únicos o integrados y la digitalización de algunos trámites para que los empleadores y trabajadores no deban trasladarse a las instalaciones de los entes gestores.

Integración de las cotizaciones en una sola declaración y pago. En algunos países las cotizaciones de los diferentes programas de la seguridad social se reúnen en una sola declaración y un solo pago de las cotizaciones a una entidad recaudadora, la cual posteriormente distribuye los montos recaudados a las instituciones gestoras de los diferentes programas de la seguridad social.

Simplificación del registro de trabajadores, declaración y pago. Se automatiza y unifica en un solo proceso el registro de trabajadores para los diferentes gestores del sistema de seguridad social. En algunos casos se permite pagar en línea o de forma presencial.

Ampliación de formas de pago y recaudación por distintos medios. Como parte de los procesos de unificación y automatización, los cotizantes cuentan con una amplia gama de opciones de pago: muchos puntos geográficos y distintos medios (transferencias electrónicas, en efectivo, cheques, tarjetas, etc.).

En algunos países los sistemas *online* de recaudación generan mensualmente un certificado de que la empresa está al día con sus cotizaciones. Así, las agencias públicas proveedoras de crédito y servicios pueden pedir este certificado a sus clientes, y promueven la formalización y el cumplimiento de los derechos laborales sin crear trámites burocráticos muy complejos.

Regímenes especiales

Los regímenes especiales se originan de la necesidad de dar respuestas más adecuadas a las problemáticas y necesidades de determinados grupos o segmentos de trabajadores, empresas o sectores de actividad económica para que estén cubiertos por la seguridad social y, por consiguiente, se promueva su protección social y formalización.

Los sujetos más frecuentes de estos regímenes son los trabajadores independientes, trabajadores familiares no remunerados, micro y pequeñas empresas, empresas subcontratistas y asalariados temporales o a tiempo parcial. En lo que respecta a sectores de actividad económica, es frecuente encontrar regímenes especiales dirigidos al sector

primario, la construcción y la artesanía. Las características que más frecuentemente se observan en los regímenes especiales se describen a continuación.

Contribuciones más bajas de los aportantes. En algunos regímenes especiales, las cotizaciones para el empleador, el asalariado o el trabajador independiente, expresadas como porcentaje sobre el salario o ingreso o en una cuota fija de acuerdo a una categoría, están por debajo del régimen general. También es habitual que el ingreso o salario de referencia para calcular las cotizaciones sea inferior al real y que corresponda al salario mínimo vigente en el país o vigente para la actividad. En algunos de estos casos, la baja cotización es compensada por un subsidio del Gobierno; y en otros, el régimen genera el derecho a un determinado paquete de beneficios básico o de menor cobertura que el del régimen general. El segundo escenario es indeseable, ya que segmenta a los trabajadores en empresas grandes con mejor protección y trabajadores en pequeñas empresas con menor protección. Los subsidios gubernamentales apuntan habitualmente a compensar las cotizaciones más onerosas (como las de pensiones y/o la salud): pueden dirigirse a reducir el aporte del empleador, del asalariado o de ambos.

Cotizaciones integradas. Algunos regímenes especiales concentran las cotizaciones a los distintos programas de la seguridad social en un solo pago y un único recaudador. Este pago se distribuye después entre los entes gestores. Este proceso es más sencillo cuando se trata de organismos gubernamentales. En algunos países, se han integrado los pagos de las cotizaciones a la seguridad social con el pago de impuestos en un solo tributo, lo que simplifica la operación de las empresas en la declaración y en el pago.

Cambio de ámbito objetivo de aplicación. Si bien en los regímenes generales la cotización suele calcularse en función del salario o ingreso del cotizante, algunos regímenes especiales establecen el aporte empresarial basándose en el nivel de ventas brutas (un porcentaje o cuota de las ventas del periodo anterior o una cuota fija de acuerdo a esos mismos parámetros). Los sistemas de cuota fija simplifican mucho los procesos administrativos de las pequeñas empresas, dado que no requieren de mayores cálculos.

Periodicidad de los pagos. Algunos regímenes especiales se caracterizan por presentar opciones de periodicidad de pagos de cotizaciones distintas a los regímenes generales –habitualmente mensuales–: bimestrales, semestrales e, incluso, anuales. Esto permite a las micro y pequeñas empresas con actividades estacionales como la agricultura y el turismo mantener niveles de liquidez adecuados.

Exenciones. En algunos regímenes especiales es obligatorio cotizar solo a algunos programas de la seguridad social. Es una medida bastante extendida eximir a las microempresas con menos de cinco trabajadores de la cotización para el seguro de accidentes del trabajo, que puede representar entre el 0,7 y el 4 por ciento del salario, según el país y el grado de riesgo de la actividad. En todo caso, la exención de la cotización no debería significar que estas empresas se eximieran de la labor de prevención de accidentes del trabajo, ni de la atención médica, ni de las prestaciones en efectivo derivadas de un accidente. Asimismo, es común que los regímenes para trabajadores independientes y microempresas estén exentos de la obligatoriedad de cotizar para el desempleo.

Gradualidad en la aplicación de las obligaciones. Algunos regímenes especiales consideran un período de gradualidad en los pagos de las cotizaciones para nuevas

unidades productivas de entre tres y cinco años. Estas medidas pretenden promover la formalidad de las empresas nacientes, aliviando su situación de liquidez en los primeros años de operación otorgando un período de varios años hasta alcanzar el 100 por ciento de la cotización. Estos esquemas evidentemente solo son aceptables si los ocupados en estas unidades gozan de los mismos beneficios de los sistemas de seguridad social que los que trabajan en otros establecimientos. Asimismo, debe existir particular cuidado en que se establezcan las medidas de resguardo necesarias para que las empresas recién creadas posteriormente no reinicien actividades para hacerse beneficiarias nuevamente de la aplicación gradual.

Mitigación frente a crisis económica. En algunos países han aparecido regímenes temporales como medidas de alivio o mitigación frente a resultados desfavorables o situaciones complejas de las pequeñas empresas por contextos de crisis económica. Se trata de evitar que las pequeñas empresas vulnerables, frente a problemas financieros o situaciones negativas más generalizadas de la coyuntura, caigan en la informalidad por el incumplimiento reiterado de sus obligaciones. Algunos países, por ejemplo, han ofrecido subsidios a las cotizaciones de determinados grupos de trabajadores, como los jóvenes.

El diseño y la implementación de los regímenes especiales requiere mucho cuidado, ya que existe el riesgo que los esfuerzos para bajar la carga administrativa de las empresas de menor tamaño perjudiquen el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores en estas entidades productivas. Estas situaciones negativas se dan en regímenes donde la exención, la reducción o la aplicación gradual de las obligaciones no es substituida por un elemento de subsidio estatal. Tampoco se considera adecuado que los trabajadores de las empresas de menor tamaño, por estar registrados en el régimen especial, tengan derecho a un paquete de beneficios de menor calidad o menor intensidad de cobertura que el correspondiente al régimen general, agravando los problemas de desigualdad que ya genera la estructura de ingresos laborales.

Teniendo en cuenta que en el ciclo de vida laboral tanto de asalariados como de trabajadores independientes puede pasar por distintos estatus de empleo, sectores de actividad económica y tamaños de empresa, es fundamental que los regímenes especiales consideren los empalmes con los regímenes generales y la portabilidad de recursos y beneficios entre unos y otros. El tránsito de un régimen a otro no debería tener impactos negativos en las personas ni en términos económicos ni en términos administrativos.

Reducción de la evasión y promoción de la continuidad de las cotizaciones

Los altos niveles de desprotección en la micro y pequeña empresa son el resultado directo de la evasión de las obligaciones en materia de seguridad social y de la falta de continuidad en las cotizaciones originada por la irregularidad de los ingresos, la reducida capacidad contributiva y/o la escasa convicción acerca de los beneficios. No es excepcional que las pequeñas empresas se financien a cuenta de la seguridad social, es decir, que opten por "endeudarse" con la seguridad social, cuyas tasas punitivas son generalmente más bajas que en el mercado financiero. Algunos países han experimentado con esquemas que pretenden reducir la evasión y mejorar la densidad de las cotizaciones.

Requisito de cumplimiento de obligaciones de la seguridad social para actos administrativos. Algunos países han establecido como requisito el estar al día con las obligaciones tributarias y con seguridad social para actos administrativos relacionados con las compras públicas, el registro de compra y venta de propiedades, la obtención de garantías o créditos del sistema de fomento productivo, el otorgamiento de certificaciones y el acceso a instrumentos de fomento productivo y capacitación. El empleador, el asalariado o el trabajador por cuenta propia deben obtener fácilmente estos certificados a través de los sistemas *online* de recaudación.

Responsabilidad subsidiaria en las relaciones de subcontratación. En muchos países de la región las empresas mandantes, principales o contratantes responden solidariamente por incumplimientos de las obligaciones en materia de seguridad social y laboral de las empresas subcontratadas. Esta responsabilidad faculta a la empresa principal a exigir la información sobre cumplimiento de las cotizaciones previsionales de sus contratistas y subcontratistas y retener pagos con cargo al contrato para liquidar pagos pendientes en esa materia.

Agente retenedor de las cotizaciones en las relaciones de subcontratación. En algunos países la empresa mandante o contratante puede retener las cotizaciones de la seguridad social a las pequeñas empresas subcontratadas, ejerciendo el rol de subrogancia. Este modelo favorece el control del cumplimiento y la continuidad en las cotizaciones.

Incentivos de colaboración. Acciones para que las firmas de mayor tamaño –y mayor exposición a la acción inspectiva del Estado– colaboren brindando información sobre potenciales situaciones de informalidad laboral en la cadena de valor.

Integración de impuestos y cotizaciones a la seguridad social. Los regímenes especiales que reúnen en un solo pago diferentes tipos de impuestos y cotizaciones a la seguridad social no solo simplifican los trámites administrativos para los contribuyentes, sino que facilitan también la fiscalización y el control; sobre todo, cuando la entidad recaudadora es una sola.

Incentivos al cumplimiento del pago oportuno y continuado. Algunos regímenes generales y especiales premian el pago oportuno y regular de las cotizaciones, e incentivan así a las empresas a mantenerse al día con las cotizaciones.

Enfoque de la fiscalización. La inspección del trabajo en algunos países se ha planteado que una primera aproximación en la fiscalización de las micro y pequeñas empresas sea más preventiva que punitiva, con herramientas como la capacitación y el establecimiento de plazos para posibilitar el arreglo de situaciones. Se recomienda, sin embargo, que ante las reincidencias, las instituciones pertinentes actúen con rigor.

Incorporación de las tecnologías, los cruces de información y los códigos de identificación únicos. El uso de bases de datos relacionales entre las administraciones tributarias, las instituciones de la seguridad social y las municipalidades posibilita el control y la fiscalización “inteligente”. Además, cada institución puede hacer un seguimiento más estrecho y oportuno de los morosos, caracterizando comportamientos e identificando las áreas de mayor riesgo para desarrollar estrategias sectoriales.

Papel de los sindicatos, los sectores organizados y el control social. Los sindicatos pueden tener un rol importante en la denuncia y reivindicación del respeto a los

derechos laborales y previsionales. Su papel ha tenido particular peso en las relaciones de subcontratación en las cadenas productivas, en que los sectores más organizados se movilizan por los derechos del conjunto. Cuantos menos sean en un país quienes transgreden las normas de la seguridad social, mayor es la sanción social y la capacidad de denuncia al no cumplimiento de las obligaciones.

Difusión y campañas informativas

La literatura y las encuestas constatan un desconocimiento generalizado entre empresarios de la micro y pequeña empresa, trabajadores dependientes e independientes—especialmente, en los países en desarrollo— sobre los beneficios de la seguridad social y las características de los regímenes. Llegar al sector informal con actividades de divulgación no siempre es sencillo y algunos temas como las pensiones—por su horizonte de largo plazo— son de recepción más difícil. Es importante establecer estrategias adecuadas de comunicación, información y divulgación que promuevan una cultura previsional.

En los regímenes especiales es necesario generar adhesión y mantener el interés en el tiempo, enfatizando los beneficios, los deberes y derechos de los cotizantes, la simplicidad y el menor costo para los aportantes, así como la credibilidad de las instituciones. Una ciudadanía más informada también contribuye a un mayor control social sobre los derechos de los trabajadores.

Los **municipios** tienen cobertura nacional y relación directa con el comercio informal gestionando permisos, con las empresas por la emisión de patentes y licencias y con la comunidad en general por los diversos trámites realizados en ellos. Algunos municipios tienen departamentos especializados en capacitación para microempresarios y fomento productivo.

El **sector educativo** tiene acceso a la comunidad de padres y potenciales emprendedores; especialmente, en los últimos años de la educación técnico-profesional o secundaria. La preparación de profesores en los temas de seguridad social como formadores o diseminadores, la elaboración de material didáctico para profesores, padres y estudiantes o la organización de reuniones, charlas y talleres son algunas de las formas de intervención posibles para aumentar la cultura acerca de la seguridad social.

Las **ONG** tienen relación directa con las micro empresas por la vía de las microfinanzas o por el trabajo con pequeños productores rurales o con mujeres. Existen experiencias positivas de convenios entre el sector público y ONG para la ejecución de programas de capacitación acerca de las ventajas de la formalización y de la seguridad social, los deberes y derechos de los diferentes actores, los regímenes más convenientes para diferentes situaciones y las opciones jurídicas con sus ventajas y desventajas.

Los **gremios, sindicatos y organizaciones** asociativas pueden ser vehículos efectivos para difundir información a sus afiliados y área de influencia mediante acuerdos o convenios de colaboración con las instituciones de la seguridad social. Los gremios empresariales, por conocer desde adentro los desafíos en las labores diarias de las micro y pequeñas empresas, son agentes efectivos y creíbles en temas de educación previsional.

El desarrollo de tutoriales amigables sobre el proceso de afiliación a la seguridad social, características, beneficios, deberes y derechos, incorporados a las páginas web de las

instituciones involucradas y con enlaces desde páginas altamente visitadas puede ser una estrategia de difusión para llegar a todo el país. Algunas instituciones han desarrollado cursos en línea diferenciados para empleadores, asalariados y trabajadores independientes, dado que los alcances y los temas enfatizados pueden ser distintos. Asimismo, los manuales en línea descargables y la posibilidad de hacer consultas en el portal web son de gran ayuda.

8.4 Reflexiones finales

Las cifras en América Latina muestran que combatir la informalidad en las empresas de menor tamaño no es tarea fácil. En los países con mejor trayectoria en esta materia, alrededor de la mitad de las micro y pequeñas empresas están registradas ante las autoridades fiscales, si bien esta proporción es mucho menor en la mayoría de los países. Los avances durante la última década han sido moderados teniendo en cuenta los esfuerzos desplegados por los países para facilitar la formalización. Seguramente los resultados deben ser evaluados con el telón de fondo de la heterogeneidad productiva y las brechas de productividad entre las empresas de distintos tamaños. Pero la experiencia también muestra que algunas reformas sí dan resultados positivos, aunque en ciertos casos solo después de periodos largos: de hasta una década de adecuación y difusión.

Sin lugar a dudas, la parte más complicada de la formalización de las micro y pequeñas empresas es la formalización laboral. Aunque existe una estrecha relación entre la formalización de la entidad productiva y la de las relaciones laborales dentro de ella, las políticas que facilitan la creación formal de las empresas no siempre tienen los impactos deseados sobre la formalidad y la calidad del empleo en el segmento. Esta discrepancia se produce porque las empresas de menor tamaño operan en distintos niveles de informalidad: cumplen únicamente con algunas normas por elección o por falta de conocimiento.

Reducir la informalidad en las micro y pequeñas empresas requiere un abordaje integral. Medidas para reducir la carga administrativa de las empresas son de limitado valor si no coexisten con esfuerzos continuos para mejorar los instrumentos de fomento de la competitividad del sector. A la vez es necesario crear o perfeccionar los incentivos a la formalización, tomando en cuenta tanto los intereses de las empresas como los de los trabajadores. Estos esfuerzos, además, deben complementarse con políticas hacia una fiscalización más efectiva del segmento y más formación de los empresarios y trabajadores sobre las normas, los derechos, las obligaciones y los beneficios de la formalización.

En la región se observa cierta concentración de los trámites para la creación formal de las empresas. Los cambios legislativos que conllevan trámites más cortos y baratos para obtener los permisos y para registrar la empresa en las distintas entidades administrativas son un paso decisivo hacia la formalización de las micro y pequeñas empresas. Es conveniente tener en mente que si bien las empresas deben realizar una sola vez los trámites para su constitución, los procedimientos de tributación y las cotizaciones sociales son mensuales, trimestrales o, como mínimo, anuales. La experiencia muestra que la racionalización de estos procedimientos –sobre todo, en países con multiplicidad de gestores y niveles administrativos– puede tener como resultado saltos significativos en las tasas de formalización.

En el abordaje de la informalidad es necesario encontrar un equilibrio entre incentivos y sanciones. El equilibrio óptimo, sin embargo, no es necesariamente idéntico para países con diferentes niveles de desarrollo. En países con grandes segmentos de micro empresas informales que ni siquiera generan los ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de los ocupados en ellas, sanciones mal enfocadas agravan la vulnerabilidad y la desigualdad. Esto no es una excusa para no fiscalizar a las micro y pequeñas empresas, sino un argumento para adecuar la inspección a las características de estas empresas. Existen hoy en día metodologías para mejorar el enfoque de la fiscalización y aumentar el respeto a la normativa con mejor información, educación y apoyo de los órganos administrativos.

Varios países en la región han instalado regímenes laborales especiales para las micro y pequeñas empresas o ciertas subcategorías de empresas de menor tamaño. Estos regímenes tienen su origen en las dificultades que enfrentan las empresas de menor tamaño para cumplir con los procedimientos y regulaciones generales dadas sus debilidades productivas o administrativas. Los regímenes especiales pretenden adecuar las regulaciones y procedimientos a las características y los modos de operar de las micro y pequeñas empresas para lograr de esta manera un mayor cumplimiento. La mayoría de estos regímenes se crearon con el objetivo explícito de promover su formalización.

El diseño de regímenes laborales especiales para las empresas de menor tamaño requiere mucho cuidado, pues puede implicar el riesgo de que los esfuerzos para adecuar las regulaciones a las características de las mypes perjudiquen el cumplimiento de los derechos laborales de sus trabajadores. Estas situaciones negativas se dan en regímenes en los que la exención, la reducción o la gradualidad en la aplicación las obligaciones no se sustituyen por un subsidio estatal. Igualmente ocurre cuando los trabajadores de las empresas de menor tamaño, por estar registrados en el régimen especial, tienen derecho a un paquete de beneficios de menor calidad o menor intensidad de cobertura que el correspondiente al régimen general. Este tipo de regímenes especiales, en vez de mejorar la formalización y calidad del trabajo en las empresas de menor tamaño, agravan los problemas de desigualdad.

Existen muchos tipos de regímenes especiales que bajan la carga administrativa de la micro y pequeña empresa sin tener un impacto negativo sobre los derechos de los trabajadores. Los regímenes que substituyen ciertas contribuciones laborales por subsidios, que unifican cotizaciones e impuestos en un menor número de pagos y que permiten ajustar la periodicidad de pagos a la estacionalidad de ingresos son algunos de los ejemplos conocidos en la región. Hay muchas maneras de simplificar las obligaciones laborales y administrativas de las pequeñas empresas, sin que esta simplificación afecte negativamente la calidad del empleo en estas entidades. Estos regímenes merecen ser estudiados y, donde conviene, aplicados y ajustados a otros contextos.

En muchos países de la región se ha establecido una tasa de impuestos a la ganancia diferenciada para las empresas de menor tamaño. Asimismo, ha habido avances en algunos países en bajar la complejidad del sistema impositivo y en reducir la multiplicidad de tributos. Aun así, el desafío de diseñar un sistema apropiado para los distintos segmentos de empresas sigue muy vigente. El peligro del enanismo fiscal define los límites de cuán ventajosos pueden ser los regímenes tributarios especiales para las empresas de menor tamaño. Los tránsitos entre los regímenes especiales y generales suelen generar distorsiones

tanto para los contribuyentes como para las autoridades recaudadoras. Otra contradicción que debe tenerse en cuenta es la gran heterogeneidad de pequeños contribuyentes, por un lado, y la necesidad de diseñar un sistema tributario relativamente sencillo y entendible, por otro.

El incremento en la región de los regímenes especiales para las empresas de menor tamaño en los ámbitos fiscal, laboral y administrativo lleva a la pregunta más general de hasta qué punto es recomendable establecer normas más favorables para ciertos segmentos de empresas que para otros. La existencia de regímenes favorables en los distintos ámbitos puede generar una situación en la que es preferible para las empresas no crecer más allá de cierto umbral, ya sea en realidad o en papel. Esta problemática apunta otra vez a la necesidad de un abordaje integral y una coordinación interinstitucional para asegurar que en el diseño del conjunto de las políticas se mantenga un equilibrio entre incentivar la formalización de las micro y pequeñas empresas sin desincentivar su crecimiento.

Las experiencias en la región muestran que es absolutamente clave complementar los cambios legislativos con esfuerzos de difusión y capacitación en terreno. Es necesario, por un lado, capacitar a los funcionarios de los entes administradores que interactúan con los empresarios para que transmitan la información correcta, ofrezcan un servicio eficiente y procesen los trámites de acuerdo a la normativa. Especialmente relevantes en este ámbito son los funcionarios municipales. Además, se requiere ampliar los programas de capacitación y difusión para los empresarios y trabajadores de la micro y pequeña empresa con actividades presenciales, información por escrito o digital. El rol de las asociaciones empresariales y los sindicatos en estos esfuerzos evidentemente es fundamental y evaluado positivamente en las experiencias en la región.

Referencias

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina 2010. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1236-panorama-social-america-latina-2010>

Corthay, L. (2010). *How to reform licences*. Banco Mundial, Washington D. C. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/499071468331807952/How-to-reform-business-licenses>

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). "The Regulation of Entry", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVII (1). Disponible en: https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/reg_entry.pdf

Banco Mundial (2003-2013). Doing Business. Washington D. C. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/>

9. EQUIDAD EN LA LEGISLACIÓN LABORAL PARA EL TRABAJO DOMÉSTICO

Larraitz Lexartza

Consultora de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

María José Chaves

Consultora de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Ana Carcedo

Consultora de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe¹



Resumen

La informalidad es aún una de las características del trabajo doméstico en América Latina. Por sus características, esta labor tiene particularidades que la distinguen de otras ocupaciones y tradicionalmente ha sido discriminada en los regímenes de legislación laboral. La estrategia en la región ha sido avanzar, en una primera etapa, en las reformas laborales para equiparar derechos. Garantizar el ejercicio de los mismos ha motivado un conjunto de intervenciones en el ámbito de la afiliación a la seguridad social; seguridad en el ingreso; fiscalización; incentivos económicos para el cumplimiento de la normativa; garantía del diálogo social; e información y sensibilización. Estos esfuerzos han mostrado distinto grado de integración –y de resultados– según los países. La magnitud de los rezagos que recaen sobre el trabajo doméstico indica un extenso camino por recorrer.

1 Este artículo sintetiza y actualiza los principales hallazgos del estudio Chaves-Groh, M. J., Carcedo, A. y Lexartza, L. (2016).

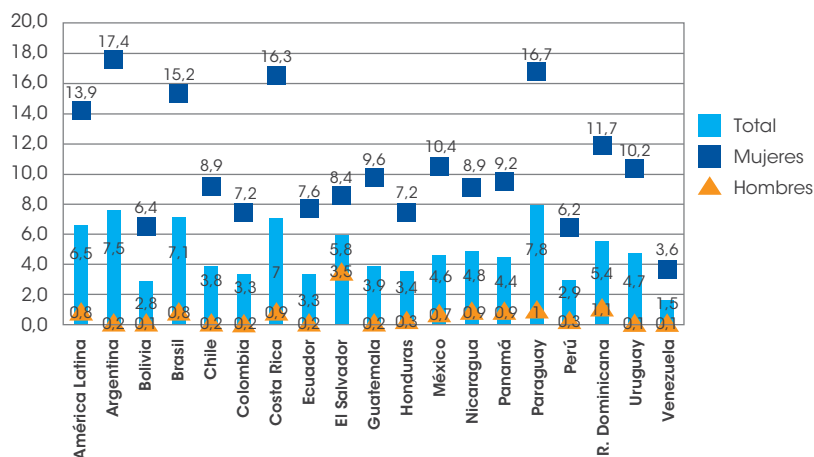
9.1 Características del trabajo doméstico en América Latina

El trabajo doméstico es de una de las ocupaciones más afectadas por la informalidad. Según estimaciones de la OIT, el 7 por ciento de las personas ocupadas de la región (18 millones de personas) se dedican al trabajo doméstico². De ellas, el 77,5 por ciento están en la informalidad³.

En los últimos años la informalidad general se ha reducido en América Latina; y de igual manera, en el trabajo doméstico, cuya tasa se redujo en un 2,6 puntos porcentuales entre 2009 y 2013⁴. A pesar de esta tendencia, el hecho de que la mayoría de estas trabajadoras estén aún en la informalidad da cuenta de que adoptar medidas para su formalización es urgente.

El trabajo doméstico es además una de las ocupaciones más feminizadas. En la región, el 93 por ciento de quienes realizan esta actividad de manera remunerada son mujeres⁵. Además, tienen un peso muy importante en la ocupación femenina. En 2016, el 13,9 por ciento de las mujeres ocupadas son trabajadoras domésticas. En algunos países de la región, el peso de esta ocupación en el empleo total de las mujeres es incluso mayor. Concretamente, Argentina, Brasil, Costa Rica y Paraguay están por encima del promedio regional (véase el Gráfico 9.1).

Gráfico 9.1. América Latina (18 países) (2016). Proporción de trabajadoras domésticas en relación con el total de personas ocupadas por sexo (en porcentaje)



Fuente: OIT (2017).

Nota: Datos para corresponden a 2014. Datos para Nicaragua corresponde a 2012. Datos para Venezuela corresponden a 2013.

2 OIT (2017).

3 OIT (2014).

4 *Ibid.*

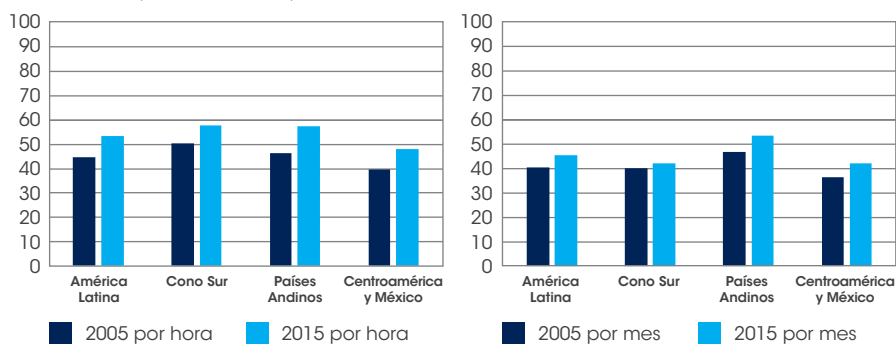
5 OIT (2017).

Para algunos grupos de mujeres, como el de las mujeres migrantes, esta es una de las ocupaciones más frecuentes. En América Latina, las migrantes son el 4,2 por ciento de las trabajadoras domésticas⁶, aunque la cifra varía considerablemente en función del país. En países con una alta densidad de población en áreas rurales (Paraguay, El Salvador, Honduras o Nicaragua), la demanda de trabajo doméstico se suple en buena medida con migración interna de la zona rural a la urbana⁷. En otros países, en cambio, el peso de la inmigración es más relevante. En la región se identifican tres corredores migratorios principales para las trabajadoras domésticas: de Paraguay a Argentina, de Nicaragua a Costa Rica y Perú a Chile⁸.

Aunque con frecuencia se considera que el empleo doméstico es un trabajo no calificado, es destacable que el nivel educativo de las trabajadoras domésticas ha mejorado. En 2003, el 76,3 por ciento no había completado ningún nivel educativo o había completado solo la primaria. Una década más tarde, en 2013, el 63 por ciento de las trabajadoras domésticas estaba en esta situación⁹.

La remuneración es otro aspecto de gran relevancia. Siendo una de las actividades peor remuneradas, se debe destacar que entre 2005 y 2015 los salarios promedio de las trabajadoras domésticas aumentan en todos los países, salvo en El Salvador y Paraguay, más rápido que el salario promedio de las personas asalariadas. En consecuencia, la brecha entre el salario de las trabajadoras domésticas y el salario promedio de los asalariados ha disminuido (véase el Gráfico 9.2). Además, excepto en Honduras, la cantidad de horas en promedio que trabajan se ha reducido¹⁰.

Gráfico 9.2. América Latina (2005-2015). Salario promedio por mes y por hora de las trabajadoras domésticas como porcentaje del salario correspondiente a todos los asalariados (en porcentaje)



Fuente: OIT (2017).

Otro aspecto relevante con respecto a la remuneración es el cumplimiento de los salarios mínimos en los países en que las trabajadoras domésticas cuentan con esta protección: la tasa de incumplimiento promedio pasa del 32 por ciento en 2005 al 29 por ciento en

6 OIT (2016a).

7 *Ibid.*

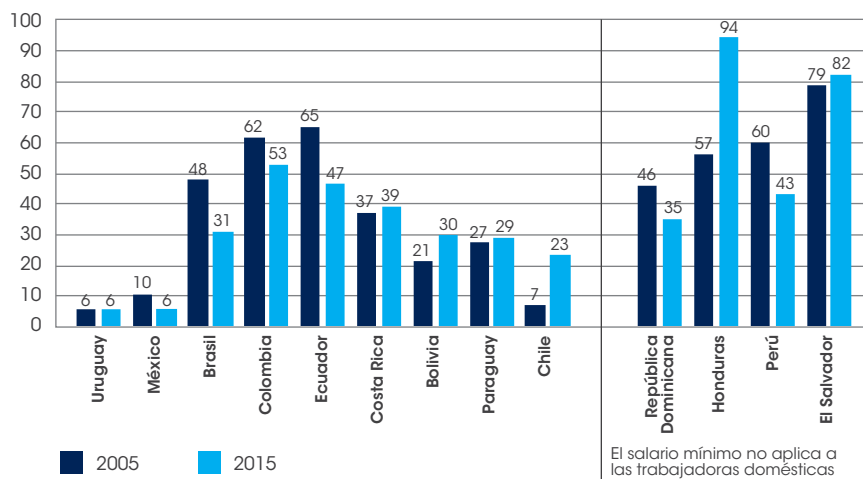
8 *Ibid.*

9 OIT (2016b).

10 OIT (2017).

2015¹¹. Tal y como muestra el Gráfico 9.3, el incumplimiento se reduce en cinco países y aumenta en cuatro: Costa Rica, Paraguay, Bolivia y Chile. A pesar de la reducción, la tasa de incumplimiento sigue siendo alta: se ubica por encima del 20 por ciento en siete de los nueve países considerados. El país con la tasa de incumplimiento más alta es Colombia: del 53 por ciento.

Gráfico 9.3. América Latina (2005-2015). Incumplimiento del salario mínimo en el trabajo doméstico (en porcentaje)



Fuente: OIT (2017).

El Gráfico 9.3 muestra, además, estimaciones del incumplimiento en los países en que el salario mínimo no se aplica al trabajo doméstico. En este caso, no se trata de incumplimiento, ya que no hay ninguna obligación legal al respecto, pero el cálculo permite observar el porcentaje de trabajadoras domésticas que perciben salarios por debajo de ese nivel. Así, se evidencia que en los cuatro países considerados, una buena parte de las trabajadoras domésticas reciben salarios inferiores al mínimo vigente. En el caso de El Salvador y Honduras son la gran mayoría de las trabajadoras: el 94 por ciento y el 82 por ciento, respectivamente.

El trabajo doméstico se ha caracterizado por la falta de acceso a la protección social. Recabar información precisa a este respecto presenta aún hoy dificultades, ya que no existe información homogénea sobre la cobertura. Además, con frecuencia los registros muestran coberturas distorsionadas para esta ocupación, pues un porcentaje considerable de trabajadoras domésticas tiene acceso a la seguridad social mediante modalidades de afiliación no asociadas con su condición de asalariadas. Así, una desagregación insuficiente oculta estas otras modalidades: seguros voluntarios, familiares o por el Estado.

Según muestran las cifras disponibles, referidas en el Capítulo 6, las diferencias en los niveles de cobertura entre países son significativas. Mientras algunos países (como Ecuador, Chile y Uruguay) han logrado alcanzar tasas superiores al 40 por ciento, otros (como

11 *Ibid.*

México, El Salvador, Bolivia y Perú) no han superado el 10 por ciento. Múltiples factores pueden determinar estas marcadas diferencias en la cobertura. En cualquier caso, uno de los aspectos más relevantes tiene que ver con el carácter obligatorio o voluntario de la cobertura. Evidencia de ellos es que en los dos países con menor cobertura (México y El Salvador) el aseguramiento es voluntario.

9.2 Reformas legales para dejar atrás la discriminación

El Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) define como trabajo doméstico aquel que se realiza en un hogar u hogares o para los mismos (Art. 1). Este trabajo comprende tareas muy diversas, que comparten al menos dos características fundamentales: son necesarias para la reproducción de la vida y han sido asignadas a las mujeres dentro y fuera del núcleo familiar¹². Estas características han representado históricamente grandes obstáculos para reconocer el trabajo doméstico como un trabajo y para diseñar un marco normativo que lo regule adecuadamente.

En América Latina y el Caribe las primeras normas relacionadas con el trabajo doméstico reconocían menos derechos para esta labor que para otros trabajos. Las leyes, códigos de trabajo, decretos y normas constitucionales que adoptaron los países para su regulación prevenían así regímenes diferenciados para esta ocupación.

En las últimas cuatro décadas estos marcos legales han cambiado paulatinamente, buscando, principalmente a partir del año 2000, la equiparación de derechos con otras ocupaciones. En este contexto, la adopción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo del Convenio núm. 189 y su respectiva ratificación en catorce países de la región¹³ han tenido un efecto dinamizador notable en esta tendencia reformadora.

Las estrategias utilizadas para equiparar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas a los de las demás personas trabajadoras varían de país a país. Brasil, que lo ratifica en enero de 2018¹⁴, desde el año 2013 cuenta con la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) de las trabajadoras domésticas (Enmienda Constitucional núm. 72)¹⁵. Otros países que ya han ratificado el convenio han utilizado diferentes vías para armonizar su legislación. Por ejemplo, en Colombia y Costa Rica ha intervenido la Corte Constitucional.

Otra vía utilizada para la regulación de los derechos laborales en el trabajo doméstico ha sido la creación de leyes específicas. Es el caso de Bolivia¹⁶ y Perú¹⁷ (2003), Uruguay¹⁸ (2006),

12 Cuando el trabajo doméstico se delegó a mujeres ajenas al núcleo familiar se hizo a través de regímenes de servidumbre y esclavitud.

13 Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay.

14 Entra en vigor un año después.

15 Brasil era el único país que reconocía menos derechos a las trabajadoras domésticas desde el propio texto constitucional, por lo tanto, la PEC representó un avance significativo.

16 Ley de regulación del Trabajo Asalariado del Hogar (Ley núm. 2450).

17 Ley de los Trabajadores del Hogar (Ley núm. 27986).

18 Ley de Trabajo Doméstico (Ley núm. 18.065).

Argentina¹⁹ (2013) y Paraguay (2015)²⁰. Costa Rica, Chile y Ecuador, por su parte, han seguido la ruta de reformar sus Códigos del Trabajo²¹.

Finalmente, en el caso de Honduras, en febrero de 2018 el Congreso inició la discusión del proyecto de Ley de Trabajo doméstico, luego de que la Comisión Especial lo dictaminara favorablemente²².

Avances y desafíos en el cumplimiento del Convenio núm. 189

El Convenio núm. 189 reconoce una serie de derechos laborales para las personas trabajadoras domésticas, que poco a poco los países de la región han incorporado en su normativa interna y en el accionar de su institucionalidad. A continuación, se sintetiza la situación en los países con respecto a las principales disposiciones de este convenio.

Derecho a un contrato de trabajo claro y comprensible, y preferiblemente por escrito (Art. 7)

Pocos países de la región cumplen esta disposición. De hecho, en la mayoría de los países la contratación de trabajo doméstico aún puede realizarse verbalmente. Para 2017, solo Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Paraguay exigen que se lleve a cabo de forma escrita. También en Bolivia es obligatorio el contrato escrito, pero solo cuando la relación laboral supera el año.

Derecho a una jornada de trabajo y de descanso debidamente establecida (Art. 10)

La mayoría de países de América del Sur y Costa Rica han definido para las trabajadoras domésticas jornadas de tiempo completo similares a las del resto de personas trabajadoras. Sin embargo, la duración de la jornada varía dependiendo del país: 48 horas en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guyana, Paraguay y Perú; 45 en Chile; 44 en Brasil, Trinidad y Tobago y Uruguay; y 40 en Ecuador, Jamaica y Venezuela.

No obstante, en la mayoría de países mesoamericanos y en la República Dominicana persiste el rezago jurídico sobre este respecto. En El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana aún no se ha regulado la jornada laboral de las trabajadoras domésticas, de manera que solo se establecen los descansos mínimos diarios de entre 9 y 12 horas.

En países como Colombia, Chile y Bolivia, se definen jornadas diferenciadas para quienes trabajan con retiro y sin retiro. En Chile la diferencia entre unas y otras es más marcada, pues no se ha establecido una jornada para las trabajadoras sin retiro. En este caso se establece un mínimo para el periodo de descanso diario, que debe ser de al menos 12 horas.

19 Ley del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley núm. 26844).

20 Ley del Trabajo Doméstico (Ley núm. 5407).

21 OIT (2016b).

22 Véase: <https://tinyurl.com/ycdw23f>

Los periodos de descanso semanal también son variables: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago asignan un día; mientras que en Argentina, México, la República Dominicana y Uruguay es un día y medio; y en Ecuador y Venezuela, dos días. Cuando se trata de trabajadoras sin retiro, en Ecuador el descanso semanal se reduce a un día quincenal, mientras que en Chile tienen derecho a dos días de descanso por semana.

Finalmente, con relación a los periodos de vacaciones, solo Perú reconoce un periodo menor para personas trabajadoras domésticas (15 días) con respecto al que rige para el resto de trabajadoras y trabajadores (30 días).

Derecho a contar con un salario mínimo (Art. 10 y Art. 11)

La exclusión del trabajo doméstico de la protección del salario mínimo ha sido frecuente. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de los países establecen un salario mínimo para esta ocupación: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En la mayoría de los países este salario mínimo es igual al general o tiene un reconocimiento similar a trabajadoras y trabajadores de equivalente calificación. No obstante, en Costa Rica, Paraguay y Trinidad y Tobago es inferior en al de otras ocupaciones de calificación similar.

Reconocimiento invisible

En Guatemala, el Código de Trabajo no se refiere de forma expresa al derecho de las trabajadoras domésticas al salario mínimo. Por ello, con frecuencia se interpreta que no están amparadas por ese derecho.

Sin embargo, desde 2012 los Acuerdos Gubernativos que fijan los salarios incluyen el trabajo doméstico dentro de las actividades no agrícolas.

Fuente: Chaves-Groh, M. J. et al. (2016).

Pago en especie (Art. 12)

Con excepción de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Jamaica, en los países de la región se permite el pago en especie. En Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, la República Dominicana y Uruguay este pago puede representar entre el 20 y el 60 por ciento del salario total. En El Salvador, Panamá y Perú no se establecen mínimos ni máximos. En Guyana, por su parte, no está permitido, salvo que sea solicitado por la persona trabajadora. Y en Paraguay la normativa no establece un porcentaje preciso, pero señala que a quienes trabajan sin retiro se les debe garantizar alimentación y habitación²³.

Derecho a la seguridad social (Art. 14)

El trabajo doméstico es una ocupación que se lleva a cabo en diferentes modalidades: con retiro y sin retiro, por jornada completa o parcial, para un solo patrono o varios, etc.

²³ Soto, L. (2016).

Esta particularidad representa un reto para los mecanismos de seguridad social, que deben ofrecer estrategias realistas, oportunas y flexibles.

En este proceso algunos países han establecido la obligatoriedad de afiliación de las trabajadoras domésticas al sistema de seguridad social: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En otros países como El Salvador, Guatemala, Honduras y México se han establecido regímenes especiales de afiliación voluntaria y con menores prestaciones para las trabajadoras domésticas. La afiliación voluntaria le permite al patrono evadir la responsabilidad, y al ofrecer menos prestaciones también es menos atractiva su exigibilidad para las trabajadoras. Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala los niveles de aseguramiento son muy bajos. Esto corrobora que "la cobertura voluntaria es ineficaz"²⁴.

Tabla 9.1. América Latina y el Caribe (21 países) (2017). Reconocimiento formal de los derechos de las trabajadoras domésticas

Derecho	Condiciones	Países
Jornada	Equiparada al resto de trabajadores (entre 40 y 48 horas semanales).	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Argentina ▶ Bolivia^{a/} ▶ Brasil ▶ Chile^{b/} ▶ Colombia^{c/} ▶ Costa Rica ▶ Ecuador ▶ Guyana ▶ Jamaica ▶ Paraguay^{d/} ▶ Perú ▶ Trinidad y Tobago ▶ Uruguay ▶ Venezuela
	No se establece jornada. Se definen periodos de descanso de entre 9 y 12 horas diarias.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ El Salvador ▶ Guatemala ▶ Honduras ▶ México ▶ Nicaragua ▶ Panamá ▶ República Dominicana
	Se establecen jornadas superiores para las trabajadoras que residen en el hogar en el que trabajan.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bolivia ▶ Chile ▶ Colombia

(continúa...)

24 OIT (2016c).

Derecho	Condiciones	Países
Contrato	Contrato escrito obligatorio.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Argentina ▶ Bolivia^{es/} ▶ Brasil ▶ Chile ▶ Costa Rica ▶ Ecuador ▶ México ▶ Paraguay
	Se permite contrato verbal.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Colombia ▶ El Salvador ▶ Guatemala ▶ Guyana ▶ Honduras ▶ Jamaica ▶ Nicaragua ▶ Panamá ▶ Perú ▶ República Dominicana ▶ Trinidad y Tobago ▶ Uruguay ▶ Venezuela
Salario mínimo	Salario mínimo para el trabajo doméstico o se incluye al trabajo doméstico en el salario mínimo general.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Argentina ▶ Bolivia ▶ Brasil ▶ Chile ▶ Colombia ▶ Costa Rica ▶ Ecuador ▶ Guatemala ▶ Guyana ▶ Jamaica ▶ México ▶ Nicaragua ▶ Panamá ▶ Paraguay ▶ Trinidad y Tobago ▶ Uruguay ▶ Venezuela
	No se establece salario mínimo para el trabajo doméstico.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ El Salvador ▶ Honduras ▶ Perú ▶ República Dominicana
	Se permite pago de una parte del salario en especie.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Colombia ▶ Costa Rica ▶ El Salvador ▶ Guatemala ▶ Honduras ▶ México ▶ Nicaragua ▶ Panamá ▶ Perú ▶ República Dominicana ▶ Uruguay

(continúa...)

Derecho	Condiciones	Países
Seguridad social	Afiliación obligatoria.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Argentina ▶ Bolivia ▶ Brasil ▶ Chile ▶ Colombia ▶ Costa Rica ▶ Ecuador ▶ Guatemala ▶ Guyana ▶ Jamaica ▶ Nicaragua ▶ Panamá ▶ Paraguay ▶ Perú ▶ República Dominicana ▶ Trinidad y Tobago ▶ Uruguay ▶ Venezuela
	Afiliación voluntaria.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ El Salvador ▶ Honduras ▶ México
	Régimen especial con menor cobertura.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ El Salvador ▶ Guatemala ▶ Honduras ▶ México

Fuente: OIT (2016b).

Notas: a/ La jornada de 48 horas (8 horas diarias) está reconocida para las trabajadoras con retiro. La jornada para las trabajadoras sin retiro es de 10 horas diarias (jornada semanal de 60 horas) (Ley núm. 2.450, Art. 11). b/ La jornada de 45 horas semanales está reconocida solo para las trabajadoras con retiro. Las trabajadoras sin retiro no tienen una jornada definida, aunque deben cumplir un mínimo de 12 horas de descanso diario (Ley núm. 20786, Art. 149). c/ La jornada laboral de 8 horas diarias está reconocida para las trabajadoras con retiro. Las jornadas para las trabajadoras sin retiro es de 10 horas diarias (Sentencia C-372 de 1998 de la Corte Constitucional). d/ La jornada de 48 horas semanales está establecida para las trabajadoras con retiro (Ley núm. 5.407/2015, Art. 13). e/ Solo es obligatorio cuando la relación laboral supere el año (Ley núm. 2.450, Art. 3).

9.3 De la norma a la acción: estrategias para la formalización del trabajo doméstico

Datos y estudios de diverso corte realizados en los países de la región evidencian que el cambio normativo no ha sido suficiente para generar mejores condiciones y una mayor formalización del trabajo doméstico. A falta de acciones adicionales, las leyes por sí mismas tienen un efecto moderado. Pueden implicar algunos cambios más significativos (por ejemplo, en aspectos como la jornada laboral o los feriados), pero garantizar su cumplimiento, sin embargo, requiere el fortalecimiento de la inspección y la realización de campañas de información y sensibilización. En otros ámbitos, como el de la protección social, el cambio normativo no implica mejora alguna si no se acompaña de la creación de esquemas de aseguramiento específicos que respondan a la realidad del trabajo doméstico.

Estas acciones que buscan avanzar hacia la formalización del trabajo doméstico se desarrollan en seis ámbitos: la promoción de la afiliación a la seguridad social, la garantía

de la seguridad en el ingreso, la fiscalización, la creación de incentivos económicos para el cumplimiento de la normativa, la garantía del diálogo social, y la información y sensibilización. Sin duda, las acciones aisladas en algunos de estos ámbitos pueden redundar en la mejora del cumplimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas. Sin embargo, al analizar las medidas desarrolladas en el continente, se evidencia que los países que han optado por estrategias multidimensionales (combinando acciones en la mayoría o la totalidad de los ámbitos mencionados) han logrado una mayor formalización y mejores resultados.

9.3.1 Aseguramiento y protección social para las trabajadoras domésticas: nuevos esquemas para la garantía de los derechos

El acceso a la seguridad social es indispensable para alcanzar la formalización. No obstante, el déficit de cobertura de las trabajadoras domésticas es alarmante en toda la región. Si bien en la mayoría de los países los esquemas generales también cubren a estas trabajadoras y su aseguramiento es obligatorio, en la práctica la afiliación es en muchos casos imposible. El trabajo doméstico se caracteriza cada vez con mayor frecuencia por la parcialidad y la multiplicidad de patronos. Así, los esquemas tradicionales, pensados para trabajadores a tiempo completo que laboran para un único patrono, no se ajustan a la especificidad de esta actividad.

Uruguay fue el primer país en asumir este hecho y en tomar medidas para crear una modalidad de aseguramiento acorde a estas características particulares. Pero cada vez más países optan por seguir este mismo camino: Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador. Cada país ha concretado estas modalidades con estrategias diferentes, y en todos los casos los resultados positivos no se hacen esperar.

La propuesta uruguaya permite la afiliación al Banco de Previsión Social (BPS), aunque no se trabaje jornada completa, y pueden afiliarse las trabajadoras que completen al menos 13 jornales o 104 horas de trabajo al mes. Además, el salario mensual debe ser igual o superior a 1,25 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Las condiciones mencionadas se pueden cumplir sumando tanto las horas de trabajo como los salarios percibidos en diferentes empleos. En una década, desde la aprobación de la ley que buscaba reconocer los derechos de estas trabajadoras en 2006 hasta 2016, el aseguramiento de las trabajadoras domésticas ha aumentado de manera significativa, pasando del 33,1 al 51,9 por ciento. De esta forma, Uruguay es el país de la región que ha logrado pasar el umbral del 50 por ciento.

En la misma línea de habilitar modalidades de aseguramiento flexibles, Argentina logra concretar una propuesta en 2013 con una estrategia incremental, mediante la cual se acumulan diferentes acciones durante más de una década. La primera acción se toma en 2000 y amplía la cobertura jubilatoria y de salud, estableciendo la obligatoriedad contributiva para las personas que trabajan 6 horas y más. Sin embargo, se trata de una reforma parcial, ya que las sumas fijas establecidas para quienes trabajaban entre 6 y 15 horas están por debajo del mínimo requerido para acceder a las prestaciones de salud y seguridad social²⁵. Posteriormente, en 2005 y 2008 se establecen beneficios fiscales para promover el aseguramiento²⁶.

25 Persia, J. (2014).

26 OIT (2016a).

Finalmente, en 2013 la aprobación del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares reafirma la inclusión de este sector en el Régimen Especial de Seguridad Social y se extiende su cobertura a todas las categorías del trabajo doméstico, sin importar el número de horas trabajadas²⁷. Justamente, el nuevo esquema prevé aportes diferenciados según las horas de trabajo semanales²⁸.

Si bien no se han alcanzado cifras tan altas como las uruguayas, las diferentes iniciativas sí han logrado ampliar la afiliación de las trabajadoras domésticas a la seguridad social. Así, si durante la década de los noventa la no afiliación nunca baja del 90 por ciento y en 2014 es del 78 por ciento²⁹. En 2016 la afiliación oscila en torno al 25 por ciento³⁰.

Buenas prácticas que marcan el camino para seguir mejorando

Compartir buenas prácticas adoptadas en diferentes países contribuye a impulsar iniciativas similares en otros lugares.

Las buenas prácticas exitosas pueden permitir además la adopción de medidas que contribuyan a la formalización de otras ocupaciones.

En el caso de Costa Rica los resultados positivos de la flexibilización del esquema de aseguramiento para trabajadoras domésticas, ha propiciado que la CCSS establezca medidas similares para otros trabajadores y trabajadoras desprotegidos, acordes a sus características de sus empleos. Este es el caso, por ejemplo, de quienes que se dedican a la recolecta de café.

Fuente: CCSS (2018).

Colombia también establece en 2013 la posibilidad de aseguramiento para quienes trabajan a tiempo parcial. Sin embargo, la experiencia en este país incluye una particularidad con respecto a las anteriores: combina regímenes de aseguramiento. Para poder cotizar, las trabajadoras domésticas deben estar previamente afiliadas al régimen de salud subsidiado. Esto implica que las cotizaciones por concepto de salud quedan a cargo del Estado. El resto de los aportes se realizan de manera proporcional, según el número de hora trabajadas. También se permite acumular los aportes de diferentes empleos.

El último en sumarse a esta lista de países que han buscado flexibilizar los regímenes de afiliación a la seguridad social es Costa Rica, en 2017. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) aprueba el reglamento especial para el aseguramiento de trabajadoras domésticas, que establece una Escala de Bases Mínimas Contributivas Reducidas, "que equivalen a montos fijados como un porcentaje o proporción de la Base Mínima Contributiva y relacionadas con el salario reportado únicamente para las trabajadoras domésticas" (Art. 5). Anteriormente, las aportaciones se calculaban basándose en el salario mínimo por jornada completa, independientemente de las horas trabajadas. Así, la nueva escala permite que quienes no trabajan tiempo completo puedan ser aseguradas, sin que esto suponga un gasto desproporcionado para los patronos. Adicionalmente, se habilita la opción de que diferentes empleadores afilien a una sola trabajadora por tiempos reducidos de trabajo (Art.

27 Messina, G. M. (2015).

28 *Ibid.*

29 MTEySS (2014).

30 Pereyra, F. (2017).

8). Al igual que en el caso colombiano, esta modalidad está subsidiada por el Estado, que completa la cotización para evitar pérdidas económicas a la CCSS.

Entre julio de 2017 y julio de 2018 se ha logrado la afiliación de 5.100 trabajadoras mediante esta modalidad. La institución espera aumentar esta cifra a 7.000 para final de año y alcanzar el 40 por ciento de afiliación para 2021³¹.

Como ya se ha señalado, también Ecuador ha impulsado medidas para dinamizar la afiliación. El país ha optado por una estrategia penal que castiga la no afiliación; es una medida de carácter general, que, por lo tanto, rige para todas las trabajadoras y trabajadores. Así, según establece el Código Penal aprobado en 2014, los empleadores que incurran en esta falta podrán ser sancionados con penas de privación de libertad de entre tres a siete días (Art. 244). Esta medida se ha acompañado, además, en el caso del trabajo doméstico, de campañas de información y sensibilización. Según las últimas cifras disponibles, en Ecuador también se ha logrado ampliar la afiliación del 11 por ciento en 2003 al 42 por ciento en 2013³².

Tabla 9.2. América Latina (5 países). Medidas para promover el acceso a la protección social

País	Medida adoptada	Impacto
Uruguay	Aseguramiento a tiempo parcial.	Aumento de la afiliación del 33,1 por ciento en 2006 al 51,9 por ciento en 2016.
	Opción multipatrón.	
Argentina	Aseguramiento a tiempo parcial.	Para 2016 la afiliación alcanza el 25 por ciento, mientras en la década de los 90 nunca fue superior al 10 por ciento.
Colombia	Régimen combinado subsidiado para trabajadoras domésticas que laboran a tiempo parcial.	n. d.
	Opción de multipatrón.	
Costa Rica	Seguro subsidiado para trabajadoras domésticas que laboran a tiempo parcial.	Afiliación de 5.100 bajo la nueva modalidad entre julio de 2017 y julio de 2018.
	Opción de multipatrón.	
Ecuador	Penalización de la no afiliación.	Aumento de la afiliación del 11 por ciento en 2003 al 42 por ciento en 2013.
	Campañas de información y sensibilización	

Fuente: Elaboración propia.

9.3.2 Seguridad en el ingreso: la erradicación de la discriminación en la fijación de los salarios mínimos

Alcanzar una remuneración justa para el trabajo doméstico, al menos equivalente a la obtenida en otros empleos de igual valor, es aún un pendiente en la mayoría de los países de la región. Según se recoge en el apartado sobre normativa, en varios los países, a pesar de contemplar un salario mínimo para este trabajo, este está por debajo del salario mínimo

31 Ávalos, A. (2018) y CCSS (2018).

32 OIT (2016b).

general o de otros establecidos para actividades con las podría ser equiparable. En algunos casos, además, el salario mínimo para el trabajo doméstico es el más bajo de la escala salarial.

Argentina, Ecuador y Uruguay destacan en este ámbito por haber emprendido medidas para corregir esta situación. Igual es el caso de Chile y Costa Rica, aunque los esfuerzos realizados en este último aún no han logrado un aumento significativo del salario mínimo de las trabajadoras.

Cifras que confrontan mitos

En ocasiones se señala que el aumento del salario mínimo de las trabajadoras domésticas puede afectar a los hogares de ingresos bajos que contratan este servicio. Además, se dice que podría dejar a muchas mujeres sin un recurso esencial para su incorporación al mercado de trabajo.

Un estudio realizado en Costa Rica evidencia, sin embargo, que 7 de cada 10 hogares que contratan trabajo doméstico pertenecen a los grupos medios-altos de ingresos (IV y V quintil).

Además, el gasto que implica el pago del trabajo doméstico con respecto a los ingresos de las familias es en promedio del 4 por ciento y tiende a ser bastante estable entre los distintos estratos de ingreso. Esto sugiere que los hogares demandan horas de trabajo doméstico acordes con su capacidad de pago. Esto explicaría la extensión de la parcialidad del trabajo doméstico y evidencia que los efectos que podría generar un aumento del salario mínimo son limitados.

Fuente: Trejos, J. (2015).

En Chile se iniciaron los esfuerzos para equiparar el salario mínimo de manera más temprana. Entre 2000 y 2008 se aumenta de forma sostenida, y en 2008 se da un impulso definitivo al proceso. Como resultado, en 2011 se logra la equiparación con el salario general³³. Durante ese periodo de cuatro años el salario mínimo de las trabajadoras domésticas aumenta un 47 por ciento.

El Consejo Nacional de Salarios (CONADES) de Ecuador sigue entre 2007 y 2010 una estrategia incremental de características similares. Así, en 2008 el salario mínimo aumenta un 41,7 por ciento, en 2009 un 17,6 por ciento y en 2010 un 20 por ciento, equiparándose ya con el salario general³⁴.

En Uruguay, el incremento del salario mínimo se realiza gracias a la reforma normativa que asigna esta responsabilidad al Consejo de Salarios en 2006. En años anteriores ya se habían realizado algunos esfuerzos que, sin embargo, no lograron resultados. Finalmente, en 2008 el Consejo de Salarios convoca al Grupo Salarial n. 21-Trabajo Doméstico, que logra representación de trabajadoras y empleadoras. Este grupo salarial dispone el aumento del salario y realiza la previsión de ajustes semestrales hasta 2010. Desde ese momento, en cada ronda del Consejo de Salarios se ha continuado actualizando el salario mínimo para este sector. Estos ajustes implican entre 2008 y 2014 un aumento real³⁵ del 97 por ciento en el salario mínimo para el trabajo doméstico³⁶.

33 Velázquez, M. y Loyo, M. G. (2013).

34 MRL (2012).

35 Considerando el índice de precios al consumidor.

36 MTSS (2014).

En Argentina en 2015 se crea la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP), entre cuyas responsabilidades se encuentra la de fijar el salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional.

Finalmente, en Costa Rica desde 2014 el Consejo Nacional de Salarios realiza aumentos diferenciados del salario mínimo de las trabajadoras domésticas. Las subidas se realizan semestralmente y la diferencia con respecto al aumento general ha variado en cada ocasión. Por ejemplo, en el segundo semestre de 2015 el incremento para el trabajo doméstico es del 1,04 por ciento y el del salario general, del 0,94 por ciento³⁷; y en el primer semestre de 2018, es del 2,93 por ciento para las trabajadoras domésticas, 0,50 por ciento por encima del aumento general³⁸. Sin embargo, el hecho de que la diferencia en el aumento haya sido tan moderada ha implicado que la brecha apenas se haya reducido. Así, si en el primer semestre de 2014 el salario mínimo del trabajo doméstico representa el 59,3 por ciento del salario de los trabajadores no calificados³⁹ y en 2018, el 61,3 por ciento⁴⁰.

El impacto de las reformas realizadas ha variado en función del país. Por ejemplo, las cifras disponibles para Chile indican que el incumplimiento del pago del salario mínimo ha aumentado durante el periodo de equiparación del 8,1 por ciento en 2000 al 13,6 por ciento en 2011.

Las cifras muestran tendencias más favorables en Ecuador y Uruguay. En Ecuador el trabajo doméstico es en 2007 la categoría de ocupación con menores ingresos, pero para 2011 se ubica levemente por delante de cuentapropistas y jornaleros⁴¹. En Uruguay, en 2012 el 73 por ciento de las trabajadoras domésticas reciben salarios por encima del mínimo. Además, la política salarial ha implicado un estrechamiento de la brecha de ingreso entre el trabajo doméstico y otros sectores de ocupación; principalmente, para las trabajadoras por horas. En este caso, su remuneración pasa de representar el 55,5 por ciento de la remuneración promedio del total de las personas ocupadas en 2006 al 70,1 por ciento en 2012⁴².

9.3.3 Estrategias para la inspección laboral en los centros de trabajo de las trabajadoras domésticas

La fiscalización del trabajo doméstico es un ámbito que implica importantes dificultades. El hecho de que se realice en hogares particulares implica un dilema para la institucionalidad, entre el deber de fiscalizar y el respeto de la privacidad las familias. Esta disyuntiva ha dado como resultado que en la mayoría de los países de la región las inspecciones laborales en los hogares requieran una autorización judicial a partir de una sospecha fundada, quedando así descartada la posibilidad de realizar inspecciones de oficio.

Algunos países han ensayado diferentes estrategias para sortear estos obstáculos. Unos han optado por establecer registros obligatorios para identificar a las trabajadoras domésticas, a sus empleadores y verificar así el cumplimiento de la normativa laboral. Este es el caso

37 MTSS (2015a).

38 MTSS (2018a).

39 MTSS (2014).

40 MTSS (2018b).

41 Báez, J. (2017).

42 MTSS (2013).

de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Las características de estos registros difieren de un país a otro, pero en general están adscritos a los Ministerios del Trabajo.

Con relación a la fiscalización de la relación laboral, como se indica anteriormente, uno de los principales obstáculos que enfrenta es el ingreso al domicilio para verificar las condiciones laborales. Por esta razón, las nuevas estrategias de inspección proponen que la persona inspectora se presente en el domicilio y solicite revisar la documentación que da cuenta de las condiciones de la relación laboral (registros obligatorios o documentos sobre la afiliación a la seguridad social), sin necesidad de ingresar al hogar, a menos que la persona empleadora lo permita.

En el caso de Chile, la persona empleadora que sea requerida por un inspector podrá aceptar el ingreso de este al domicilio o bien solicitar día y hora para presentarse en las dependencias de la Inspección del Trabajo con la documentación requerida (Código de Trabajo, Art. 146).

En Uruguay el personal que realiza la inspección solicita entrevistar a la persona trabajadora y a la empleadora en la puerta del domicilio. También requiere que la persona empleadora muestre la documentación que permite comprobar que se encuentra al día con sus obligaciones⁴³. Cuando se trata de trabajadoras migrantes se solicita, además, el documento de identidad uruguayo o la hoja provisoria de la Dirección Nacional de Migraciones que la habilita para trabajar con remuneración en el país⁴⁴.

En caso de que se atiendan denuncias concretas, el protocolo del MTSS de Uruguay plantea que, además de visitar el hogar en cuestión, se visiten otros hogares de la zona. Esta estrategia permite aumentar el número de inspecciones realizadas y proteger a la persona denunciante, ya que no es la única vivienda que se visita. Como resultado de estas acciones, entre 2010 y 2013 la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS) realizó más de 10.000 actuaciones inspectivas; la mayoría de ellas, de oficio⁴⁵.

En Argentina con la Ley núm. 26.844 Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, la AFIP y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se convierten en los actores responsables de definir un régimen simplificado para la inscripción de las relaciones laborales en casas particulares. En este contexto, la AFIP ha habilitado la posibilidad de hacer el registro a través de su página web o de una aplicación disponible para teléfonos móviles.

Para promover estos registros, la AFIP envía cartas a los contribuyentes de mayores ingresos que no han registrado la contratación de trabajadoras domésticas. A partir de la falta de respuesta de estos contribuyentes, se identifican zonas prioritarias para realizar las inspecciones. Sin embargo, aún no se cuenta con datos consolidados que den cuenta del aumento del registro con estas estrategias (véanse las notas en prensa⁴⁶).

43 OIT (2013).

44 OIT (2013).

45 MTSS (2013).

46 Véanse: <https://www.lanacion.com.ar/2134225-la-afip-cruzo-datos-y-multara-a-quienes-tengan-personal-domestico-en-negro> y https://www.clarin.com/politica/empleo-domestico-afip-detecto-trabajo-negro-countries-puerto-madero_0_Hyl2cpSbQ.html

Involucrar a otras instituciones públicas y privadas en la fiscalización

En Bolivia, el Art. 23 de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar de Bolivia señala que cuando las autoridades reciban denuncias de trabajadoras domésticas por alguna forma de violencia en contra de empleadores o sus familiares, además de investigar, deben remitir lo sucedido a la Inspectoría del Trabajo para que se verifique el cumplimiento de los derechos laborales de la denunciante. La misma ley señala que el empleador también puede recurrir a las autoridades si algún miembro de su familia sufre abusos o agresión física por parte de la trabajadora.

Fuentes: OIT (2016c) y Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar.

En Costa Rica, la Inspección de Trabajo atiende denuncias por hostigamiento sexual o laboral en el trabajo doméstico.

Fuente: MTSS (2015b).

En Ecuador, en el marco del programa Trabajo Doméstico Digno, en el año 2010 se realizan 16.854 inspecciones en el país, en el 46 por ciento de las cuales se constatan violaciones a la normativa vigente⁴⁷. Desde entonces se realizan aproximadamente 25.000 inspecciones por año⁴⁸.

Otro aspecto relevante que se debe considerar es que las características de los departamentos de inspección laboral varían de país a país. En casi toda la región, estos departamentos atienden a todos los sectores; salvo algunas excepciones como en Uruguay, donde se crea una sección especializada en trabajo doméstico, o Brasil, donde la inspección laboral se centra en denuncias de esclavitud y trabajo forzoso⁴⁹.

Como complemento de las estrategias señaladas, en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay, los departamentos de inspección están desarrollando, además, labores de información y asesoría dirigidas tanto a las trabajadoras domésticas como a los empleadores. Esta tarea la realizan atendiendo consultas en las visitas de inspección, por teléfono, correo electrónico y en actividades masivas (ferias informativas o de divulgación por sitios web)⁵⁰.

9.3.4 Incentivos para realizar aportes a la seguridad social y otros aportes derivados de la relación laboral: una estrategia para hacer atractiva la formalización

Promover la afiliación al seguro social o la realización de otros aportes derivados de la relación laboral es el principal objetivo de las experiencias de incentivos que se han desarrollado en numerosos países de la región. La estrategia más sencilla y más frecuente es la de facilitar la realización de trámites y pagos a través de las nuevas tecnologías. Se trata de evitar que las y los empleadores tengan que realizar trámites engorrosos o dedicar una importante cantidad de tiempo a su realización. Asimismo, esta estrategia permite que los trámites puedan realizarse en cualquier horario. Países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica,

47 MRL (2012).

48 MTSS (2014).

49 OIT (2016d).

50 OIT (2016d).

Perú o Uruguay cuentan con plataformas habilitadas con este fin y trabajan para incorporar mejoras que impliquen mayores facilidades para las personas usuarias.

Hacer la afiliación más atractiva también para las trabajadoras

En ocasiones también puede ser importante incentivar la afiliación entre las trabajadoras. El hecho de tener que aportar un porcentaje de su ya reducido salario y la posibilidad de acceder a servicios de salud a través del aseguramiento familiar o no contributivo hace que prefieran sacrificar otros derechos asociados a la afiliación para garantizar ingresos básicos a sus familias. Esto es más marcado aun cuando se trata de trabajadoras migrantes que no tienen certeza de si podrán transferir las cuotas cotizadas a sus países de origen.

En este sentido, Argentina ha adoptado medidas de incentivos como la tarifa social en la tarjeta de transporte SUBE, que permite a las trabajadoras domésticas registradas obtener un 55 por ciento de descuento en el transporte público.

Fuente: Ministerio de Transporte (2018).

En menor medida, los países han buscado implementar medidas como la reducción temporal del costo de la cotización, el rebajo del costo de multas o la posibilidad de realizar deducciones fiscales. Argentina es uno de los países que cuenta con más experiencia en este campo. Así, en 2005 incorpora la posibilidad de deducir el pago de salarios por trabajo doméstico y las cotizaciones a la seguridad social de la ganancia bruta gravada⁵¹. En 2008 crea un beneficio consistente en una reducción del 50 por ciento de la contribución patronal por 24 meses y del 25 por ciento los 12 meses siguientes.

En Uruguay también se han adoptado medidas que implican descuentos en el pago de las contribuciones. Concretamente, en 2013 el Banco de Previsión Social (BPS) y el Banco de Seguros del Estado (BSE) firman un acuerdo para simplificar los trámites. La medida implica, además, un rebajo en el pago de la póliza del seguro para el 85 por ciento de los empleadores. Tan solo en 2013 el número de trabajadoras amparadas por el Seguro de Accidentes de Trabajo pasa de 29.600 a 65.000⁵².

Otra modalidad diferente reduce el cobro de las multas. Brasil ha ejecutado este tipo de medida⁵³. En este caso se parte de la premisa de que el objetivo de las sanciones económicas debe ser educativo y no recaudatorio. Así, se considera que la flexibilidad en el cobro puede ser una forma de difundir y sensibilizar sobre las obligaciones laborales. Para garantizar la labor informativa, el acta de infracción incluye elementos para entender la falta cometida⁵⁴.

9.3.5 Organización de las trabajadoras domésticas y negociación colectiva

Según recoge la Recomendación núm. 204, el derecho a la libertad sindical, a la libertad de asociación y a la negociación colectiva son esenciales para que quienes se ocupan en la economía informal puedan participar en el diálogo social en el marco de la transición a la

51 Persia, J. (2014).

52 Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2013).

53 OIT (2015a).

54 *Ibid.*

economía formal. En el caso del trabajo doméstico, sin embargo, una vez más la normativa de los países no se ajusta a las particularidades de esta ocupación y en la práctica no garantiza estos derechos⁵⁵. En consecuencia, solo en dos países de la región, Uruguay y Argentina, han logrado concretar espacios de diálogo social.

En Uruguay, la negociación colectiva se realiza en el marco del Consejo de Salarios, con la participación del Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) y la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios⁵⁶. Además de discutir aspectos salariales, se establecen otro tipo de medidas tendientes a garantizar el trabajo decente a las trabajadoras domésticas⁵⁷.

En Argentina, la negociación colectiva se da en el marco de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares, creada en 2015. En ella participan diversas organizaciones sindicales, organizaciones de empleadores y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En Bolivia, si bien no se ha logrado formalizar un espacio de negociación colectiva, desde 2013 se realizan mesas tripartitas que han logrado resultados puntuales, como el Contrato Individual de Trabajo (CIT) y la Libreta Salarial y de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSySST)⁵⁸.

A pesar de los escasos espacios de negociación colectiva, la adopción del Convenio núm. 189 y su posterior ratificación en algunos países ha dinamizado las iniciativas de organización de las trabajadoras domésticas. Así, han surgido nuevas organizaciones de trabajadoras domésticas en varios países. En la República Dominicana, por ejemplo, se han creado tres organizaciones en menos de cinco años: la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas (SINTRADOME) y la Unión Nacional Fenamutra de Trabajadoras del Hogar. En El Salvador se crea en 2014 la primera organización de trabajadoras domésticas del país: el Sindicato de Mujeres Trabajadoras del Hogar Remuneradas de El Salvador (SIMUTHRES). En 2016 se funda en México el Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTTRAHO) y en Ecuador, el Sindicato Nacional Único de Trabajadoras Remuneradas del Hogar. Es de destacar que las trabajadoras domésticas también han logrado organizarse regionalmente a través de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO).

9.3.6 Campañas para la sensibilización y asesoría laboral

La desvalorización del trabajo doméstico, validada durante décadas por ley, ha calado fuertemente en el imaginario colectivo y en las conductas culturales de quienes contratan trabajo doméstico en la región. En ocasiones, incluso se llega al extremo de considerar que el vínculo entre la trabajadora doméstica y quien contrata sus servicios es un acuerdo privado, al margen de la regulación laboral⁵⁹. Dar a conocer las reformas normativas y los derechos de las trabajadoras y sensibilizar sobre el valor de su trabajo resulta esencial para garantizar que las medidas adoptadas tengan el mayor impacto posible.

55 Bastidas, M. (2014).

56 *Ibid.*

57 OIT (2016c).

58 OIT (2015b).

59 Chaves-Groh, M.J. *et al.* (2016).

En este sentido, cada vez son más frecuentes las campañas dirigidas a promover los derechos de las trabajadoras domésticas y a difundir la normativa vigente, principalmente en los países que han realizado reformas legales en los últimos años.

Campañas informativas innovadoras

Algunas organizaciones de trabajadoras domésticas han buscado en los últimos años realizar campañas informativas por medio de nuevas tecnologías.

Este es el caso de la Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP): desde 2016 cuenta con la aplicación para teléfonos móviles "Migración y Trabajo doméstico", que brinda información sencilla y accesible sobre derechos, así los contactos de redes y recursos de apoyo disponibles localmente.

Fuente: UPACP (2016).

Las organizaciones sindicales han liderado las campañas para la ratificación del Convenio núm. 189 y la mejora de condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas estos años. En 2015, la Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB) y la COB, en conjunto con otros actores, realizan ferias de socialización y talleres de sensibilización sobre los derechos de las trabajadoras. Además, ambas organizaciones mantienen un diálogo activo con las autoridades nacionales competentes para hacer realidad el derecho a seguridad social en materia de salud a través de la promoción de una propuesta de reglamentación a la Ley núm. 2450, de 9 de abril de 2003, para incorporar a las trabajadoras a la Caja Nacional de Salud. En Perú en 2015 la Federación Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar del Perú (FENATRAHOP) y la Federación Nacional de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar Remunerados del Perú (FENTRAHOGARP) ponen en marcha campañas de sensibilización. Entre ellas, la Campaña piloto de registro de trabajadoras del hogar en un distrito de Lima Metropolitana, cuyo propósito es validar un mecanismo para el incremento del registro de trabajadoras del hogar en SUNAT y el consecuente cumplimiento del pago de EsSalud y Fondo de Pensiones. En la República Dominicana en 2015, la OIT asesora técnicamente al Comité Intersindical de Mujeres Trabajadoras (CIMTRA) en la elaboración de una "ropuesta de las mujeres para la reforma del Código de Trabajo, con propuestas para cumplir con lo establecido en el Convenio núm. 189 de la OIT. En El Salvador en 2015, las organizaciones sindicales MUSYGES, FEASIES, CSTS y el Sindicato de Mujeres Trabajadoras del Hogar Remuneradas Salvadoreñas (SIMUTHRES) realizan talleres de formación con las trabajadoras domésticas para divulgar sus derechos y fortalecer el recién creado sindicato. Igualmente, se realizan campañas de carácter regional. Una de las principales es Trabajo como ningún otro, derechos como cualquier otro, desarrollada en 2014 por la Confederación Sindical de trabajadores y trabajadoras de las Américas (CSA) con el apoyo de la OIT y que se ha replicado en varios países de la región (Guatemala, El Salvador y la República Dominicana).

9.4 Conclusiones

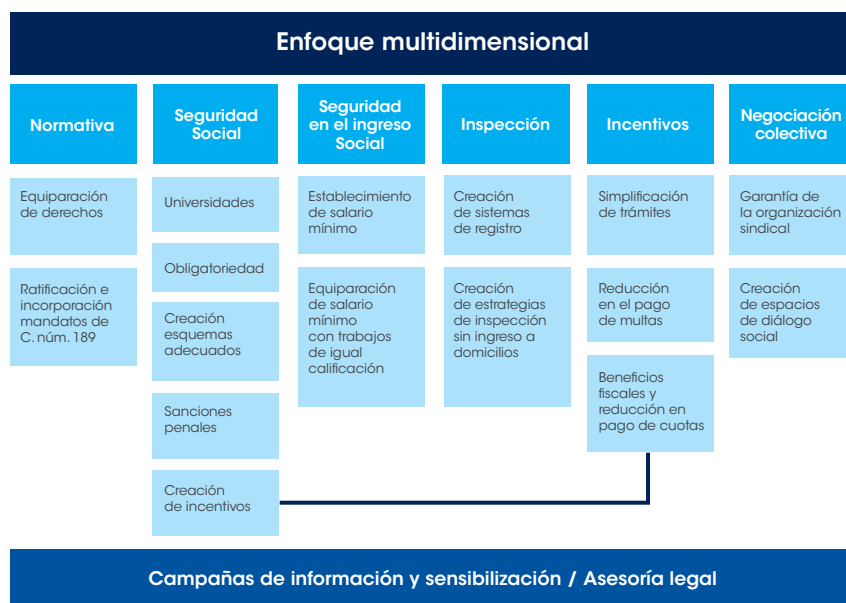
La precariedad y la informalidad del trabajo doméstico son la herencia del largo tiempo de infravaloración de esta ocupación. Estrechamente vinculada al régimen de servidumbre de la época colonial en el continente y a la esclavitud en las islas anglófonas del Caribe,

trascender la normativa discriminatoria que la regulaba ha sido una tarea de décadas, aún hoy inconclusa en muchos países. En este contexto, la adopción del Convenio núm. 189 de la OIT en 2011 marca un punto de inflexión a partir del cual el reconocimiento de derechos para las trabajadoras domésticas se ha dinamizado.

Pasar de las conquistas formales, recogidas en las reformas legales, a los derechos reales es el reto que enfrentan hoy muchos de los países de la región. Como ya se ha señalado, la experiencia en los diferentes países hace evidente que la reforma normativa no basta para garantizar derechos a las trabajadoras domésticas. La acción normativa debe ir acompañada de estrategias a mediano y largo plazo que prevean reformas administrativas en ámbitos diversos, acciones afirmativas e iniciativas encaminadas a propiciar un cambio cultural y simbólico en el reconocimiento del valor de este trabajo. Cumplir a cabalidad con las disposiciones del Convenio núm. 189 requiere, por tanto, ir más allá de la adaptación de la legislación nacional a la norma internacional.

En este sentido, el análisis de las políticas implementadas en diferentes países evidencia que las acciones pueden desarrollarse en periodos de tiempo más o menos extensos. Sin embargo, la multidimensionalidad de las estrategias es clave para garantizar su éxito. Se trata de trazar planes que incorporen acciones en ámbitos como la promoción de la afiliación a la seguridad social; la garantía de la seguridad en el ingreso; la fiscalización; la creación de incentivos económicos para el cumplimiento de la normativa; la garantía del diálogo social; y la información y sensibilización. Uruguay, Chile, Ecuador y Argentina ya han realizado avances en este sentido. También más recientemente Costa Rica se ha sumado a esta tendencia.

Gráfico 9.4. Enfoque multidimensional aplicado en América Latina y el Caribe para la promoción de la formalización del trabajo doméstico



Fuente: OIT (2016b).

Los países que han adoptado estrategias multidimensionales han puesto en su mayoría el acceso efectivo a la seguridad social en el centro de las intervenciones. Para ello, han flexibilizado sus esquemas de aseguramiento partiendo de un criterio de realidad: la afiliación de las trabajadoras domésticas no es posible cuando los regímenes de la seguridad social requieren jornadas de tiempo completo y patronos únicos. En consecuencia, se ha demostrado que abrir la puerta al aseguramiento a tiempo parcial y a la adición de contribuciones de múltiples patronos es necesario para ampliar la cobertura. De forma complementaria, países como Costa Rica y Colombia han optado además por aportar a estos nuevos regímenes subsidios del Estado, buscando así evitar la sobrecarga financiera de los sistemas de seguridad social. Estas medidas se han acompañado de campañas de difusión, incentivos económicos y mejoras en los sistemas de fiscalización. Se impacta así no solo en el aumento de la cobertura, sino también en la protección de otros derechos de las trabajadoras.

Erradicar la discriminación salarial contra las trabajadoras domésticas también es un asunto clave. La mayoría de los países han optado por estrategias de aumento gradual hasta lograr la equiparación con el salario mínimo general o con el salario de ocupaciones de valor equivalente. Las experiencias de Uruguay, Ecuador y Chile apuntan a que plazos de en torno a los cinco años resultan adecuados para procesos de este tipo. El caso costarricense evidencia que aumentos demasiado moderados limitan el impacto de la medida. La equiparación de los salarios implica también el incremento de la capacidad adquisitiva de las trabajadoras, de manera que podría tener un efecto positivo adicional en el aumento del aseguramiento.

Dar a conocer las reformas para que sean las propias trabajadoras las que demanden su cumplimiento, promover su organización para la defensa de esos derechos e intensificar la fiscalización han sido acciones igualmente relevantes. No es casual que los países con mayores avances sean aquellos en que las trabajadoras domésticas se han organizado y pueden demandar sus derechos de manera colectiva. Desde la adopción del Convenio núm. 189, ha aumentado la cantidad de sindicatos de trabajadoras domésticas y el involucramiento del sector sindical en la defensa de sus derechos. Esto mejora las perspectivas de más diálogo social en este sector, pero sigue siendo necesario avanzar en este sentido, ya que tan solo se ha logrado concretar espacios de negociación colectiva en Uruguay y Argentina.

Finalmente, es preciso hacer énfasis en la necesidad de sistematizar y evaluar las medidas que se implementan. Algunos países de la región han sido en los últimos años un laboratorio de medidas para la formalización del trabajo doméstico. Así, se han generado numerosas buenas prácticas que orientan hoy el diseño de acciones en otros países de América Latina y de otras regiones del mundo. Por ello, es esencial contar con información actualizada y estudios que puedan dar mejor cuenta del impacto de las diversas acciones ejecutadas. Esto permitirá también realizar los ajustes necesarios para mejorar la eficacia de esas acciones. No se trata de buscar fórmulas mágicas. Se trata de aprender de lo ya realizado y, por consiguiente, de considerar que las medidas coordinadas, impulsadas de manera gradual y sostenidas en el tiempo, con un objetivo claro de equiparación y cumplimiento de derechos consiguen efectos duraderos en la reducción de la informalidad del trabajo doméstico.

Referencias

- Ávalos, A.** (2018). "CCSS bajó el costo y ahora 5.000 empleadas domésticas tienen seguro por primera vez", en *La Nación*. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/salud/ccss-bajo-el-costoy-ahora-5000-empleadas/JBCWBWDW55BDN5ODG6IYAJZ6QRI/story/>
- Báez, J.** (2017). "Empleo doméstico en Ecuador 2007 y 2015". CDES. Disponible en: <http://cdes.org.ec/web/empleo-domestico-en-ecuador-2007-y-2015/>
- Bastidas, M.** (2014). *Organización de las trabajadoras del hogar en las Américas. Buenas prácticas y desafíos en función del Convenio N° 189 de la OIT*. OIT, Turín.
- CCSS** (2018). "La Junta Directiva de la CCSS aprobó aseguramiento a recolectores de café". Disponible en: <http://www.ccss.sa.cr/noticia?la-junta-directiva-de-la-ccss-aprobo-aseguramiento-a-recolectores-de-cafe>
- Chaves-Groh, M. J., Carcedo, A. y Lexartza, L.** (2016). *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. OIT, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS_480352/lang-es/index.htm
- Chaves-Groh, M. J., Carcedo, A., Larraitz, L. y Amador, D.** (2017). *Trabajo doméstico de mujeres indígenas en Guatemala. La interseccionalidad de las discriminaciones por clase, sexo y etnia*. OIT. En prensa.
- Messina, G. M.** (2015). *Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina*. Serie Documentos de Trabajo núm. 10. OIT, Buenos Aires. Disponible en: https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_361956/lang-es/index.htm
- Ministerio del Trabajo** (2014). Resumen ejecutivo de las(las) trabajadoras(es) remuneradas(os) del hogar. Comunicación personal con Pamela Aguirre, Directora de Grupos Prioritarios. Ministerio de Trabajo de Ecuador, Quito.
- Ministerio de Relaciones Laborales** (2012). *Rendición de cuentas. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Periodo 2011. Quito. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Consejo-de-participaci%C3%B3n-Ciudadana-2011CPCCS.pdf>
- MTSS** (2018a). "Trabajadoras domésticas reciben aumento adicional de 0,50% en salario mínimo". Disponible en: http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2018/Enero/cp_001_2018.html
- (2018b). Salarios mínimos. Sector privado año 2018. Disponible en http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista_ocupacion_2018.pdf
- (2015a). "Consejo Nacional de Salarios aprueba aumento salarial para el sector privado". Disponible en: <http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2015/junio/Consejo-Nacional-de-Salarios-aprueba-aumento-salarial-para-el-sector-privado.html>

- (2015b). *Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo (según Directriz no. DMT-017-2013, modificada y adicionada mediante Directriz no. DMT-014-2014) debidamente unificado*. Disponible en: <http://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-nacional-inspeccion/Manual%20de%20procedimientos%20legales%20DNI.pdf>
- (2014). *Fijación de salarios mínimos para el sector privado que regirán a partir del 1 de julio del 2014*. DECRETO núm. 38520-MTSS. Disponible en http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/decretos/Decreto_Salarios_II_semestre_2014.pdf
- (2014). "Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay". Presentación en Power Point.
- (2013). *Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay*. Evolución reciente. Disponible en: <http://www.mtss.gub.uy/documents/11515/034a0653-5549-468a-9bc5-81ca99fbbdc1>
- OIT** (2017). *Panorama Laboral 2017*. Lima. Disponible en https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_613957/lang-es/index.htm
- (2016a). *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_535596/lang-en/index.htm
- (2016b). *Políticas para la formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS_480352/lang-es/index.htm
- (2016c). *Protección Social al Trabajo Doméstico. Tendencias y Estadísticas*. Documento de política de protección social núm. 16. Ginebra. Disponible en: http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_458939/lang-es/index.htm
- (2016d). *La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico*. Guía introductoria. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_543028/lang-es/index.htm
- (2015a). *Promoción de la formalización del trabajo doméstico en Brasil*. Notas sobre tendencias de la inspección del trabajo. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371230/lang-es/index.htm
- (2015b). *Hacia la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva en el sector del Trabajo Asalariado del Hogar en Bolivia*. Informe del proceso de diagnóstico del año 2014 para la elaboración de un plan nacional de acción tripartito 2015. La Paz. Disponible en: https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_384572/lang-es/index.htm
- (2014). *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang-es/index.htm
- (2013). *Manual de buenas prácticas para trabajadoras y empleadoras del servicio doméstico*. Montevideo: OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_219955/lang-es/index.htm

- Presidencia de la República Oriental del Uruguay** (2013). "BPS y BSE implementan seguro contra accidentes para los trabajos de servicio doméstico". Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bps-bse-implementan-seguro-accidentes-trabajos-serviciodomestico>
- Pereyra, F.** (2017). *Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes*. Serie Documentos de Trabajo núm. 15. OIT, Buenos Aires. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_621359.pdf
- Persia, J.** (2014). *Trabajadoras de casas particulares*. Nota técnica núm. 82. Secretaría de Planificación y desarrollo. Disponible en: www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/nota_tecnica82.pdf
- Soto, L.** (2017). *Avances en los derechos laborales del empleo doméstico en Paraguay. La nueva Ley del Trabajo Doméstico 5407/2015*. ONUMujeres/CDE, ASunción. Disponible en: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/07/avances-de-los-derechos-laborales-del-empleo-domestico-en-paraguay.pdf>
- Trejos, J.** (2015). *La aplicación de los salarios mínimos para el Servicio Doméstico en Costa Rica*. OIT, San José.
- UPACP** (2016). Nueva APP: Migración y Trabajo Domestico. Recuperada de <https://www.upacp.org.ar/?event=nueva-app-migracion-y-trabajo-domestico>
- Velázquez, M. y Loyo, M. G.** (2013). De la exclusión a la inclusión: Cómo se establecen los salarios mínimos para los trabajadores domésticos. El Caso de Chile. Mimeo.

10. PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA

Sonia Gontero

Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Jürgen Weller

Jefe de la Unidad de Estudios del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL¹



Resumen

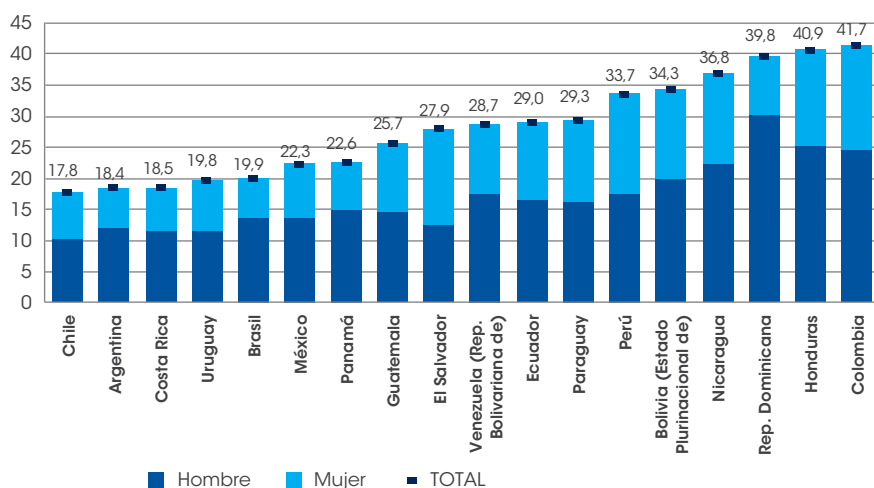
En los países latinoamericanos aproximadamente un tercio de los ocupados son trabajadores por cuenta propia: sus ingresos dependen de la venta de los bienes o servicios que producen y no contratan a otra persona o, por lo menos, no de manera continua. Si bien este grupo es muy heterogéneo, son gran parte de los trabajadores informales. En los países de la región una gran mayoría de los trabajadores por cuenta propia no están cubiertos por sistemas contributivos de protección social ni registran sus actividades económicas. Las iniciativas para su formalización han sido diversas y aún existe espacio para impulsar otras. Si bien en los últimos años la mayoría de los países introdujo la opción de afiliación, esta es generalmente voluntaria y los niveles de afiliación se mantienen bajos.

¹ Las opiniones expresadas en este capítulo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con la institución para la cual trabajan.

10.1 Relevancia del trabajo por cuenta propia en la estructura ocupacional de América Latina

En América Latina, los trabajadores por cuenta propia representan un 23 por ciento de los ocupados de entre 15 y 64 años de edad². En países como Colombia, Honduras y República Dominicana son alrededor del 40 por ciento; y en Nicaragua, el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú, uno de cada tres (véase el Gráfico 10.1). En el otro extremo, Chile y Argentina tienen las proporciones más bajas: del 17,8 y 18,4 por ciento de los ocupados, respectivamente³.

Gráfico 10.1. América Latina (18 países) (circa 2013). Trabajadores de 15-64 años por cuenta propia por país y sexo (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

Nota: *Datos nacionales, excepto para Argentina, que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

En este gráfico también se observa que, con la excepción de El Salvador, en los países de la región más hombres que mujeres trabajan por cuenta propia. Sin embargo, esto está influenciado por la baja participación laboral de las mujeres. Al considerar solamente aquellas que están participando, la proporción que lo hace como cuentapropista es mayor que la de hombres en 8 de los 18 países considerados (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú) y muy similares en otros tres (Chile, Costa Rica y República Bolivariana de Venezuela). Esto refleja que esta categoría representa un papel relevante para la inserción de las mujeres al mercado laboral.

¿Cuáles son los factores que inciden en la proporción de los trabajadores por cuenta propia en el empleo? A escala mundial, se estima que un bajo PIB per cápita explica el 80 por ciento de las diferencias en la cantidad de cuentapropistas entre países⁴. En los países de América Latina

2 Cálculo propio basado en las encuestas de hogares de los países, circa 2013.

3 La información de todos los países se refiere al total nacional, excepto para Argentina, donde la Encuesta Permanente de Hogares cubre a 31 aglomerados urbanos.

4 Loayza, N. V. y Rigolini, J. (2006).

también se observa una relación inversa entre el PIB per cápita y la proporción del trabajo por cuenta propia, con una correlación de $-0,681^5$. Una explicación a esta situación es que la escasez de puestos de trabajo de calidad en relación de dependencia lleva a los trabajadores a iniciar actividades por cuenta propia y es justamente en países con un menor PIB per cápita donde la proporción de estos empleos es mayor. A medida que el país se desarrolla y su PIB crece, pasa de una estructura productiva basada en la agricultura a una economía basada en la industria y los servicios. Esto a su vez tiende a incrementar la cantidad de trabajadores asalariados y a disminuir la de los trabajadores por cuenta propia, cuya participación es mayor en la agricultura⁶. Asimismo, se afirma que cuanto más desarrollada es una economía, mayor suele ser el sector de empresas privadas –caracterizadas por la especialización, división del trabajo y aprovechamiento de las economías de escala– y el sector público, generando oportunidades de empleo asalariado formal para un mayor porcentaje de la población y reduciendo así el trabajo por cuenta propia⁷.

Otro aspecto relevante es el rol de los trabajadores por cuenta propia a lo largo del ciclo económico; especialmente, en los períodos de recesión. Al respecto, la teoría predice resultados ambiguos. Por un lado, se argumenta que en las fases más dinámicas del ciclo las mayores oportunidades de negocios incentivarían a los individuos con espíritu empresarial a comenzar alguna actividad por cuenta propia (factores de atracción). Por otro lado, también es posible que durante las contracciones del PIB el trabajo independiente se expanda, como una forma de "refugio" frente a la menor creación de puestos asalariados (factores de expulsión), generándose un comportamiento contracíclico⁸. En los países de la región, se estima⁹ que para el período 1990-2010, la relación entre los trabajadores por cuenta propia y el ciclo económico es negativa tanto para los profesionales como para los no profesionales, prevaleciendo el comportamiento contracíclico en ambas categorías. De igual forma, analizando¹⁰ esta misma relación en el período 1995-2012 se encuentra que la correlación entre el crecimiento del PIB y la generación de empleo por cuenta propia es de $-0,23$, lo que apoya la hipótesis de la predominancia del factor contracíclico. En consecuencia, los ingresos medios relativos de los trabajadores por cuenta propia suelen caer con respecto a los de los asalariados en fases de bajo o negativo crecimiento y baja generación de empleo asalariado; mientras que ocurre lo opuesto en fases de crecimiento económico relativamente elevado¹¹.

Las transiciones laborales también son un asunto particularmente significativo para los trabajadores por cuenta propia. En la medida en que estos trabajadores se encuentren en esta categoría de forma involuntaria –es decir, que busquen compensar pérdidas de ingresos temporales o bajos ingresos permanentes de los hogares–, es probable que estén en la búsqueda de mejores oportunidades de empleo (o quizás tienden a pasar a la inactividad) y tengan mayores entradas y salidas que otras categorías ocupacionales. Del análisis

5 Gontero, S. y Weller, J. (2017), págs. 12-13.

6 Key Labour Market Information 2015 y Weller, J. (2016). También se observa en general una disminución en el porcentaje de trabajadores familiares no remunerados, generalmente más extendido en el sector agropecuario; sobre todo, entre las mujeres.

7 Gluzmann, P., Jaume, D. y Gasparini, L. (2012).

8 Bertranou, F. y Maurizio, S. (2011), pág. 26.

9 Gluzmann, P., Jaume, D. y Gasparini, L. (2012).

10 Weller, J. (2014).

11 CEPAL (2014a), págs. 141-142.

empírico de las transiciones ocupacionales para Argentina, Brasil y Chile¹² se constata que los trabajadores por cuenta propia profesionales y no profesionales tienen mayor movilidad ocupacional que los asalariados. En Argentina, por ejemplo, se han encontrado dos dinámicas diferenciadas¹³. Por un lado, los que alguna vez fueron trabajadores por cuenta propia no profesionales (CPNP) evidencian mayormente las siguientes trayectorias: (1) siempre CPNP; (2) CPNP-Asalariados no registrados y (3) CPNP-Asalariados no registrados-Desempleo. Por otro lado, los que alguna vez fueron trabajadores por cuenta propia profesionales (CPP) experimentan las siguientes dinámicas: (1) siempre CPP; (2) CPP-Patrón y (3) CPP-Asalariado registrado. Esto evidencia que para los trabajadores por cuenta propia no profesionales las trayectorias laborales son muy precarias: asociadas a actividades no cubiertas por la seguridad social o al desempleo. Por el contrario, entre los trabajadores por cuenta propia profesionales, las trayectorias parecen ser más "virtuosas", combinando puestos asalariados registrados con empleos independientes de mayor calidad.

En resumen, la proporción de trabajadores por cuenta propia se determina en gran parte por los avances productivos (reflejado en el PIB per cápita), y en su evolución se observa una preponderancia de la dinámica contracíclica. Sin embargo, como se ilustra más adelante, la variedad de dinámicas y trayectorias laborales es muy heterogénea entre los trabajadores por cuenta propia, lo que genera desafíos especiales para las políticas de formalización.

10.2 Informalidad entre los trabajadores por cuenta propia

A diferencia de los trabajadores asalariados o los patrones, en el caso del trabajador por cuenta propia, la "empresa" y el "trabajador" son idénticos, de manera que no habría combinaciones empresa formal/trabajador informal o empresa informal/trabajador formal¹⁴. Sin embargo, se puede analizar la formalidad desde la perspectiva de la unidad productiva (según el pago o no de los impuestos respectivos) o con enfoque laboral (si contribuye o no a su seguridad social). En este capítulo se considera la informalidad desde el enfoque laboral: estimándola como la proporción de trabajadores por cuenta propia que no contribuyen para la seguridad social.

Diferenciar estos conceptos es básico para el diagnóstico y la elaboración de políticas. 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 o falta de voluntad para pagar el costo de la formalidad o por debilidad institucional¹⁵. En el caso de los trabajadores por cuenta propia la situación es más compleja. En primer lugar, porque, como ya se mencionó, es un grupo muy heterogéneo y, además, porque su posibilidad de afiliarse a las instituciones de seguridad social –principalmente, regímenes previsionales– es muy reciente. En segundo lugar, en muchos países sus cotizaciones son voluntarias, por lo que la no contribución implica una situación de informalidad, pero no de ilegalidad.

La estimación regional de la informalidad para los trabajadores por cuenta propia resulta compleja; especialmente, por la falta de información estadística comparable. Las encuestas de hogares y

12 Gluzmann, P., Jaume, D. y Gasparini, L. (2012).

13 Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011).

14 Así es como la OIT define por el momento al empleo informal para el trabajador por cuenta propia, aunque puede ser factible que el trabajador tenga su negocio registrado legalmente pero que él no cotice para su seguridad social.

15 OIT (2014b).

empleo no siempre recolectan información sobre los aportes para algún sistema de pensión o seguridad social para esta categoría de trabajadores, y si lo hacen, la pregunta difiere entre países, lo cual afecta la comparación e interpretación de los resultados. En este capítulo se utilizan tres opciones: 1) contribuciones a algún sistema de pensión (disponible en el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Perú y Uruguay); 2) aportes a la seguridad social (disponible en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela) y 3) contribuciones a algún sistema de salud (disponible en Argentina, Ecuador, Paraguay y la República Dominicana)¹⁶. Si bien estos conceptos son aproximaciones a la informalidad, es necesario tener presente que mientras que el acceso a un sistema de pensión es individual, los servicios de salud pueden obtenerse a través de seguros de otro miembro de la familia o de servicios públicos; y que la seguridad social es un concepto amplio que puede involucrar otros beneficios como seguro de desempleo, seguro contra accidente o discapacidad, etc.

Con las limitaciones mencionadas, en la Tabla 10.1 se presenta el porcentaje de trabajadores informales por categoría ocupacional. Se observa que los porcentajes de informalidad promedio para todos los trabajadores ocultan grandes diferencias según el subconjunto ocupacional. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se estima que el 81,9 por ciento de los trabajadores no realiza aportes, siendo esta proporción de 58,3 por ciento entre los asalariados y del 97,4 por ciento entre los trabajadores por cuenta propia. En la mayoría de los casos se encuentra una alta prevalencia de trabajadores por cuenta propia que no realizan aportes para la jubilación, salud o seguridad social. Solo en Uruguay un porcentaje superior al 30 por ciento realiza aportes a la jubilación; en Argentina, un 50 por ciento aporta a la salud; y en Costa Rica cerca del 40 por ciento cotiza a la seguridad social.

Tabla 10.1. América Latina (16 países) (circa 2013). Trabajadores que no realizan aportes para jubilación, salud o seguridad social por categoría ocupacional (en porcentaje)

Criterio	País	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico	Trabajadores sin remuneración	Todas las categorías
Pensión	Argentina ^a	33,2					
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	58,3	97,4	56,6	99,2	98,3	81,9
	Brasil	18,8	74,0	29,3	58,9	93,5	37,2
	Chile	14,0	79,8	42,4	48,5	88,5	27,8
	Colombia	36,5	89,9	79,5	84,9	98,6	65,0
	México ^a	35,3					
	Paraguay ^b	55,3	99,6	95,9	98,3	98,1	77,0
	Perú	45,3	85,4	72,1	86,5	95,6	66,7
	Rep. Dominicana ^a	29,4					
Uruguay	12,2	67,4	12,8		72,6	23,8	

(continúa...)

16 En el caso de Nicaragua no fue posible identificar ninguna variable referida a la seguridad social para cuentapropistas. En 2005 se reformó la Ley de Seguridad Social para incorporar a los profesionales y otros trabajadores independientes en el Seguro Facultativo. Según datos del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, en 2015 aproximadamente el 87 por ciento de los trabajadores por cuenta propia no cuenta con cobertura de la seguridad social. Véase: www.laprensa.com.ni/2015/09/19/opinion/1904342-afiliacion-del-trabajador-por-cuenta-propia y datos de www.inss.gov.ni

Criterio	País	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico	Trabajadores sin remuneración	Todas las categorías
Salud	Argentina	20,1	50,7	27,0	55,6	50,5	28,7
	Paraguay	50,3	88,3	73,4	82,1	91,1	68,0
	Ecuador	37,9	79,8	47,3	60,2	78,3	54,3
	Rep. Dominicana	36,5	75,2	49,1	63,6	91,4	54,8
Seguridad Social	Costa Rica	22,8	59,8	27,1	72,7	80,4	33,6
	El Salvador	47,6	98,3	85,7	95,3	99,3	69,7
	Guatemala	66,7	99,4	97,5	98,6	99,8	81,1
	Honduras	61,1	99,7	91,9	96,8	99,9	82,7
	México	40,8	73,3	74,1		86,2	51,2
	Panamá	30,9	94,3	3,7	7,1	11,1	45,0
	Venezuela ^c (Rep. Bolivariana de)	38,1	99,1	92,8			57,5

Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

Notas: ^a Se pregunta por contribuciones por pensión solo a los asalariados; por lo tanto, se trabaja con la variable relacionada con salud o seguridad social. En el caso de la República Dominicana, para salud se considera solo a quienes realizan aportes de forma directa; es decir, se excluye a los beneficiarios. ^b El porcentaje de los trabajadores por cuenta propia sin aportes a pensión es elevado, y así la muestra para la comparación con los cotizantes es extremadamente pequeña, por lo que se trabaja con la variable de salud. ^c El porcentaje de respuesta corresponde al 80 por ciento de los ocupados.

En la Tabla 10.2 se muestra la participación de cada categoría en el total de trabajadores informales. Por ejemplo, en Chile, Colombia, México y Uruguay uno de cada dos trabajadores informales se desempeña por cuenta propia. Se observa que en la mayoría de los países los trabajadores por cuenta propia representan una alta proporción de los trabajadores no cotizantes a un sistema de pensión de salud o de seguridad social. Esto implica que políticas focalizadas a aumentar la formalización de esta categoría podrían tener un impacto significativo en las mediciones de informalidad en la región.

Tabla 10.2. América Latina (17 países) (circa 2013). Participación de cada categoría ocupacional en el total de trabajadores sin cobertura por país (en porcentaje)

Criterio	País	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico	Otros sin remuneración	Total
Pensión	Bolivia (Estado Plurinacional de)	28,1	40,8	0,3	2,6	27,9	100
	Brasil	32,3	39,7	2,9	10,7	14,4	100
	Chile	38,3	51,1	2,9	6,4	1,2	100
	Colombia	21,0	57,6	5,3	4,5	6,7	100
	Paraguay	36,1	37,7	7,7	9,5	9,0	100
	Perú	32,2	43,1	5,2	3,6	15,5	100
	Uruguay	38,3	56,1	2,4		3,1	100

(continúa...)

Criterio	País	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	Servicio doméstico	Otros sin remuneración	Total
Salud	Argentina	49,5	32,5	3,4	13,7	0,9	100
	Paraguay	37,0	38,0	6,7	9,0	9,4	100
	Ecuador	39,6	42,6	2,6	3,6	11,7	100
	Rep. Dominicana	32,8	54,6	2,9	7,2	2,4	100
Seguridad Social	Costa Rica	47,7	32,9	2,9	14,0	2,6	100
	El Salvador	16,5	38,5	4,6	6,1	12,4	100
	Guatemala	40,3	25,7	2,1	3,7	12,6	100
	Honduras	32,1	48,3	2,8	3,2	13,4	100
	México	56,2	20,3	13,6		9,9	100
	Panamá	30,8	47,3	3,7	7,1	11,1	100
	Venezuela ^a (Rep. Bolivariana de)	33,5	49,7	5,4			100

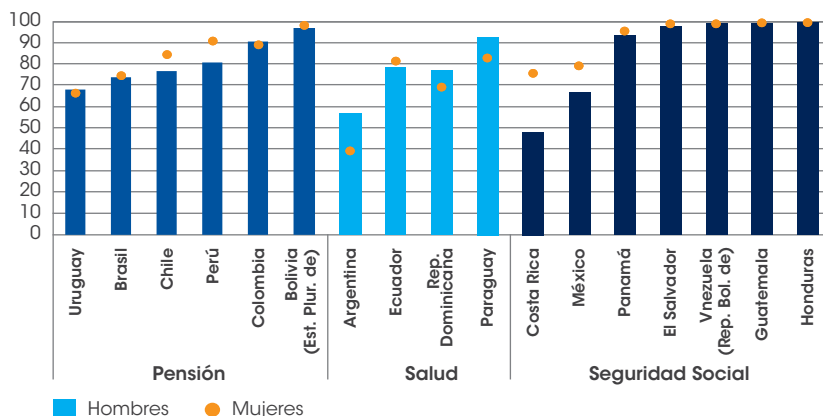
Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

Nota: ^a El porcentaje de respuesta corresponde al 80% de los ocupados.

Para comprender mejor los incentivos a la formalización de este grupo, resulta interesante comparar algunas características de los trabajadores por cuenta propia informales y formales.

No se observan grandes diferencias por sexo en la proporción de trabajadores informales (véase el Gráfico 10.2). En lo que se refiere a la pensión, la incidencia de quienes no realizan aportes es ligeramente superior en las mujeres en Chile y Perú. En el caso de aportes a la salud, el porcentaje que no realiza aportes es mayor en los hombres en Argentina, Paraguay y la República Dominicana. Esto puede deberse a que muchas mujeres están afiliadas a algún sistema de salud a través de un familiar (generalmente, el cónyuge). Y en lo que respecta a la seguridad social, la incidencia de los no cotizantes solo es significativamente mayor en las mujeres en Costa Rica (75,7 frente a 48,2 por ciento de los hombres) y en México.

Gráfico 10.2. América Latina (17 países) (circa 2013). Trabajadores por cuenta propia sin aportes como porcentaje del total de trabajadores por cuenta propia por sexo (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

Con respecto a la edad, se advierte que el nivel de cotización es más bajo en los jóvenes, pues están sobrerrepresentados entre los no cotizantes en comparación con su participación entre los cotizantes (véase la Tabla 10.3). Por ejemplo, en Uruguay los jóvenes de 15-29 años representan el 22 por ciento de los trabajadores por cuenta propia que no aportan para una jubilación en comparación con el 6 por ciento de jóvenes en el grupo que sí lo hace. Esto puede explicarse por el hecho de que los jóvenes –sobre todo, los menos formados– tienen menos oportunidades de empleo asalariado: entre otras razones, por tener otras prioridades (generar ingresos para la subsistencia, vivienda, futura expansión del negocio, etc.) o por considerar su trabajo por cuenta propia como una situación transitoria.

Tabla 10.3. América Latina (16 países) (circa 2013). Trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes por grupo de edad (en porcentaje)

Criterio	País	Grupo de edad					
		Cotiza			No cotiza		
		15-29	30-64	65+	15-29	30-64	65+
Pensión	Bolivia (Est. Plur. de)	7,3	74,6	18,1	17,7	71,5	10,8
	Brasil	9,4	87,0	3,6	17,0	74,6	8,4
	Chile	6,7	84,5	8,9	12,7	73,8	13,5
	Colombia	20,6	78,8	0,6	23,1	69,3	7,6
	Perú	9,5	71,4	19,1	14,5	71,0	14,6
	Uruguay	6,0	84,4	9,6	22,3	66,6	11,0
Salud	Argentina	10,7	76,8	12,5	18,3	80,1	1,6
	Ecuador	5,6	74,4	20,0	13,6	74,0	12,4
	Paraguay	8,4	66,7	25,0	18,8	71,1	10,1
	Rep. Dominicana	16,6	70,0	13,4	30,5	64,9	4,6
Seguridad Social	Costa Rica	11,0	78,4	10,6	23,5	73,8	2,6
	El Salvador	9,4	77,6	12,9	15,2	73,5	11,3
	Guatemala	16,3	73,3	10,4	18,0	71,0	11,1
	México	10,3	79,5	10,2	18,1	67,2	14,6
	Panamá	7,1	60,1	32,8	18,9	72,3	8,8
	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	12,8	78,4	8,8	21,1	72,2	6,7

Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

De igual manera, también se observa que la proporción del trabajo independiente entre los mayores de 65 años es destacable en la región: oscila entre el 7 por ciento (Rep. Bolivariana de Venezuela, Colombia, Brasil y Argentina) y el 15 por ciento (Perú, Panamá, y Ecuador) del total de trabajadores por cuenta propia. La evidencia sugiere que la exclusión del mercado laboral formal asalariado sería uno de los factores que lo explican¹⁷: el trabajo autónomo

17 Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011), pág. 30.

se convertiría en la única oportunidad de generar ingresos¹⁸. Esto podría estar asociado a factores tanto de demanda (mayores costos de contratar a un trabajador con experiencia) como de oferta (obsolescencia del capital humano). En definitiva, los incentivos para cotizar en esta etapa de la vida dependerán del diseño de los regímenes previsionales y la situación económica y familiar de cada trabajador.

Con respecto al nivel educativo, los trabajadores por cuenta propia se caracterizan por concentrar trabajadores con altos y bajos niveles de escolaridad. En comparación con los asalariados, los trabajadores por cuenta propia profesionales tienen en promedio más años de formación; y los no profesionales, menos¹⁹. En este sentido, se apunta²⁰ que la educación y la edad interactúan entre sí, para arrojar resultados no lineales sobre las entradas en el autoempleo. Esta dicotomía parece reproducirse entre los que cotizan para pensión, salud o seguridad social y los que no aportan, siendo estos últimos los que tienen en promedio niveles más bajos de educación²¹. Sin embargo, algunos países también cuentan con un porcentaje relativamente elevado de trabajadores con alto nivel educativo que no realizan aportes. En el caso de la pensión, este grupo supera el 18 por ciento en Chile y Perú, y el 10 por ciento en el Estado Plurinacional de Bolivia y Colombia. Entre los que no cotizan a salud, alrededor del 10 por ciento tiene más de 13 años de educación formal en Argentina y Ecuador; y algo similar se observa entre los que no realizan aporte a la seguridad social. Para este grupo de trabajadores la informalidad quizás esté relacionada con otras formas de ahorro o con una cultura de evasión.

La alta informalidad entre los trabajadores por cuenta propia podría estar asociada al hecho de que sean trabajadores secundarios del hogar que participan en el mercado laboral solo para generar ingresos adicionales, pero que no necesariamente estarían interesados en contar con otros beneficios laborales. No obstante, la proporción de los trabajadores por cuenta propia jefes de hogar y que no realizan aportes para pensión, salud o seguridad social también es relativamente elevada en muchos países²². Esto implica que al alcanzar la edad de retiro, la baja cotización podría impactar no solo en el individuo, sino en todos los miembros del hogar. Otro indicador de que los no cotizantes no necesariamente son trabajadores secundarios es considerar las horas trabajadas. Por un lado, el grupo que no aporta y trabaja menos de 15 horas semanales es mayor que los que aportan en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, México, la República Bolivariana de Venezuela y, particularmente, Uruguay (véase la Tabla 9.4). Por el otro, sin embargo, el porcentaje de los no cotizantes a pensión o salud que trabajan más de 34 horas semanales supera el 60 por ciento en casi todos los países considerados (con excepción de Uruguay y Perú), lo que indicaría que para muchos el trabajo independiente es su actividad principal.

18 Sin embargo, puede haber también personas que se independizan por su experiencia laboral acumulada y cierto ahorro, que les permiten desempeñarse por su cuenta con ingresos para ir más allá de un mínimo de subsistencia.

19 Gluzmann, P., Jaume, D. y Gasparini, L. (2012).

20 Mandelman, F. y Montes Rojas, G. V. (2007), citado en Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011), pág. 31.

21 Gontero, S. y Weller, J. (2017), pág. 41.

22 *Ibid.*, pág. 40.

Tabla 10.4. América Latina (16 países) (circa 2013). Distribución de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes según horas semanales trabajadas (en porcentaje)

Criterio	País	Horas semanales trabajadas							
		Cotizan				No cotizan			
		<15	15-24	25-34	>34	<15	15-24	25-34	>34
Pensión	Bolivia (Est. Plur. de)	7,2	8,8	4,5	79,5	5,9	10,7	8,2	75,2
	Brasil	3,8	5,9	9,2	81,1	8,6	11,9	12,7	66,8
	Chile	8,8	6,7	8,8	75,7	20,2	12,3	10,7	56,8
	Colombia	3,6	6,0	5,9	84,4	10,3	12,3	8,8	68,7
	Perú	18,3	13,9	11,3	56,5	21,9	13,9	11,4	52,7
	Uruguay	2,5	4,9	6,3	86,4	32,2	23,1	11,8	32,9
Salud	Argentina	13,6	11,9	10,8	63,7	13,7	14,3	11,3	60,7
	Ecuador	6,1	8,5	12,1	73,3	7,1	13,2	11,7	68,0
	Paraguay	13,6	13,9	15,6	56,9	11,5	12,6	12,8	63,1
	Rep. Dominicana	6,4	14,6	14,7	64,3	4,7	12,3	15,1	67,9
Seguridad Social	Costa Rica	24,1	11,0	8,3	56,6	26,3	11,7	11,3	50,7
	El Salvador	16,3	15,9	8,1	59,7	16,9	14,7	10,2	58,2
	Guatemala ^a	23,6	11,0	13,2	52,2	17,1	15,2	17,6	50,1
	México	20,1	12,6	12,1	55,2	24,7	16,7	11,6	47,0
	Panamá	24,7	18,0	11,5	45,8	17,4	18,6	12,1	51,9
	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1,3	6,6	9,4	82,7	6,9	12,7	6,0	74,4

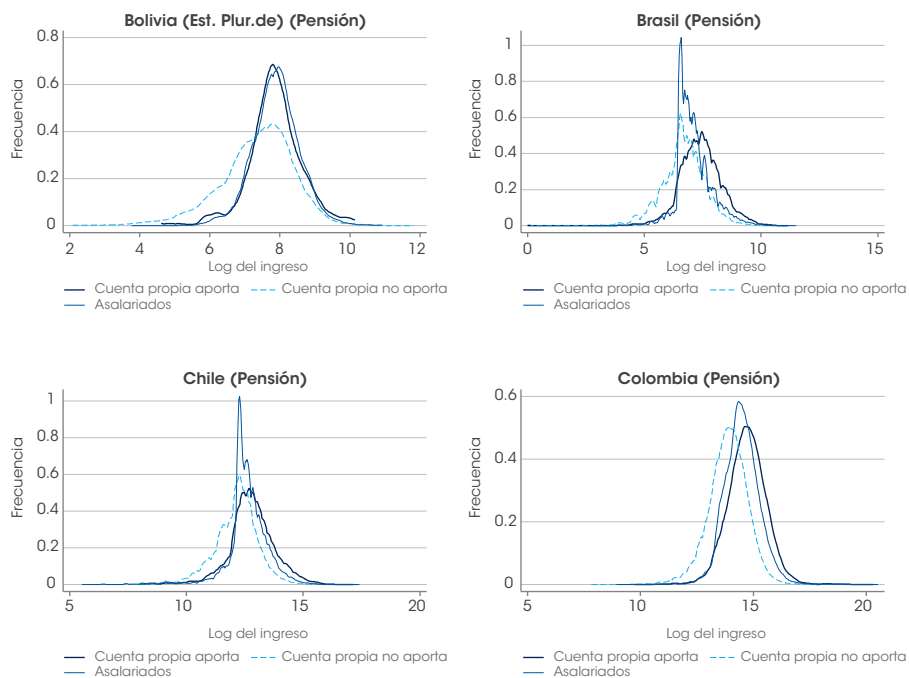
Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

Nota: ^a La encuesta de hogares de Guatemala provee información sobre las horas trabajadas cada día de la semana. Para obtener las horas semanales trabajadas se utilizaron las horas trabajadas los miércoles multiplicadas por cinco.

Otras características que pueden ser útiles para determinar dónde focalizar los esfuerzos de formalización son la ocupación de los trabajadores por cuenta propia y la rama en la que se desempeñan. En lo que respecta a la ocupación, la distribución de los grupos en cotizantes y no cotizantes muestra una mayor formalidad entre los profesionales científicos e intelectuales. Por el contrario, las ocupaciones con mayor incidencia de no cotizantes son las del sector agropecuario, trabajadores no calificados y vendedores. Cada uno de estos grupos puede requerir políticas de formalización adaptadas a su realidad. Con respecto a la rama o sector, la mayoría de los que no aportan se encuentran en el sector de la construcción, en el comercio al por mayor y menor, en el sector agropecuario, en la industria manufacturera y en los servicios de alojamiento. Hay una cantidad de cotizantes relativamente mayor en el sector de intermediación financiera, en la prestación de servicios sociales y de salud y en el sector inmobiliario. Posiblemente, esto esté relacionado con el hecho que en estos últimos sectores se concentra mayor cantidad de trabajadores con nivel educativo más alto.

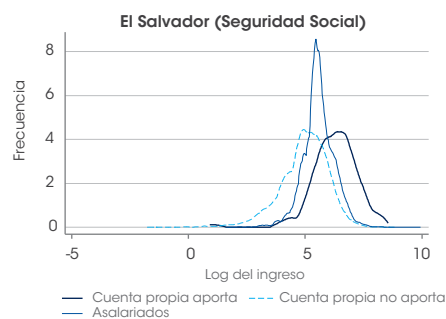
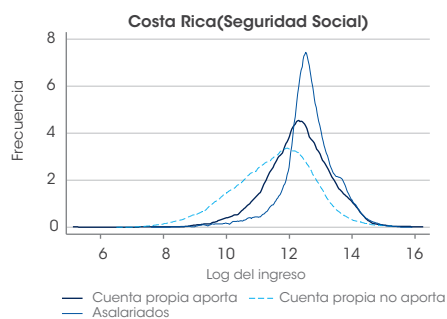
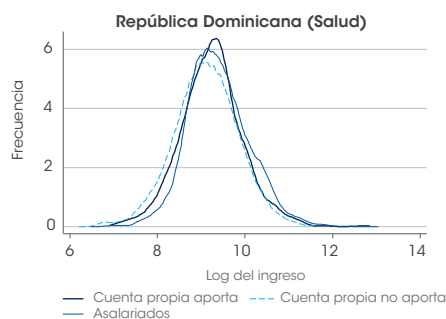
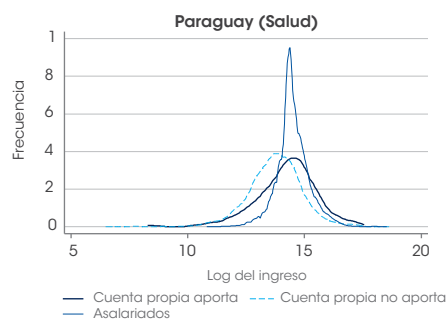
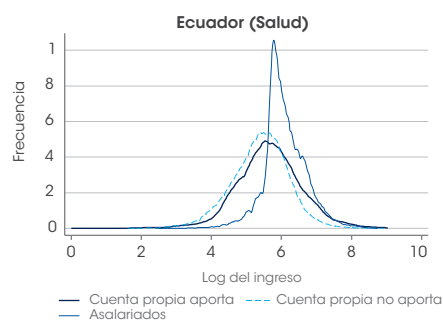
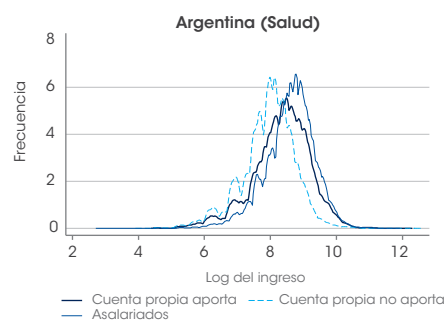
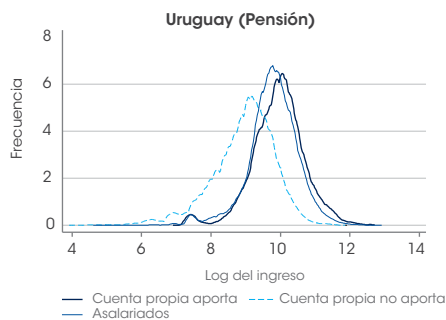
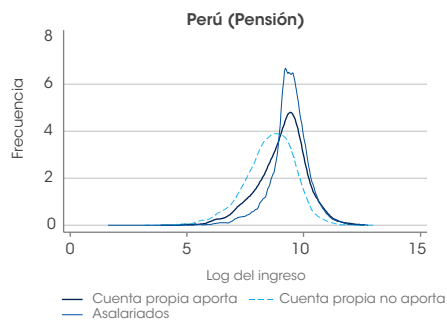
Finalmente, es importante que las políticas de formalización consideren que la alta heterogeneidad entre los trabajadores por cuenta propia genera grandes disparidades de ingresos. El Gráfico 10.3 revela la distribución de ingresos de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes, lo que permite visualizar diferencias tanto en el promedio como en la dispersión de los ingresos²³. En general, de entre las tres categorías consideradas, se observa claramente que la distribución de ingresos de los trabajadores por cuenta propia no cotizantes presenta la mayor dispersión. Esta mayor desigualdad refleja una alta heterogeneidad entre los no cotizantes. Además, sus distribuciones de ingreso están siempre a la izquierda de las de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia cotizantes, lo que indica menores niveles de ingresos promedio. Así, queda evidente que para muchos trabajadores por cuenta propia las restricciones económicas constituyen un obstáculo para participar en regímenes contributivos.

Gráfico 10.3. América Latina (14 países) (circa 2013). Distribución de los ingresos totales de trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes y asalariados

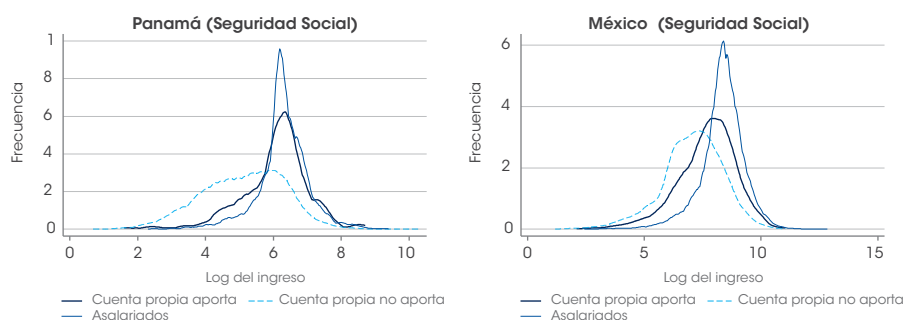


(continúa...)

23 Corresponde a distribuciones de Kernel utilizando el ingreso total de cada categoría, es decir, se incluyen salarios, ganancias, transferencias, etc. tanto en efectivo como en especie.



(continúa...)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

10.3 Probabilidad de formalización según tipo de trabajador por cuenta propia

Las marcadas diferencias entre los trabajadores por cuenta propia cotizantes y no cotizantes evidencian que la formalización de estos últimos no es tarea fácil. Por consiguiente, resulta relevante diferenciar entre los trabajadores que podrían participar en algún régimen contributivo, pero que por alguna razón no lo hacen de los que, dada su situación económica, difícilmente puedan participar.

Para ello se ha realizado un ejercicio que distingue trabajadores por cuenta propia que no cotizan según algunas características identificadas en secciones anteriores: situación económica, nivel educativo, estabilidad laboral y horas trabajadas. El Gráfico 10.4 muestra los resultados obtenidos de la información disponible para pensión, salud o seguridad social en cada país considerado.

En primer lugar, se dividen los trabajadores en cotizantes y no cotizantes. En segundo lugar, este último grupo se separa en cinco categorías o grupos: los identificados en los grupos D y E son aquellos que, por sus características personales o laborales, tendrían mayores dificultades para contribuir por contar con un ingreso por debajo de la línea de pobreza²⁴ (categoría D) y que además poseen bajo nivel educativo y trabajan pocas horas por semana (categoría E). Por su parte, los trabajadores por cuenta propia pertenecientes a las categorías B y A son aquellos con mayores probabilidades de cotizar si existieran los incentivos y controles adecuados: tienen ingresos superiores a tres veces la línea de pobreza y son profesionales (categoría A) o no profesionales, pero con algún indicador de estabilidad en su empleo como –por ejemplo, antigüedad (más de un año en esa actividad)–, si el trabajo es permanente o si tiene un local en el cual desempeña su trabajo (categoría B)²⁵. El resto son trabajadores independientes que no aportan y que no pueden considerarse en ninguno de los grupos anteriores (categoría C).

24 Se utilizó la línea de pobreza estimada por la CEPAL para cada país y el año correspondiente (alrededor de 2013). Posteriormente, la CEPAL ha revisado las líneas de pobreza.

25 Para más detalles sobre las variables utilizadas en cada país para la construcción de esta categoría, véase: Gontero, S. y Weller, J. (2017).

Las dimensiones de cada grupo varían ampliamente según el país. Entre aquellos que disponen de datos sobre aportes a pensión, el grupo de trabajadores por cuenta propia en condiciones con difícil capacidad de contribuir (D y E) es muy pequeño en Chile (3,8 por ciento), pero representa uno de cada tres trabajadores por cuenta propia en el Estado Plurinacional de Bolivia (35,1 por ciento) y Colombia (30,7 por ciento), y uno de cada cuatro, en Perú (23 por ciento). Por el contrario, la proporción estimada de trabajadores por cuenta propia que podrían contribuir a algún sistema de pensiones, pero que no lo hacen (A y B) es relativamente baja en Perú (6,9 por ciento), alcanza entre el 13 y el 15 por ciento en Uruguay y Colombia, y representa entre uno de cada tres o de cada cuatro trabajadores en Brasil (27,4 por ciento), el Estado Plurinacional de Bolivia (31,6 por ciento) y Chile (35,9 por ciento).

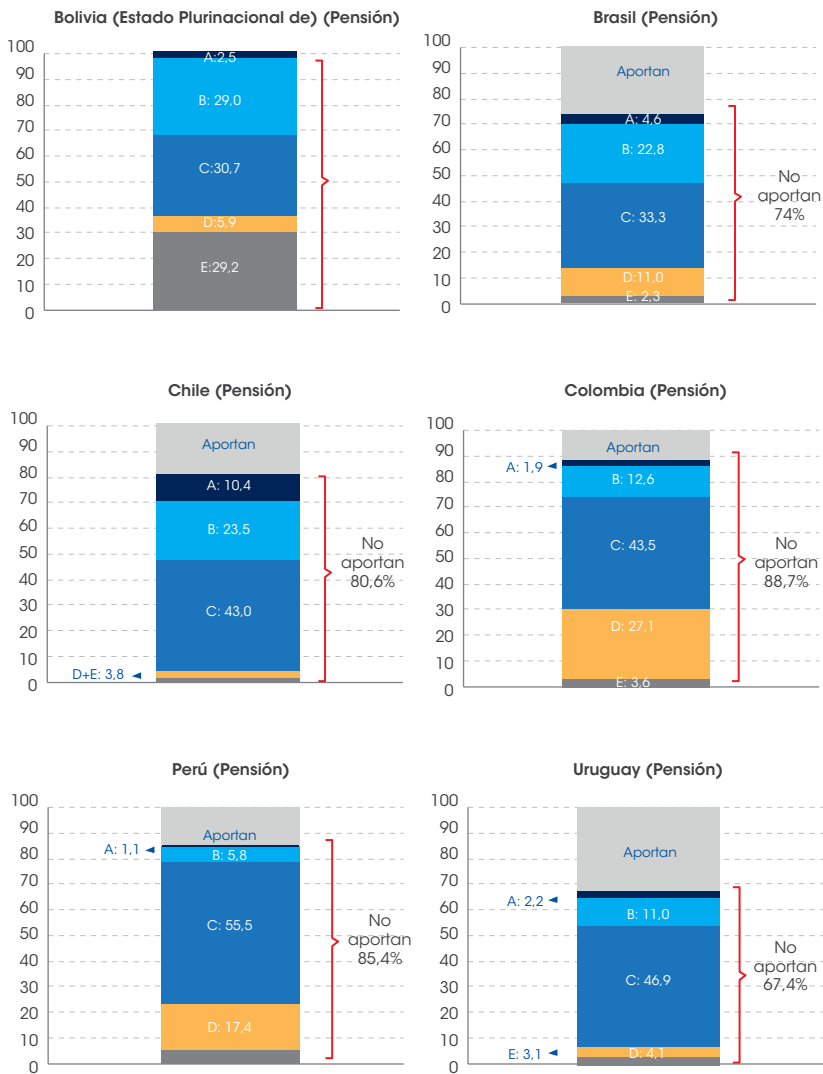
En lo concerniente a los aportes para salud, la proporción de trabajadores sin capacidad de aporte sería muy baja en Argentina (1 por ciento), pero bastante mayor en los otros países considerados: 28,9 por ciento en Ecuador, 10,5 por ciento en la República Dominicana y 42,0 por ciento en Paraguay.

En lo que se refiere a la cotización para la seguridad social, el porcentaje que no contribuye es muy alto en El Salvador (91,3 por ciento), Guatemala (99,4 por ciento), Panamá (94,3 por ciento) y la República Bolivariana de Venezuela (99,1 por ciento). El país en el que la mayoría de estos trabajadores tendría serias dificultades para hacerlo es Guatemala: más de la mitad de los trabajadores por cuenta propia perciben ingresos por debajo de la línea de la pobreza y cerca del 12 por ciento tienen además bajo nivel educativo y trabajan pocas horas por semana. En el resto de los países, los trabajadores por cuenta propia que enfrentan mayores obstáculos para contribuir alcanzarían el 34,7 por ciento en El Salvador, el 25,5 por ciento en Panamá, el 32,1 por ciento en México, el 17,9 por ciento en la República Bolivariana de Venezuela y el 12,3 por ciento en Costa Rica.

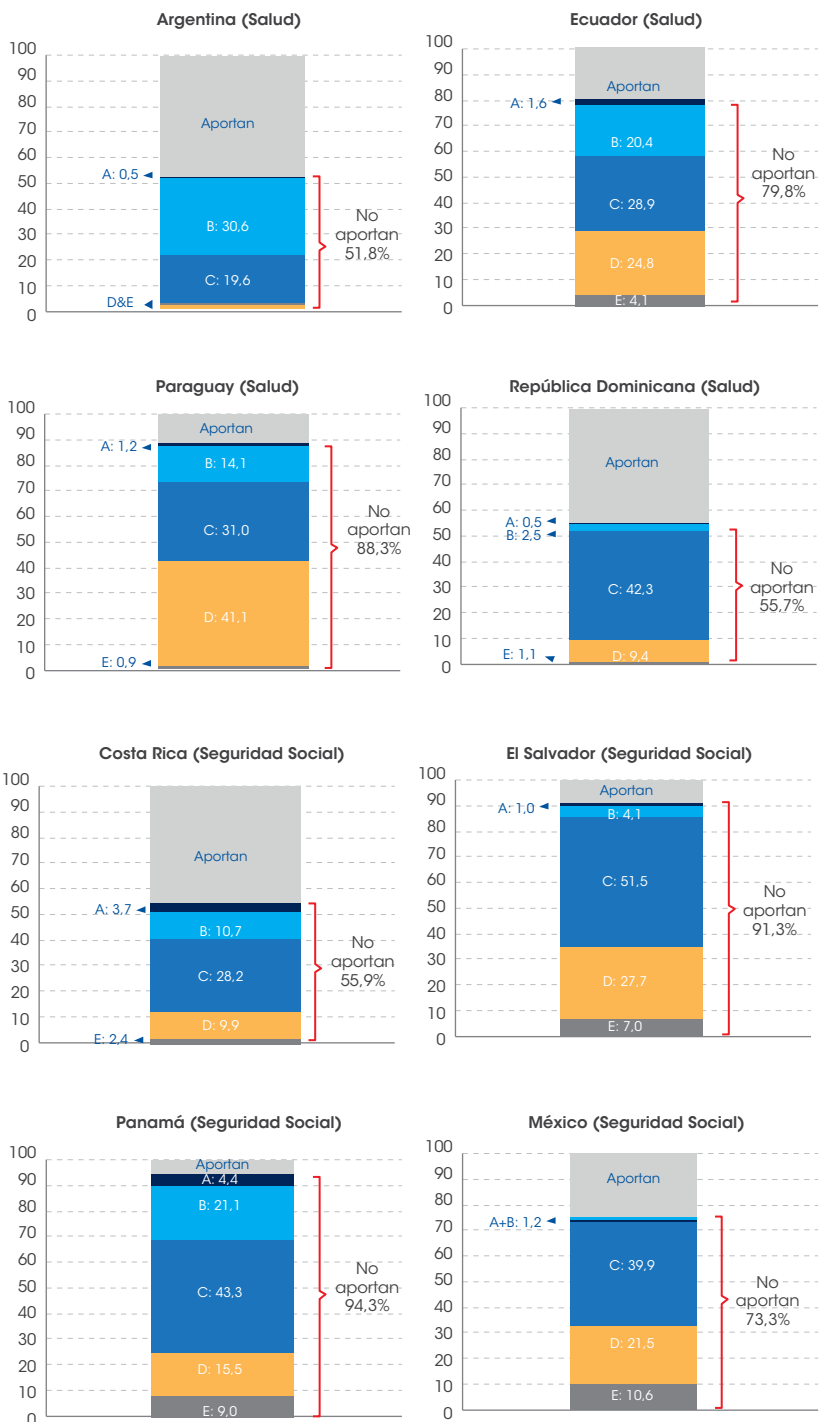
Estas estimaciones dan cuenta de las limitaciones que podrían enfrentar las políticas de formalización de los trabajadores de esta categoría ocupacional, pero también muestran que hay espacio para ampliar la cobertura contributiva de la seguridad social con diseños e incentivos adecuados, los cuales deben ajustarse a las características específicas de los diferentes segmentos. De igual forma, habría que reconocer que en muchos países de la región la formalización laboral universal no es un objetivo realista, por lo menos, en un mediano plazo; por lo cual, específicamente en el ámbito de la protección social, habría que avanzar perfeccionando los programas no contributivos y su complementariedad con los contributivos.

Gráfico 10.4 . América Latina (16 países) (circa 2013). Estimación de trabajadores por cuenta propia no cotizantes según su probabilidad de participar en algún sistema previsional, de salud o seguridad social (en porcentaje)

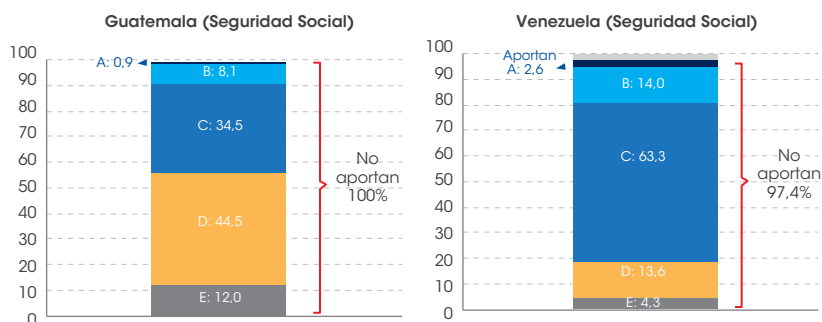
- A: Trabajador por cuenta propia profesional que no cotiza, con ingresos tres veces la línea de pobreza.
- B: Trabajador por cuenta propia no profesional que no cotiza, con ingresos tres veces la línea de pobreza y con indicador de estabilidad en el empleo (antigüedad o lugar físico de trabajo).
- C: Trabajador por cuenta propia que no cotiza y no pertenece a los grupos A, B, D o E.
- D: Trabajador por cuenta propia que no cotiza, con ingresos laborales por debajo de la línea de la pobreza.
- E: Trabajador por cuenta propia que no cotiza, con ingresos laborales por debajo de la línea de la pobreza, con bajo nivel educativo y que trabaja pocas horas por semana.



(continúa...)



(continúa...)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de las encuestas de hogares de los países.

Nota: En la República Dominicana el porcentaje que no cotiza es del 55,7 por ciento, por debajo del 75,2 por ciento de la Tabla 9.1, dado que en este gráfico se consideran cotizantes a quienes reciben beneficios de salud como beneficiario familiar.

10.4 Sistemas previsionales para los trabajadores por cuenta propia

En América Latina cada país cuenta con una historia y una estructura previsional particular. En general, estos regímenes fueron originalmente diseñados para beneficiar a los trabajadores asalariados o en relación de dependencia. Las opciones para otros tipos de trabajadores eran limitadas y básicamente se esperaba que dependieran de las familias, de la ayuda social o de los ahorros acumulados personalmente²⁶. Diversos factores económicos y de los mercados laborales se conjugaron de modo que los sistemas previsionales tuvieron una baja cobertura, lo cual se configuró como una de las principales preocupaciones en la región.

Para hacer frente a este problema, desde fines del siglo XX muchos países buscaron ampliar la proporción de adultos mayores que recibe beneficio previsional incluyendo dentro de la normativa a nuevos grupos de trabajadores –principalmente, los independientes–, con resultados diversos. Dos fueron las limitaciones principales: la percepción de posibles efectos que la participación en un sistema contributivo podría tener para obligaciones impositivas y la dificultad de conciliar estos aportes –cuyos beneficios son, por naturaleza, de largo plazo– con las necesidades de consumo a corto plazo²⁷.

Adicionalmente, a comienzos del siglo XXI, y en un contexto de mejora en la situación fiscal de muchos países, la atención se concentró en buscar esquemas que ofrecieran protección a adultos mayores que no contribuyeron en forma regular al sistema tradicional. En algunos casos, las políticas de mejoramiento de la cobertura se basaron en ampliar programas ya existentes o flexibilizar el acceso a ellos; y en otros, se crearon programas nuevos o se expandieron esquemas de pensiones no contributivas.

En muchos países la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a los sistemas previsionales o de seguridad social es relativamente reciente. En México, el Régimen de

26 BID (2013).

27 CEPAL (2006), pág. 143.

Incorporación del Trabajador Independiente a la Seguridad Social está vigente desde julio de 2014. En Paraguay, la ley que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS) se hizo efectiva a mediados de 2013²⁸. Igualmente, se están introduciendo reformas orientadas a mejorar la cobertura de sus sistemas. Por ejemplo, en Perú, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) creó en 2013 la "afiliación automatizada para trabajadores independientes" para facilitar sus trámites de afiliación al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y en Uruguay se realizó en 2011 un importante cambio regulatorio que flexibilizaba la normativa para que empresas que realizan actividades de muy reducida dimensión económica paguen un tributo único²⁹. En Argentina, si bien desde 2005 está vigente una ley de "moratoria previsional" que ofrece facilidades para que los trabajadores independientes que no cumplen el requisito de años de contribución obtengan un beneficio del esquema contributivo, en 2014 se introdujeron importantes cambios en esta ley y a finales de 2017 se seguían discutiendo posibles reformas³⁰.

En la actualidad, la mayoría de los países cuentan con opciones de contribución previsional para los trabajadores independientes. Así, a los ya diversos regímenes existentes, se incorporan mayores particularidades dadas por la consideración de esta categoría ocupacional. Hay países con sistemas de reparto; otros, con sistemas de cuentas individuales; y países en los que coexisten ambos sistemas. De igual forma, la diversidad en el diseño y la institucionalidad también es alta.

En la Tabla 10.5 se resumen las características como los requisitos de acceso y la estimación de los beneficios de los regímenes de previsionales de reparto y de cuenta individual en 18 países de América Latina. Asimismo, se detallan los porcentajes de aportes obligatorios o voluntarios en cada caso³¹. En 16 de los países considerados, los trabajadores por cuenta propia pueden participar de algún sistema previsional de reparto en los que a cierta edad y con determinados años de cotización los beneficiarios reciben una pensión³². En muchos casos, estos esquemas reciben subvenciones estatales que, con el objetivo de avanzar hacia la universalización, ayudan a los trabajadores a cumplir con los requisitos mínimos para acceder a una pensión o garantizan una pensión mínima. En ocho países (Chile, Colombia, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, México, Panamá, Perú y Uruguay), los trabajadores por cuenta propia también pueden contribuir a sistemas de pensión de cuenta individual cuyo beneficio a la edad de retiro dependerá generalmente del capital aportado o ahorrado y de los intereses acumulados. En algunos casos, esta es la única alternativa, y en otros casos el trabajador puede elegir entre un sistema de capitalización individual o uno de reparto.

28 Hasta finales de 2016 la incorporación de independientes ha sido muy baja.

29 Para más detalles, véase: Amarante, V. y Perazzo, I. (2013).

30 Programa Nacional de Reparación histórica para Jubilados y Pensionados. Más información en: <http://www.afip.gov.ar/noticias/20160722ProgramaHistoJubilados.asp>

31 La comparación internacional de estos indicadores resulta compleja por la diversidad de definiciones y fuentes de información. Esta tabla se construyó con la información proveniente de las fuentes citadas y actualizaciones según información disponible en línea para cada país.

32 En algunos casos también tienen derecho a pensión por invalidez y/o se prevén pensiones de supervivencia.

Los requisitos de entrada y el modo de establecer los beneficios de las pensiones son muy variados. Es muy diverso también el porcentaje de aportes que se deben realizar y la forma de estimar la base imponible para los trabajadores por cuenta propia. En el caso de los trabajadores asalariados, en general, los aportes a la seguridad social son responsabilidad compartida entre el empleado y el empleador y se establecen como un porcentaje del salario. La contribución de los trabajadores por cuenta propia –que no tienen vínculo con ningún empleador ni tampoco una remuneración preestablecida, ya que sus ingresos dependen de los bienes y servicios que comercialicen y en general estos no son constantes en el tiempo–, en general, es un porcentaje fijo de los ingresos o de las ganancias declaradas. Sin embargo, existe una multiplicidad de factores que dificultan la aplicación de estas reglas: la diversidad misma de la actividad del trabajador por cuenta propia, aspectos administrativos o la capacidad de control del Estado. Comúnmente, existe una contribución mínima que se relaciona con el salario mínimo (como en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y la República Dominicana) o con un umbral fijado por ley (Ecuador, Nicaragua, Panamá y Uruguay).

Otro aspecto en que se diferencian los regímenes previsionales para trabajadores por cuenta propia es la obligatoriedad de contribución al sistema. Actualmente, la cotización es obligatoria en 8 de los 18 países considerados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay). En Chile la obligatoriedad se introdujo gradualmente hasta ser total a partir de enero de 2018³³, y en Panamá la cotización es obligatoria para aquellos con ingresos superiores a un determinado umbral. En este caso, los trabajadores por cuenta propia que no contribuyan para su retiro serán informales y, además, estarán en situación de ilegalidad. No sería el caso en los países con cotización a la seguridad social voluntaria para esta categoría ocupacional.

Las últimas columnas de la Tabla 10.5 muestran que casi todos los países de la región cuentan con algún esquema de pensión no contributiva. En la mayoría de los casos, corresponden a programas focalizados en los adultos mayores en situación de pobreza o pobreza extrema. Solo en el Estado Plurinacional de Bolivia, el programa "Renta Dignidad" es universal y, por lo tanto, beneficia a todas las personas mayores de 60 años, independientemente de su situación previsional³⁴.

Todos los factores mencionados –incluida la existencia de esquemas no contributivos– influyen en la decisión de los trabajadores por cuenta propia de participar en un régimen previsional. Tanto si la contribución es obligatoria como si es voluntaria, la participación del trabajador en estos regímenes dependerá –además del espacio mayor o menor, otorgado por las características de la inserción laboral, revisadas en la sección anterior– de su valoración de los beneficios de las opciones disponibles en relación a sus costos. Esta evaluación no es simple y obedecerá a muchos factores: la disponibilidad de información suficiente y la capacidad de comprenderla, las expectativas respecto a sus ingresos (sobre todo, el monto considerado permanente), la confianza en los sistemas, la esperanza de vida, la situación

33 Véase: <https://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-9358.html>

34 Para información detallada sobre los programas de protección social no contributivos, véase: <http://dds.cepal.org/bdps/> o CEPAL (2018).



familiar y otros múltiples factores. Comprender este proceso de decisión es muy importante si se pretende avanzar en la formalización de esta categoría ocupacional.

Un último aspecto que se concluye del cuadro es que en la mayoría de los países la participación del Estado en los sistemas previsionales es destacable. Esto lleva a reflexionar sobre la relevancia del tema dado que en los próximos años deberán enfrentar dos presiones importantes: por un lado, el envejecimiento de la población y el aumento de la tasa de dependencia³⁵ y por el otro, la debilidad del crecimiento económico y, por consiguiente, de las cuentas públicas³⁶. En este contexto, resulta altamente relevante que el diseño de los sistemas previsionales se coordine con otros programas y políticas; principalmente, los de promoción de la formalización y asistencia social.

35 OIT (2006).

36 Véase, por ejemplo: Casanova, L. *et al.* (2016) y BID (2013).

Tabla 10.5. América Latina (18 países). Opciones de contribución al sistema previsional para los trabajadores por cuenta propia

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)			Pensión del sistema de reparto (pública)			Pensión no contributiva (pública) (a)						
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Argentina (1) Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)	Régimen general de pensión por vejez												
	Tener título habilitante de la profesión, requisitos de edad (65 años) y de años de contribución (30 años).	En general, monto fijo establecido según provincia y profesión	Monto establecido según provincia y profesión en función de distintos criterios (por ejemplo, años en ejercicio de la profesión).	Consejos profesionales	65 (n) / 60 (m) años de edad con 30 años de contribución.	Monto mensual fijado por ley + contribución mensual según años de contribución (antes de julio de 1994) + adicional según años de contribución (después de julio de 1994).	Depende del tipo de trabajo y de los ingresos brutos (27% según 5 categorías).	Pensión no contributiva para edad avanzada			Al menos 70 años de edad con ingresos por debajo del nivel de subsistencia y que no reciben ningún beneficio de seguridad social o familia.	70% de la pensión de vejez mínima.	
Bolivia (2) Sistema Integrado de Pensiones	Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (RS) Monotributo												
	A cualquier edad si el balance de cuenta individual financiera el 60% del ingreso promedio de los últimos 2 años.	El asegurado debe comprar una anualidad fija o variable según su balance acumulado (ajustadas anualmente por UFV).	10%* de los ingresos declarados (al menos, el SM mensual).	Privada (AFP)	70 años e ingresos inferiores a un determinado monto max. 3 empleados	Es un monto básico mensual fijado por ley + mínimo garantizado	Fija por mes según 11 categorías de ingresos e incluye ganancias, IVA, Jubilación y salud	Renta Dignidad (Pensión universal)	60 años de edad.			Un monto fijo de por vida (se reduce 25% si tienen otros ingresos).	

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)					
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC	
	Régimen general													
	65 (h) / 60 (m) años de edad con 35 años de contribución (h) y 30 (m).	70% de las ganancias medias + 1% de las ganancias anuales medias por cada año de contribución hasta un 100%.		20% de los ingresos mensuales declarados (mín. 1 SM).										
	Plan simplificado de inclusión de previsión social													
	Independientes sin vínculo de empleo, pequeños empresarios cuyos ingresos no superen un umbral y contribuyentes facultativos (amas de casa).	Beneficio equivalente al salario mínimo (SM) vigente.		11% del SM mensual.								65 años de edad con ingresos familiares menores al 25% del SM para cada persona.	Salario mínimo mensual establecido por ley	
Microempreendedor individual (MEI)														
	Pequeños emprendedores con un umbral de facturación anual (ampliar el plan simplificado).	5% del SM mensual (además, la empresa regularizada no paga ningún otro impuesto federal y montos similares para impuestos provinciales/municipales).												
Pensión Social Rural														
	60 (h) / 55 (m) años de edad y 15 años de trabajo rural (no debe exceder 90 días al año de trabajo no rural).	El salario mínimo mensual.		2.1% sobre el valor de comercialización.										

Brasil (3)

Régimen General de Previsión Social (RGPS)

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Chile (4)	65 (h) / 60 (m) años de edad con 20 años de contribución (puede retirarse antes si tiene determinadas fondados acumulados).	Depende del capital acumulado más intereses ganados.	Se permite contribuir voluntariamente hasta un máximo (obligatorio a partir de enero de 2018).	10%* del ingreso declarado (mín. 80% SM mensual).	Privada (AFP)					Pensión Básica Solidaria de Vejez	65 años de edad, residente de Chile por lo menos 20 años desde los 20 años de edad incluyendo 4 de los últimos 5 años y la familia se encuentra entre el 60% de la población más pobre.	Aprox. 70% de la pensión mínima.	Bono por hijo nacido vivo (solo para mujeres) Subsidio previsual a trabajadores jóvenes
	El capital acumulado tiene que ser suficiente para recibir una pensión superior al 110% del SM.	Depende del capital acumulado + Ingresos (3 opciones: comprar anualidad, retirarse programados o una combinación de ambos).		11.5%* de los ingresos declarados.	Privada (AFP)	62 (h) / 57 (m) años de edad con 1.300 semanas de contribución.	55%-65% del salario básico mensual (ingreso medio en los últimos 10 años) + 1.5% por cada 60 semanas de contribución hasta el 80% del salario básico al SM y máx. 25 veces el SM).		1.3%* de las ganancias declaradas (por lo menos el SM mensual).	Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PFSAM) "Colombia Mayor"	59 (h) / 54 (m) años de edad, pertenecer a los niveles 1 o 2 del SISBEN, vivir en la indigencia o en extrema pobreza.	Entre 2002 y 2006 la prestación promedio fue del 14,09% del SM (40.000-75.000: el máx. se paga si la persona ha contribuido al BEPS).	Garantía de Pensión Mínima (GPM) Programa de Subsidio de Aporte a Pensión (PSAP)
Colombia (5)			Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)										
Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS) y Régimen de Prima Media (RPM)	62 (h) / 57 (m) años de edad (o acumulado en las cuentas individuales es suficiente para financiar pensión mínima).	El balance acumulado + subsidio de 20%.	Aportes voluntarios con un prestablecimiento (no necesitan ser regulares).		Colpensiones								

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Costa Rica	Existe, pero los trabajadores por cuenta propia están excluidos.					65 años de edad y 300 meses de contribución (puede reducirse a 61 años y 11 meses (h) si tiene > 462 meses de contribución o 59 años y 11 meses (m) si tiene > 240 meses de contribución).	Depende de los ingresos medios de los últimos 240 meses multiplicado por 43% o 52,5% según los ingresos medios en los últimos 60 meses + extra por mes por cada contribución > 240 meses (existe un mín. prestablecido).		9,66%* de los ingresos brutos declarados hasta 12,16% (al menos SM mensual)	Régimen No Contributivo de Pensiones	65 años de edad y ingresos bajo 1,5 veces el monto de la canasta básica alimentaria	50% de la pensión mínima del sistema contributivo.	
Ecuador (6)						Cualquier edad con 480 meses de contribución, 60 años con 360 meses, 65 años con 180 meses y 70 años con 120 meses.	Un % de mejores 5 años según contribución (50% para 10 años, 75% para 30, 81,25% para 35 y 100% para 40 y más cada año más de 40 años).		6,8%* de los ingresos brutos declarados (al menos US\$ 375 fijado por ley).	Aseguramiento para Seguridad Social (Protección contra la pobreza)	65 años de edad, no cubiertos por la seguridad social y en pobreza extrema.	50\$ por mes (28% de la jubilación mínima \$177).	Bono de Desarrollo Humano - Bono Joaquín Gallegos Lara (para personas que cuidan personas inválidas)
El Salvador (7)	60 (h) / 55 (m) años de edad con 25 años de contribución o cualquier edad con 30 años de contribución.	Según capital acumulado más intereses (3 opciones: comprar anualidad, retiros programados o una combinación de ambos). En todos los casos debe ser por lo menos igual a la pensión mín.	15%* de los ingresos mensuales declarados (por los imenos, el SIM).	Privada (AFP)						Pensión Básica Universal	70 años de edad, sin ingresos de otra pensión y sin contribuciones a la seguridad social.	US\$ 50 (24% de la jubilación mín.).	Garantía de Pensión Mínima (GPM) - Pensión por longevidad para aquellos que han recibido pensión por 20 años o con 85 (h) y 80 (m) años de edad

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Guatemala (8)						60 años de edad y 240 meses de contribución.	50% del salario medio del trabajador en los últimos 5 años (60 meses) + 0.5% por cada 6 meses de contribución que exceden 120 meses.	5.5%* de los ingresos declarados (por lo menos, el SM diario).		Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor	65 años de edad, desempleado, sin otra pensión y en situación de pobreza.	Q. 400 (fijado por ley en 2011).	Mi bolsa segura
Honduras (9)	Existe para trabajadores asalariados con altos ingresos.					65 (h) / 60 (m) años de edad con 180 meses de contribución.	40% del ingreso básico mensual del asegurado (últimos 3 o 5 años) + 1% por cada mes de contribución adicional a 60 meses.		4% de los ingresos estímulados.	Bono de la Tercera Edad	65 años de edad y en situación de pobreza extrema.	L. 50 mensuales durante los 12 meses del año.	
México	65 años de edad y 1,250 semanas de contribución (si tiene más de 60 años, debe continuar contribuyendo o tomar lump sum). Existe retiro anticipado si tiene al menos el 30% del SM mensual.	Depende del capital acumulado + intereses ganados (2 opciones: comprar anualidad o hacer retiros programados).	6.275%* del SM diario.	Privada (AFORES)	65 años de edad y 500 semanas de contribución.	Un porcentaje variable de los ingresos medios en las últimas 250 semanas de contribución + adicional por cada semana que excede las 500 semanas.	6.275%* del SM diario.			Pensión para el Adulto Mayor	65 años de edad y no cubiertos por seguridad social ni pensión.	1,160 pesos (US\$ 87) cada dos meses	Oportunidades Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales Pensión Mínima Garantizada Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)					
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC	
Nicaragua						60 años de edad y 750 semanas de contribución.	Si el ingreso medio es > que 2 SM: recibe 37% de los ingresos medios + 1,15% adicional por cada 52 semanas excedentes a 150 semanas. Si el ingreso medio es < 2 SM: recibe 45% del ingreso medio + 1,591% por cada 52 semanas excedentes a 150 semanas.	10%* de los ingresos declarados (con un mín. fijado por ley)						
Panamá (10)	62 (h) / 57 (m) de edad con 20 años de contribución (independientes con menos de 35 años a enero de 2007 y con un ing. anual > 9600 balboas)	Se divide el total ahorrado más intereses en el momento que inicia la pensión por la esperanza de vida actuarial según la tasa de descuento		13,5%* de ingresos brutos anuales (mín. ingreso de 9601 balboas fijado por ley)		62 (h) / 57 (m) de edad (sin requisitos de años de contribución) ingresos menores a 9601 balboas	60% del promedio de los mejores 10 años de ingresos + 1,25% de los ing. por c/ 12 meses de contribuciones excedentes a 20 años	13,5%* de los ingresos brutos mensuales declarados.		120 a los 65 años de edad.	65 años de edad, sin pensión y en situación de pobreza.	120 PAB (fijado por ley en 2013).	Pensión para los trabajadores del sector agrícola y de la construcción por temporadas.	
Paraguay (11)						60 años de edad con 25 años de contribución.	100% del promedio de la base de cotización de los últimos 120 meses.	12,5% del SM mensual*		Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	65 años de edad, sin pensión y en situación de pobreza.	Al menos 25% del SM mensual.		

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Perú Sistema Privado de Pensiones (SPP) y Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	65 años de edad o cualquier edad si se acumuló un capital que cubra el 40% del ingreso medio de los últimos 120 meses.	Hay 5 opciones: retirros periódicos, anualidad personal, anualidad para sobreviviente, anualidad combinada; nada con retiro periódico o 95,5% del total acumulado.	10%* del ingreso bruto declarado.		Privada (AFP)	65 años de edad y 20 años de contribución (retiro adelantado 55 (h) con 30 años contribución y 50 (m) con 25 años contribución).	30% a 45% de los ingresos promedio mensual de los últimos 60 meses según la edad del asegurado al 14 de julio de 2002 + 2% por cada año adicional de contribución que exceda los 20 años, hasta alcanzar el 100% del Ing. Promedio	13%* de los ingresos declarados (por lo menos SM mensual).		Pensión 65	65 años de edad y en situación de pobreza.	125 nuevos N (fijado por ley en 2011).	
Rep. Dominicana (12)	Existe, pero los trabajadores por cuenta propia están excluidos.									Régimen subsidiado	60 años de edad y en situación de pobreza.	60% del SM del sector público.	

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)					
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC	
Uruguay (13)	Trabajadores de bajos ingresos													
	Monotributo (tributo único en sustitución de todos los impuestos nacionales y de los aportes al sistema de seguridad social)													
	60 años de edad con 30 años de contribución (mujer se acredita un año por cada hijo, hasta 5).	Una base entre el 50% (con causal y cese anterior a julio de 2009) y el 45% (después de esa fecha) del sueldo básico jubilatorio + un % según años de aporte.				Sobre la base de un monto pre-determinado o fijo que equivale a 5 BFC (Base Ficta de Contribución).						70 años de edad y en situación de pobreza, residente en Uruguay por lo menos por 15 años o 65-70 años viviendo en condiciones de pobreza extrema.	Monto fijo pesos en 2018: 59% del salario mínimo nacional.	Asistencia a la vejez Pensión para personas que sufrieron persecución política Pensión por invalidez Pensión para hijos de fallecidos por violencia doméstica Pensión a las víctimas de delitos violentos
	Monotributo Social MIDES (aquellos que producen y/o comercializan bienes o servicios, e integran hogares por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad)													
	60 años de edad con 30 años de contribución.					El aporte aumenta con los meses de afiliación.					Sistema de pensión no contributiva			
	Seguro mixto de seguro social y cuenta individual													
	Trabajadores de ingresos medios													
	60 años de edad con 30 años de contribución o 65 años de edad sin requisito de contribución (mujer se acredita un año por cada hijo, hasta 5).	El asegurado debe cumplir una anualidad en una compañía de seguros.	15% de los ingresos que superen el tope.	Privada (AFAP)		Una parte depende de lo devengado por el componente de reparto y otra por lo generado por el componente de capitalización individual. Lo de reparto es una base + un porcentaje según años de aportes.	15%, hasta tope de ingreso.							
	Trabajadores de ingresos altos													
	Igual a los de ingreso medio, pero además pueden aportar el excedente del segundo tope a la cuenta individual, pero de forma voluntaria.													

País	Pensión de cuenta individual (pública o privada)				Pensión del sistema de reparto (pública)				Pensión no contributiva (pública) (a)				
	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Administración	Requisitos mínimos	Prestación	Contribución voluntaria (b)	Contribución obligatoria (b)	Nombre y/o tipo del sistema	Requisitos mínimos	Prestación	Otros tipos de PNC
Venezuela (14)	60 (h) / 55 (m) años de edad con 750 semanas de contribución (250 semanas en los últimos 10 años para los voluntarios).	Una pensión básica + 30% de los ingresos de referencia + 1% por cada 50 semanas excedentes de 750.	13% ** del ingreso declarado.			60 (h) / 55 (m) años de edad y que viven en familias con ingresos por debajo del SM.	Gran Misión en Amor Mayor				El salario mínimo mensual.		

Fuente: Elaboración en base a Social Security Administración (2018), OECD (2015), Banco Mundial (2013), FIAP (2011) y sitios de información previsional de cada país.

Notas:

- a) Entre las pensiones no contributivas se puede incluir también programas de transferencias condicionadas.
 - b) En algunos casos, el aporte se refiere solamente al aporte al sistema de pensiones y en otros puede cubrir más prestaciones sociales.
 - *La cifra se refiere solamente al aporte al sistema de pensiones.
 - Abreviaturas:** AFORES (Administradores de Fondos para el Retiro), AFP (Administradora de Fondos de Pensiones), OPC (Operadora de Pensiones Complementarias), SM (Salario Mínimo), UFV (Unidad de Fomento de Vivienda).
 - (1) Argentina: Existen más de 120 regímenes independientes provinciales y municipales o bajo la forma de Cajas complementarias. Entre 1994 y 2008 existió también un sistema de cuentas individuales manejado por Administradoras de Fondos de Pensión (AFIP) privadas. Este sistema fue cerrado y los ingresos transferidos al sistema público.
 - (2) Bolivia: Desde 2010 existe el sistema integrado de pensiones, que fusiona en uno solo el sistema contributivo basado en la capitalización individual, el sistema no contributivo y el sistema semicontributivo, que otorga una pensión solidaria a los trabajadores cuyos aportes no fueran suficientes para garantizarles un mínimo al llegar a la edad de jubilación. La edad de retiro de la mujer puede reducirse hasta 3 años por cada hijo nacido vivo.
 - (3) Brasil: El beneficiario de la pensión por vejez puede optar por una pensión que se calcula usando el Factor Previdenciario (método actuarial basado en la tasa de contribución, el periodo de contribución, la edad y la esperanza de vida).
 - (4) Chile: Las Cotizaciones Voluntarias y los Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario permiten aumentar la cotización a la cuenta individual con un máximo preestablecido. Existe el salario de vejez mínimo garantizado para personas de 65 (h) y 60 (m) años de edad con al menos 20 años de contribución, cuya pensión más ingreso y/o ganancias sean inferiores a la pensión mínima.
 - (5) Colombia: Hasta diciembre de 2014, los hombres mayores de 40 y las mujeres mayores de 35 con 15 años de contribución cuando el sistema de cuenta individual fue establecido eran cubiertas solo por el sistema de reparto.
 - (6) Ecuador: La seguridad social cuenta con programas especiales para cubrir la vejez, la discapacidad y la sobrevivencia para familias o trabajadores rurales, pescadores y trabajadores familiares no remunerados.
 - (7) El Salvador: Las contribuciones a cuenta individual son obligatorias para los asalariados, pero voluntarias para los trabajadores para cuenta propia rurales, pescadores y trabajadores familiares no remunerados. En junio de 2017 se cerró el programa de Pensión Básica Universal para nuevos entrantes (sigue vigente para los antiguos beneficiarios) y en septiembre de 2017 se creó la Cuenta de Gratía Solidaria con el fin de generar fondos adicionales para financiar beneficios mínimos garantizados, una pensión de longevidad y pensiones especiales, vigentes a partir del 15 de noviembre de 2017.
 - (8) Guatemala: Los trabajadores por cuenta propia estarían actualmente excluidos de la seguridad social. SSA (2018), pág. 156.
 - (9) Honduras: Existe el "Acuerdo para la vejez": una opción para aquellas personas que por cualquier motivo no lograron completar el número de contribuciones obligatorias necesarias. En estos casos, las personas aseguradas reciben un reembolso total de sus contribuciones en un solo pago. OECDBanco Mundial/BID (2015), pág. 130.
 - (10) Panamá: Las cuentas individuales son obligatorias para los trabajadores por cuenta propia con 35 años o menos a 1 de diciembre de 2007, e ingresos brutos mayores a B. 9.600 anuales. Existe un sistema combinado de cuenta individual y seguro social, pero no se aplica para trabajadores independientes.
 - (11) Paraguay: En 2013, se promulgó la ley que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes al fondo de jubilaciones y pensiones del IPS, con baja tasa de afiliación a la fecha.
 - (12) República Dominicana: Según el capítulo IV la Ley núm. 87-01, de 2011, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), habría cobertura para trabajadores por cuenta propia, pero no se encontraron datos oficiales.
 - (13) Uruguay: Todos los trabajadores por cuenta propia están obligados a inscribirse en el Banco de Previsión Social (BPS). Cuenta con un sistema mixto de seguro social y cuentas de ahorro individual. Los trabajadores de bajos ingresos solo participan en el régimen de reparto.
- "Los profesionales universitarios que realizan ejercicio libre de su profesión pueden realizar aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la Caja Notarial de la Seguridad Social (en el caso de los notarios)."
- (14) Venezuela: Los hombres mayores de 60 años de edad y las mujeres mayores de 55 años con menos de 750 semanas de contribución reciben el 10% de los ingresos del asegurado.

10.5 Comentarios finales

El trabajo por cuenta propia constituye una fuente crucial de generación de empleo e ingresos en los mercados laborales en América Latina. En algunos países, dos de cada cinco trabajadores están en esta categoría, siendo el promedio regional muy superior al de países desarrollados. Estos trabajadores se caracterizan por su gran heterogeneidad en sus niveles de calificación, tareas realizadas o ingresos, entre otros. Aquí se incluyen desde profesionales altamente calificados y de ingresos muchas veces superiores al promedio del ingreso asalariado hasta trabajadores dedicados a la comercialización de algún bien o servicio en la vía pública con ingresos apenas suficientes para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. En vista de esta heterogeneidad, resulta sumamente importante buscar indicadores que permitan analizar las características de estos subgrupos con mayor detalle: información clave para el diseño de políticas de formalización, especialmente la formalización laboral, representada por la cotización a un programa contributivo de seguridad social. Sin embargo, esto no es sencillo en América Latina porque muchas encuestas de empleo no incluyen esta información en sus cuestionarios, y se dificulta la comparación entre países porque no existe una recopilación estadística estandarizada para este grupo de trabajadores.

De igual manera, hay un debate con respecto a la implicancia de la informalidad sobre los trabajadores por cuenta propia. Como el empleado y la empresa son la misma entidad, la formalidad puede considerarse desde el enfoque de la unidad productiva, es decir, si se pagan o no los impuestos respectivos; o desde el enfoque laboral, esto es, si se contribuye o no a la seguridad social. En este capítulo se ha aplicado el segundo enfoque como base para reflexiones sobre la posibilidad de aumentar la formalización de los trabajadores por cuenta propia a través de una mayor participación en sistemas contributivos de protección social; principalmente, en sistemas previsionales.

En este análisis se comprueba que una proporción de trabajadores por cuenta propia reciben ingresos muy bajos (grupos D y E mencionados en la sección precedente). Para este universo de trabajadores la expectativa de incorporación a sistemas contributivos no parece realista en las condiciones económicas y sociales actuales, de manera que el fortalecimiento de sistemas no contributivos y el diseño de instrumentos mixtos para aquellos trabajadores por cuenta propia que tienen la posibilidad de realizar aportes ocasionales debería estar entre las prioridades de las políticas de protección social. Esto implicaría que los aportes, aunque no cumplan con los requisitos generales del sistema contributivo para poder acceder a una pensión, generarían derechos de acceso a un monto mensual (por debajo del mínimo que alcanzarían si hubieran cumplido con dichos requisitos), que se complementarían con transferencias provenientes del sistema no contributivo diseñadas de modo que no desestimulen aportes al sistema contributivo.

Existe otro grupo de trabajadores por cuenta propia cuya actividad es relativamente permanente y que les genera ingresos bastante superiores a la media de otros trabajadores (identificados como grupos A y B). Para ellos la participación en regímenes contributivos debería ser obligatoria y los mecanismos de control deberían fortalecerse.

Finalmente, existe otro grupo de trabajadores en situación más inestable, con ingresos medios volátiles (identificados como grupo C). En este caso, además de la obligación y el control,

deberían fortalecerse los incentivos para que la participación en sistemas previsionales resulte atractiva para el trabajador. Dada la inestabilidad del empleo y financiera típica de estos trabajadores, los sistemas contributivos deberían contemplar sistemas flexibles con alícuotas variables según los ingresos o ganancias en un período determinado y en el que cada aporte cuente. Esto sería atractivo, por ejemplo, para las mujeres con mayores entradas y salidas del mercado laboral, para los trabajadores a tiempo parcial, que muchas veces no contribuyen porque saben que no habrán acumulado suficientes años de aporte, o para aquellos trabajadores que cambian de categoría ocupacional entre empleo asalariado e independiente. Cuando los regímenes son diferenciados, con diseños particulares para los trabajadores por cuenta propia, se recomienda que también estén articulados de alguna forma con los regímenes generales de manera que se compatibilicen las contribuciones realizadas en todas las categorías ocupacionales.

Igualmente, se podrían considerar algunas características particulares de grupos específicos de trabajadores por cuenta propia para diseñar incentivos adecuados: por ejemplo, los jóvenes, los trabajadores con menor nivel educativo y los jefes de hogar.

En el primer caso, para promover la cotización, además de difundir entre los jóvenes los beneficios de aportar, se podrían prever alícuotas diferenciadas o subsidios condicionados a aportes propios de los trabajadores. Estos subsidios deberían ser escalonados según el ingreso, descendiendo proporcionalmente con los ingresos cotizables, introduciendo así un componente solidario a temprana edad. Además, podrían ser descendientes en el tiempo, para dar un incentivo especialmente fuerte al inicio de la vida laboral.

Por su parte, la mayor informalidad entre los trabajadores con menos formación puede deberse a que están insertos en sectores menos productivos, con menores rendimientos y, por lo tanto, con dificultades para cubrir los costos de la formalización. Aun así, también hay que considerar la posibilidad de que cuenten con menos información sobre sus opciones o tengan mayor dificultad para comprender los procesos administrativos o los beneficios que recibirían de su participación. En este caso, las políticas de formalización deberían involucrar campañas de sensibilización e información, así como la simplificación de trámites.

Por último, muchos trabajadores por cuenta propia se definen como jefes de hogar. Para promover su formalización se podría garantizar una pensión al sobreviviente y la incorporación de otros beneficios, como seguro por maternidad/paternidad o seguros de vida o invalidez. Asimismo, se podría considerar evitar el pago doble por un beneficio único, como en el caso de los seguros de salud en los que se debe aportar por cada trabajo o varios miembros del hogar deben aportar cuando en realidad existe cobertura familiar. De esta manera se eliminaría el desincentivo derivado de un costo que no genera beneficios adicionales.

Cada país necesita ajustar los diseños de los regímenes de previsión social en función de su capacidad institucional: el grado de avance en la modernización de sus sistemas de manejo de información, cruce de datos administrativos, estructura productiva y alcances geográficos y, principalmente, capacidad de control del cumplimiento de la ley. Además, los sistemas deben ser fáciles de comprender y la información, clara. Igualmente, debe establecerse la base imponible para realizar las cotizaciones. De hecho, a diferencia de los

asalariados, los trabajadores por cuenta propia no tienen vínculos con ningún empleador ni una remuneración preestablecida y generalmente la contribución se establece como un porcentaje fijo de los ingresos o de las ganancias declaradas. Sin embargo, por diversas razones, estas reglas no resultan fáciles de aplicar: por la diversidad misma de la actividad del trabajador por cuenta propia, por aspectos administrativos o por la capacidad de control del Estado. En consecuencia, las políticas de formalización para los trabajadores por cuenta propia requieren diseños integrados que coordinen programas y políticas previsionales, laborales, sociales, fiscales y de desarrollo productivo, entre otras. Esto resulta particularmente significativo con el surgimiento de nuevos tipos de relaciones laborales, en los que la diferenciación entre el trabajo por cuenta propia y el asalariado no puede establecerse fácilmente, con sus consiguientes nuevos desafíos para la formalización laboral de estas personas y, específicamente, su integración a sistemas contributivos de seguridad social.

Por último, no debe olvidarse que existen muchos aspectos culturales involucrados en las decisiones de formalización y ahorro propios de cada país o región, que también deben tenerse presentes a la hora de diseñar sistemas inclusivos y equitativos. Estos aspectos incluyen la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, su valoración del consumo presente con respecto al futuro, el rol de la mujer en el hogar, la esperanza y los proyectos de vida, etc.

En síntesis, el diseño de las políticas de formalización para los trabajadores por cuenta propia debe considerar la alta heterogeneidad que caracteriza a este grupo, y su alcance dependerá de factores como las características de los mercados laborales, el diseño de los esquemas previsionales y aspectos institucionales.

Referencias

- Amarante, V. y Perazzo I.** (2013). "Trabajo por cuenta propia y monotributo en el Uruguay", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132 (2013), núm. 3-4.
- BID** (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*. OCDE, Banco Mundial y BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6892>
- Bensusán, G., Eichhorst, W. y Rodríguez, J. M.** (2017). *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*. Documento de proyecto núm. 111. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42539-transformaciones-tecnologicas-sus-desafios-empleo-relaciones-laborales-la>
- Bertranou, F.** (2007). *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina Chile y Uruguay*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/empolicy/events/WCMS_125982/lang--es/index.htm
- (coord.) (2006). *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_20/lang--es/index.htm
- Bertranou, F. y Maurizio, R.** (eds.) (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. OIT, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_55/lang--es/index.htm
- Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés, C.** (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia una cobertura universal en América Latina y el Caribe*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf>
- Casanova, L. et al.** (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_537497/lang--es/index.htm
- Cavallo, E. y Serebrisky, T.** (eds.) (2016). *Ahorrar para desarrollarse. Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. BID, Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7677/Ahorrar-para-desarrollarse-Como-America-Latina-y-el-Caribe-pueden-ahorrar-mas-y-mejor.pdf>
- CEPAL** (2018). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo>
- (2015). *Proyecciones de población 2014*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39228-proyecciones-poblacion-population-projections>
- (2014a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014: desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36970-estudio-economico-america-latina-caribe-2014-desafios-la-sostenibilidad>

- (2014b). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. LC/G.2586-P. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. Lima, 5-9 de mayo. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>
- (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. LC/G.2294(SES.31/3). Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad>
- Cortés Aguilar, A., García Muñoz, T., Moro-Egido, A.** (2013). "Heterogeneous self-employment and satisfaction in Latin America", en *Journal of Economic Psychology* 39 (2013).
- Deelen, L.** (ed.) (2015). *Políticas de formalización de micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. Disponible en: <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/forlac/estudios/microypequena.pdf>
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP)** (2011). *Programas de pensiones no contributivas en países FIAP*. Disponible en: https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/src_pensiones_no_contributivas_en_paises_fiap_parte_i_latam__vers__08_05_11_.pdf
- Gontero, S. y Weller, J.** (2017). *Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en sistemas contributivos de protección social en América Latina*. Serie Macroeconomía del desarrollo, núm.189. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42085-consideraciones-aumentar-la-participacion-trabajadores-cuenta-propia-sistemas>
- Gluzmann, P., Jaume, D. y Gasparini, L.** (2012). *Decisiones laborales en América Latina: el caso de los emprendedores*. Documento de Trabajo. CAF, Caracas. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/235>
- Jiménez, M.** (2011). "Caracterización del trabajo independiente en Argentina. Un análisis descriptivo de largo plazo, 1974-2009", en Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. OIT, Buenos Aires.
- Loayza, N. V. y Rigolini, J.** (2006). *Informality Trends and Cycles*. World Bank Policy Research Working Paper 4078. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/254671468141896360/Informality-trends-and-cycles>
- OIT** (2015a). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_435169/lang--es/index.htm
- (2015b). *Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_359270/lang--es/index.htm
- (2015c). *Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y el Caribe: experiencias innovadoras*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_448048/lang--es/index.htm

— (2014a). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Notas sobre formalización. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_245613/lang-es/index.htm

— (2014b). *Panorama Temático Laboral: Transición a la formalidad en países de América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang-es/index.htm

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (eds.) (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Washington. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/624841468047055585/Mas-alla-de-las-pensiones-contributivas-catorce-experiencias-en-America-Latina>

Social Security Administration (2018). *Social Security Programs Throughout the World. The Americas 2017*. Washington. Disponible en: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/americas/index.html>

Weller, J. (2014). "Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe", en Revista CEPAL núm. 114. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37434-aspectos-la-evolucion-reciente-mercados-laborales-america-latina-caribe>

— (2016). *Transformaciones y rezagos: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, 2002-2012*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: <http://repository.eclac.org/handle/11362/40506>

Base de datos de la OIT. Key Labour Market Information 2015. Status of employment. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang-en/index.htm>

11. ENFOQUES ESPECÍFICOS PARA EL TRABAJO RURAL Y AGRÍCOLA

Gerhard Reinecke

Especialista Principal en Políticas de Empleo
de la Oficina de la OIT para el Cono Sur
de América Latina¹



Resumen

En las áreas rurales –aun más que en las urbanas– de América Latina, el principal problema del mercado laboral no está en la tasa de desempleo, sino en la baja calidad de muchos empleos, vinculada muy estrechamente con su informalidad. A pesar de que la incidencia de esta informalidad en las áreas rurales y el sector agrícola es muy alta y de que se asocia fuertemente con la pobreza, durante varias décadas su análisis se limitaba a las áreas urbanas o a las actividades no agrícolas por motivos tanto conceptuales como de medición. Si bien son múltiples las causas de una mayor informalidad en el empleo en las áreas rurales en comparación con las urbanas, y en las actividades agrícolas en comparación con las no agrícolas, la informalidad es una realidad cambiante. De hecho, en varios de los países de la región hay ejemplos de políticas que han contribuido a aumentar la formalidad del empleo.

¹ El autor agradece a Florence Bonnet, Carmen Bueno, Juan Chacaltana, Juan Jacobo Velasco y Evelyn Veza por los datos y sugerencias. Este capítulo se basa parcialmente en el material presentado en OIT (2016).

11.1 Visibilidad del empleo informal en las áreas rurales y en el sector agrícola

En promedio, en los países de la región con información disponible, la tasa de desempleo rural es menos de la mitad de la tasa urbana, y solo en dos países (Costa Rica y El Salvador) la tasa de desempleo rural supera a la urbana². El problema de los mercados laborales rurales se expresa principalmente en la baja calidad de los empleos y la informalidad. A pesar de ello y de que esta informalidad se asocia firmemente con la pobreza, durante varias décadas su análisis se limitaba a las áreas urbanas o a las actividades no agrícolas³. Los motivos de esta limitación eran tanto conceptuales como de medición.

En América Latina y el Caribe, la abundante literatura sobre la informalidad desde la década de 1970, se basó principalmente en el concepto del "sector informal urbano"⁴. Este concepto buscaba principalmente explicar el fenómeno de marginalidad urbana; y las áreas rurales solo aparecían de forma indirecta como expulsoras de habitantes rurales por falta de oportunidades laborales para convertirse en migrantes rurales-urbanos y marginales en las áreas urbanas.

Con respecto a la medición estadística, también hubo limitaciones prácticas para extender el concepto del sector informal a las áreas rurales, pues hasta los años 90 muchas de las encuestas de hogares de la región solo tenían cobertura urbana.

Por estos dos motivos (conceptuales y de medición), durante varias décadas (1994-2008) la OIT publicó datos sobre el sector informal urbano en su publicación anual Panorama Laboral y sigue publicando los datos de sus componentes hasta la edición más reciente de 2017⁵.

El nuevo concepto de la OIT del empleo informal de 2003 (17.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo) abrió la puerta al análisis de la informalidad rural. El concepto de informalidad vigente incorpora áreas tanto urbanas como rurales. En efecto, los conceptos de "sector informal" y de "empleo informal" se pueden aplicar perfectamente a las áreas rurales y las actividades económicas agrícolas. Sin embargo, se reconoce que todavía puede haber dificultades prácticas para medir la informalidad rural:

Reconociendo el gran número de actividades del sector informal en las zonas rurales de muchos países y su similitud con las actividades del sector informal urbano, la resolución de la 15.ª CIET recomendó que, en principio, el sector informal incluya las empresas ubicadas en las zonas rurales, además de las empresas ubicadas en las zonas urbanas. Sin embargo, la resolución da a los países que comienzan a realizar sus encuestas del sector informal la posibilidad de limitar inicialmente la recolección de datos a las zonas urbanas hasta que los recursos y los marcos de muestreo adecuados estén disponibles para cubrir todo el territorio nacional⁶.

La FAO identifica la informalidad como una de las causas de la persistencia de la pobreza rural, a pesar del auge agrícola en varios países latinoamericanos en la década del año

2 OIT (2016).

3 Evidentemente, empleo rural y empleo agrícola no son sinónimos: cada vez es mayor el porcentaje del empleo no agrícola en las áreas rurales (OIT, 2016). Aun así, el empleo rural sigue marcado por el peso del empleo agrícola. Además, no todos los datos estadísticos están disponibles por áreas geográficas y a fin de aprovechar la mayor densidad de información, se usan también datos por rama de actividad económica para la agricultura.

4 PREALC (1975).

5 OIT (2017a).

6 OIT (2013b), pág. 26.

2000⁷. Asimismo, WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing) refiere situaciones de empleo informal a lo largo de cadenas de valor de producción agrícola, incluyendo algunos ejemplos de América Latina⁸. Paulatinamente, y con varias décadas de atraso, el valor del concepto de informalidad para el análisis de los mercados laborales rurales se está empezando a aprovechar.

11.2 Un breve panorama estadístico

Según la OIT, el 61,2 por ciento del empleo en el mundo es informal. Este porcentaje sube al 93,6 por ciento en el sector agrícola. En América Latina y el Caribe, las cifras son un poco más bajas: con un 53,1 por ciento de informalidad en el empleo total y un 85,9 por ciento en el empleo agrícola, con alguna diferenciación entre las grandes subregiones (véase la Tabla 11.1).

Tabla 11.1. América Latina y el Caribe y mundo (últimos años disponibles). Proporción de empleo informal por rama de actividad económica

	Total	Agricultura	Industria	Servicios
Mundo	61,1	94,0	57,0	47,1
América Latina y el Caribe	53,1	85,9	47,8	47,5
Caribe	57,4	89,5	51,6	50,7
América Central	57,8	92,5	49,2	50,3
América del Sur	50,8	82,3	47,0	46,2

Fuente: OIT.

Nota: Los últimos años disponibles son 2012-2015 en los países de América Latina y el Caribe y 2003-2016 en el promedio mundial.

En la región, una proporción minoritaria pero significativa del empleo informal (y por encima del promedio global) se encuentra en el sector formal: en empresas constituidas que, sin embargo, emplean de manera informal a sus empleados. Este tipo de empleo tiene una relación clara con deficiencias en las políticas públicas y en las instituciones encargadas de la inspección, cuya cobertura en las áreas rurales es muy incompleta.

Tabla 11.2. América Latina y el Caribe y mundo (últimos años disponibles). Composición del empleo informal en la agricultura

	Empleo informal en la agricultura			
	Total	Sector informal	Sector formal	Hogares
Mundo	94,0	86,5	2,0	5,4
América Latina y el Caribe	85,9	77,9	6,6	1,4
Caribe	89,5	81,6	4,2	3,8
América Central	92,5	83,9	5,1	3,6
América del Sur	82,3	74,6	7,7	0,0

Fuente: OIT.

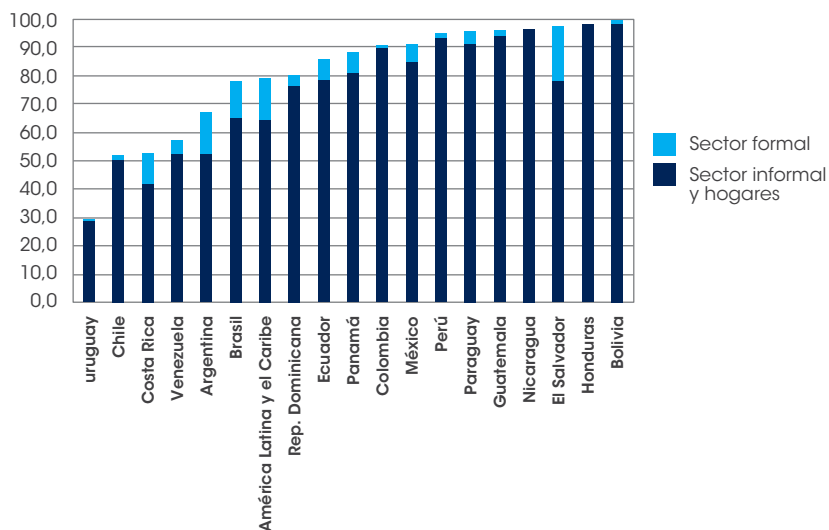
Nota: Los últimos años disponibles son 2012-2015 en los países de América Latina y el Caribe y 2003-2016 en el promedio mundial.

7 Klein, E. (2009).

8 Chan, M.-K. (2011 y 2013).

Si bien la proporción de empleo informal es mayor en la agricultura que en la industria y en los servicios en todos los países excepto Uruguay, la magnitud del fenómeno varía enormemente: desde menos de un tercio del empleo agrícola en Uruguay y alrededor de la mitad en Chile y Costa Rica hasta más del 95 por ciento en Paraguay, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Bolivia (véase el Gráfico 11.1).

Gráfico 11.1. América Latina y el Caribe (18 países) (último año disponible).
Proporción de empleo informal en la agricultura y composición sectorial



Fuente: OIT.

11.3 Causas de la informalidad laboral

11.3.1 Baja productividad, estacionalidad y estructura empresarial

Las principales causas de la informalidad rural son la debilidad del tejido productivo y la baja productividad en las áreas rurales. Históricamente se asocia con las características de los procesos de reforma agraria de la segunda mitad del siglo XX, que llevaron a la extrema fragmentación de las tierras para los nuevos propietarios y a expectativas no cumplidas de las cooperativas.

En el período 1990-2012, la reducción de las brechas de productividad entre las actividades agrícolas y las no agrícolas se debe más a un cambio en los precios relativos (mayor aumento de precio en los productos agrícolas) que a un dinamismo más grande en la productividad física⁹. Así las cosas, es bastante probable que la brecha de productividad se abra de nuevo.

Vinculado con la productividad, en las áreas rurales, el predominio de formas de inserción laboral basadas en el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar auxiliar sin remuneración provoca que las condiciones de trabajo sean precarias e informales.

9 Weller, J. (2016).

En los mercados laborales rurales hay mayor presencia de trabajadores no asalariados que en los urbanos; en particular, trabajadores por cuenta propia: 43 por ciento en 2014 en las áreas rurales y 25 por ciento en las urbanas. Inversamente, el empleo asalariado es menor en las rurales (41 por ciento) que en las urbanas (68 por ciento). Estos dos datos son posiblemente los indicadores más claros de una diferencia estructural fundamental entre los mercados de trabajo rurales y urbanos, asociada a los diferenciales de productividad y al bajo tejido empresarial, entre otras características¹⁰.

No obstante, la proporción de asalariados rurales aumenta del 34 al 40 por ciento entre 2005 y 2014 (con los mayores incrementos en Colombia y Paraguay), mientras que la de los no asalariados disminuye del 65 al 59 por ciento. Este último porcentaje lo integran mayoritariamente los trabajadores por cuenta propia y por los trabajadores familiares auxiliares. En algunos países (Brasil, Chile, Costa Rica, México y Paraguay), esta es una tendencia de más largo plazo observada desde inicios de la década de 1990¹¹.

La importancia del trabajo familiar auxiliar (trabajo familiar no remunerado) es otro contraste notable entre zonas rurales y urbanas que pesa en las cifras de informalidad: representa en 2014 un 14 por ciento del total del empleo rural frente a un 3 por ciento del urbano, aunque con una importante disminución (21 por ciento) desde 2005. La mayor incidencia del trabajo familiar auxiliar entre los ocupados rurales se da en los países andinos, como Bolivia (44,4 por ciento), Perú (27,2 por ciento) y Ecuador (15,3 por ciento), así como en Honduras (15,8 por ciento)¹².

El peso del trabajo por cuenta propia y el familiar no remunerado es grande. En América Latina –como en otras regiones–, en muchas ocasiones se combinan con trabajo asalariado en algunos momentos o temporadas, aunque muchas veces igualmente en condiciones de informalidad¹³.

La mayor presencia de empleo por cuenta propia también tiene implicaciones en las políticas para la extensión de la protección social, estrategia claramente vinculada a la formalización. Debido a sus características, los trabajadores por cuenta propia son considerados un "grupo de difícil cobertura" por los sistemas de seguridad social. Así, al considerar el binomio ruralidad y trabajo por cuenta propia, se acrecientan la vulnerabilidad laboral y las barreras típicas para la extensión de la cobertura de la seguridad social. La dificultad para ampliar la cobertura se puede explicar por una multiplicidad de factores: la irregularidad de ingresos, el escaso grado de organización o asociación, la permanente lucha por la supervivencia económica del negocio, la ausencia de la figura del empleador (los trabajadores por cuenta propia deben asumir el total de las cotizaciones a la seguridad social por su cuenta), la movilidad entre empleos asalariados y no asalariados y las dificultades administrativas en el control contributivo y en la recaudación de contribuciones¹⁴.

De igual forma, la estacionalidad de la producción agrícola se asocia también con el trabajo informal y temporal, a tal punto que en algunos países latinoamericanos representa más de

10 OIT (2016).

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Mueller, B. y Chan, M.-K. (2015).

14 OIT (2016).

la mitad de los ocupados en este sector, lo cual incide en la extensión de la pobreza. En las plantaciones en los países del Caribe (azúcar, plátano, cacao, café y coco), el trabajo temporal también predomina. Según un estudio de FAO, CEPAL y OIT¹⁵, la cobertura de seguridad social es mayor entre los trabajadores permanentes que entre los temporales. Por ejemplo, el porcentaje de informalidad en los temporeros en las provincias de Mendoza, Santa Fe y Misiones, en Argentina fue del 98 por ciento en 2010.

La estacionalidad y las consecuentes variaciones en la demanda de mano de obra generan también migraciones temporales dentro de los países y entre países vecinos. En algunos casos, las migraciones internacionales temporales se asocian a empleos que los trabajadores nacionales o de la región no quieren desempeñar. En muchas ocasiones se trata de empleos precarios, mal remunerados y sin protección social. En consecuencia, a las dificultades y barreras para generar trabajo decente rural en condiciones de formalidad se suman aquellas vinculadas a la migración¹⁶.

11.3.2 Sesgos en el diseño legal, débil implementación de las leyes y cobertura de las instituciones

Además de las causas de la informalidad vinculadas al tejido productivo en las áreas rurales analizadas en la sección anterior, existen otras relacionadas con las políticas públicas: sesgos en el diseño legal, débil implementación de las leyes y cobertura incompleta de la institucionalidad en las áreas rurales.

Casi todos los países de la región carecen de políticas públicas dirigidas al mercado de trabajo en las áreas rurales, lo que expresa un claro sesgo urbano de las políticas gubernamentales¹⁷.

Con respeto a los sesgos legales, tradicionalmente existieron dos tendencias aparentemente opuestas, pero que contribuían al mismo resultado de una elevada informalidad en las áreas rurales. La primera tendencia era incluir a los asalariados agrícolas en la legislación laboral común, pero sin tener en cuenta sus especificidades. Así, aunque en teoría podían estar cubiertos por la ley, en la práctica un elevado porcentaje se encontraba en la informalidad. La otra tendencia era no reconocer a todos los asalariados agrícolas como trabajadores dependientes, asemejándolos a los trabajadores independientes. Así, el pago de muchos trabajadores agrícolas (por ejemplo, en la cosecha del café en México y otros países de la región), se realiza sin contrato de trabajo y en función de la cantidad de café recolectado, lo que incentiva el trabajo de familiares –incluyendo trabajo infantil– para aumentar la cosecha¹⁸. En este contexto, varias reformas recientes buscan facilitar la formalización de los asalariados agrícolas y la universalización de los contratos de trabajo escritos.

Además de los sesgos en la formulación de las políticas y leyes, las fallas en su implementación –por el desconocimiento de las particularidades de la realidad de las áreas

15 FAO/CEPAL/OIT (2012).

16 OIT (2016).

17 OIT/FAO (2013).

18 FAO/CEPAL/OIT (2012).

rurales y por la falta de una institucionalidad apropiada¹⁹ – también contribuyen a la mayor tasa de informalidad en las áreas rurales con respecto a las áreas urbanas.

En muchos países, los Ministerios del Trabajo, la inspección del trabajo y otras instituciones laborales no tienen presencia efectiva a las áreas rurales alejadas de los grandes núcleos urbanos. Aunque instituciones como los Ministerios de Agricultura o de Educación tengan presencia, no se ocupan de temas laborales.

El poder de control y de actuación de las inspecciones del trabajo en las áreas rurales es bajo en todos los países de la región; y en ocasiones, prácticamente inexistente, ya sea por el reducido número de inspectores o por las distancias, los escasos vehículos y la falta de recursos para acceder a las áreas más remotas y aisladas²⁰.

Por ejemplo, en Perú en el año 2009, no hubo ninguna acción de inspección laboral en ocho de las 25 regiones del país. En Uruguay, el 90 por ciento de los inspectores están concentrados en Montevideo, y se desplazan al interior del país solo cuando se realizan campañas u operativos especiales. En Costa Rica, aunque los inspectores están distribuidos en oficinas regionales, no logran cumplir con su labor por falta de recursos. En Honduras, varias oficinas regionales cuentan con uno o dos inspectores, y en algunas no hay ninguno²¹.

11.4 Incorporación del trabajo rural a la economía formal

Si bien recientemente en América Latina ha habido políticas públicas para fomentar la formalización, muchas de ellas se concentran solo en el ámbito urbano. Así, por ejemplo, en Paraguay "las iniciativas de formalización que se han llevado adelante en el país no tienen aplicación en el ámbito del trabajo rural, sino que están concentradas en el segmento asalariado de tipo urbano"²².

Son múltiples las causas de la mayor informalidad en las áreas rurales en comparación con las urbanas, y en las actividades agrícolas en comparación con las actividades no agrícolas, aunque esta es una realidad cambiante. De hecho, en algunos de los países de la región hay ejemplos de políticas que han contribuido a aumentar la formalidad del empleo rural y agrícola.

11.4.1 Legislación laboral específica y universalización de los contratos de trabajo escritos

Más allá de la legalidad de los contratos verbales en algunos países de la región, la universalización de los contratos de trabajo escritos para los trabajadores asalariados permanentes y temporales en todas las ramas de actividad económica es una estrategia que puede favorecer el tránsito hacia la economía formal. Además, este tipo de contrato suele ser requerido para acceder al seguro de desempleo o a la indemnización por años de servicio.

19 OIT/FAO (2013).

20 OIT (2016).

21 *Ibid.*

22 Casalí, P. et al. (2018), págs. 33-34.

Entre las políticas para ampliar la cobertura de los contratos escritos de trabajo, se pueden mencionar reformas legales para reconocer plenamente a los trabajadores asalariados rurales como trabajadores dependientes y mejoras en los mecanismos de inspección.

A propósito de las reformas legales, en los años recientes se muestra una tendencia dirigida a reforzar la protección del trabajador agrícola. Por ejemplo, en Argentina, la Ley núm. 25.191, de 1999, hace obligatorio el uso de la Libreta del Trabajador Agrario, la cual respalda por escrito la relación laboral y elimina así posibles ambigüedades. Más recientemente, la Ley núm. 26.727, de 2011, mejora otras condiciones laborales, entre ellas: remuneraciones mínimas determinadas por el Consejo Nacional de Trabajo Agrario y que no podrán estar por debajo del salario mínimo vital y móvil; jornada de trabajo no mayor de 8 horas diarias y 44 horas semanales desde el lunes hasta el sábado a las 13:00 horas; y reconocimiento de horas extras²³.

En lo concerniente a los mecanismos de inspección, por ejemplo, en Argentina, en el marco del Plan Integral de Combate al Empleo no Registrado, se impulsan acciones como la aprobación del Estatuto del Peón Rural (Ley núm. 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario) y el fortalecimiento de la inspección agraria a través de un registro específico de trabajadores rurales. Entre 2013 y 2015 se fiscalizan 1.780 establecimientos rurales con 154.000 trabajadores y 11.700 empleadores²⁴.

Uno de los obstáculos para implementar esta política puede ser el bajo nivel educativo –hasta el analfabetismo– de buena parte de los trabajadores rurales. Además de políticas educativas en áreas rurales, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales puede contribuir a mejorar la difusión de contratos para mejorar la defensa de los derechos de los trabajadores y que ellos conozcan sus obligaciones.

11.4.2 Inclusión a los sistemas de seguro social

A pesar de los avances de la última década, una de las principales expresiones de la informalidad y déficits de trabajo decente en las áreas rurales es la baja cobertura de la seguridad social tanto en salud como en pensiones. Para formalizar el empleo y aumentar las tasas de cobertura entre los distintos colectivos de ocupados en las áreas rurales se requieren políticas relacionadas con los programas contributivos y no contributivos, así como políticas para que los empleadores cumplan con los derechos laborales de los trabajadores asalariados.

Es posible encontrar ejemplos recientes de políticas en este ámbito en países de la región. En el caso de programas contributivos, el Seguro Social Campesino (SSC) de Ecuador brinda protección en las contingencias de la seguridad social a trabajadores agrícolas por cuenta propia y pescadores artesanales; y funciona como un régimen especial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que puede ser individual o colectivo y está subsidiado por el Estado y por el resto de los aportantes al régimen general del seguro social²⁵. En

23 OIT (2016).

24 *Ibid.*

25 La modalidad colectiva facilita la recaudación de las contribuciones a través de las organizaciones de campesinos. Las representaciones de campesinos, después de firmar un acuerdo con la agencia de seguro social, recaudan las contribuciones de sus miembros y se hacen responsables de transferirlas al IESS.

Brasil, el Regime de asegurado especial (Pensión Rural) ha extendido la cobertura del seguro social a trabajadores por cuenta propia de áreas rurales (pequeños agricultores, pescadores artesanales, mineros y pueblos indígenas). Mientras que los trabajadores asalariados en el sector agrícola contribuyen con un porcentaje reducido de sus salarios al seguro social, las contribuciones de los trabajadores por cuenta propia para este régimen se calculan como un porcentaje del valor comercial bruto de su producción. Este esquema está subsidiado por el Estado para complementar los ingresos procedentes de las contribuciones. En Costa Rica, los Convenios Colectivos de Aseguramiento han permitido extender el seguro social a las organizaciones campesinas (y a otros tipos de organizaciones de productores rurales y urbanos). El financiamiento del seguro funciona sobre la base de un ingreso estimado, previamente establecido y negociado. Las prestaciones que reciben los asegurados y sus familias mediante esta modalidad son exactamente las mismas que reciben las otras categorías de trabajadores afiliados al seguro social²⁶.

En Argentina se han establecido Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) para aumentar la cobertura de la seguridad social y la formalización del empleo rural. Son acuerdos voluntarios que se constituyen entre las entidades gremiales que representan a los trabajadores y las que representan a los productores con el propósito de facilitar el pleno acceso de los primeros a los diferentes subsistemas del sistema de la seguridad social. Los CCG posibilitan al productor que emplea trabajadores de temporada realizar el pago de los aportes y contribuciones a los distintos regímenes de la seguridad social en el momento del cobro de su producción y no antes, pagando una tarifa sustitutiva de aquellas cotizaciones que debería haber abonado durante todo el ciclo productivo. En 2016, había trece CCG homologados (más uno discontinuado) que englobaban once actividades productivas diferentes en diez provincias de Argentina: entre ellas, la recolección de uva (vitivinícola), la producción de tabaco, la actividad forestal y foresto-industrial, la yerba mate, además de un convenio multiproducto de Chaco dirigido a la producción de algodón, maíz, trigo, sorgo, soja y girasol. Los convenios han llegado a cubrir (tomando el promedio mensual durante el período de mayor estacionalidad productiva en cada actividad) 63.092 puestos de trabajo y 5.745 productores. Los CCG –aun teniendo numerosos aspectos por mejorar– parecen tener un efecto neto positivo sobre la formalización del empleo rural temporario²⁷.

11.4.3 Diseño del salario mínimo y organización para la negociación colectiva

Las políticas de salarios ofrecen caminos para contribuir a la formalización del empleo rural, tanto por la vía de las políticas de salarios mínimos como por la vía del aumento de cobertura de la negociación colectiva.

Una política de salarios mínimos bien diseñada impide que los trabajadores asalariados caigan debajo de la línea de la pobreza; particularmente, en los sectores agrícolas de alta productividad y en los orientados a la agroexportación. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el salario mínimo es igual para las áreas rurales y urbanas, aunque en la agricultura en ocasiones son más bajos que en otros sectores. El hecho de ser salarios

26 OIT (2016).

27 OIT (2017b).

más bajos en teoría debería contribuir a la disminución del incumplimiento y, con ello, la informalidad del empleo. Sin embargo, establecer salarios más bajos no es en sí una medida suficiente, pues también influyen elementos como el monto de las multas y la eficacia de los sistemas de inspección²⁸.

Las sumas de las multas que se aplican a las empresas que no cumplen con la ley varía por país. En algunos casos son tan bajas que es menos costoso para la empresa pagar las multas que pagar los salarios que corresponden. Este fenómeno es bastante generalizado en la región, aunque no existen estudios específicos sobre el tema que lo corroboren. Fijar multas que tengan un impacto económico notable en las empresas es una medida que podría mejorar la calidad de los empleos.

En lo relativo al potencial de la negociación colectiva para apoyar la formalización, una dificultad destacable es que la afiliación a sindicatos es más baja en las áreas rurales. Esto no es sorprendente, dada la gran cantidad de trabajadores por cuenta propia, la menor proporción de empleadores y, dentro de ellos, la baja proporción de empresas grandes ya señalada. En 2016, en una muestra de cinco países de la región el 10,6 por ciento de los trabajadores asalariados rurales están sindicalizados, frente al 18 por ciento en las áreas urbanas²⁹.

Una experiencia particular es la de Uruguay. Con los Consejos de Salarios por actividad económica –que incluyen varias actividades agrícolas–, la cobertura de la negociación colectiva es la mayor de la región, lo cual beneficia también la formalidad del empleo rural. Por la realidad de otros países, este modelo es difícil de trasladar, pues Uruguay es un país pequeño, con una institucionalidad pública y actores sociales fuertes.

11.4.4 Fortalecimiento institucional y estrategias de inspección novedosas

Aunque las inspecciones del trabajo son más costosas en las áreas rurales, una posible solución para aumentar el cumplimiento normativo y la formalidad son las unidades móviles que llegan directamente a fiscalizar, sin necesidad de que los trabajadores recurran a oficinas gubernamentales, que normalmente solo se encuentran en áreas urbanas. Esta práctica ha tenido buenos resultados en Brasil con el Grupo Especial de Inspección Móvil, creado inicialmente para luchar contra el trabajo forzoso, pero que actualmente también cubre el sector marítimo y rural. La inspección del trabajo de Chile ha desarrollado iniciativas como el Programa Nacional Agrícola de Temporada y el Programa Forestal Nacional, que en 2014 realizaron 569 fiscalizaciones que cubrieron a 21.124 trabajadores³⁰.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Uruguay crea en 2012 la Unidad de Empleo Rural, cuya primera tarea fue sensibilizar sobre la necesidad de reconocer los mismos derechos de los trabajadores urbanos a los rurales; y produjo un manual de derechos de amplia difusión³¹.

28 Marinakis, A. y Bueno, C. (2014).

29 OIT (2017a).

30 OIT (2016).

31 *Ibid.*

11.4.5 Uso de tecnología para la formalización

El uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) (internet, teléfonos celulares y redes sociales) impacta fuertemente en la actividad de las unidades económicas y en el funcionamiento de las instituciones públicas. Aunque inicialmente el impacto es mayor en las áreas urbanas, su potencial es enorme en las rurales, incluyendo la formalización de las unidades económicas y del empleo.

La inspección del trabajo, por ejemplo, está acercando las instituciones de Gobierno – incluidas las instancias de decisión política– a los ciudadanos. Con las TIC se ha logrado más transparencia, se han mejorado los sistemas de planificación y organización del trabajo con y a través de internet, se ha ampliado la cobertura en la inspección del trabajo, en especial, en las zonas de más difícil acceso. También se enfrentan limitaciones debido al acceso a la conectividad en determinadas áreas rurales o alejadas de los centros urbanos³².

En Argentina se ha acuñado el término inspector digital (INDI), un funcionario que porta un *netbook* (computadora portátil de dimensiones reducidas en la que carga la información y datos obtenidos durante la inspección). Para planificar las fiscalizaciones –sobre todo, en el sector agrícola– en las sedes administrativas los inspectores cuentan con computadoras de escritorio con las que georreferencian los lugares que visitarán y utilizan GPS en las correspondientes tareas de campo³³.

El uso de drones para la inspección laboral usado, por ejemplo, en Argentina y Brasil ha demostrado ser muy útil, pero su potencial es extraordinario para áreas remotas y grandes extensiones, típicas de actividades agrícolas, cuyo control suele ser especialmente costoso y complejo.

En Perú, la modalidad de dinero electrónico, introducida en 2016 con el aval de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, funciona incluso con teléfonos celulares muy básicos y sin acceso a internet, por lo cual es apta para un uso masivo, incluso en áreas remotas³⁴. Si bien su utilización no conlleva directamente la formalización, podrá permitir en el futuro crear un registro de actividades económicas que anteriormente se desarrollaban sin registro alguno.

11.5 Comentarios finales y desafíos

Después de varias décadas de debates sobre la informalidad centradas exclusivamente en las áreas urbanas y las actividades económicas no agrícolas, el último decenio ha dado lugar a una mayor consideración del empleo agrícola en las mediciones de informalidad, así como en las estrategias de formalización.

La formalización del empleo rural y agrícola es una tarea de gran magnitud que no se podrá completar en un plazo breve, sino que requerirá estrategias de largo plazo en varios niveles. La formalización de situaciones de empleo informal en el sector formal podría realizarse

32 Bueno, C. (2017).

33 *Ibid.*

34 Véanse: <https://peru.com/actualidad/economia-y-finanzas/dinero-electronico-8-datos-entender-que-y-como-funciona-noticia-439623> y <https://www.sbs.gob.pe/usuarios/informacion-financiera/dinero-electronico>

más rápidamente mediante mejoras en la cobertura y los procedimientos de inspección. Asimismo, se han dado reformas legales que han promovido los contratos de trabajo escritos, los cuales constituyen un eje central para la formalización del empleo. Sin embargo, la mayor parte del empleo informal se encuentra en unidades económicas del sector informal; y, por lo tanto, la formalización de la unidad económica es un prerrequisito de la formalización del empleo. Además de los temas abordados en este capítulo, intervienen otros relacionados con políticas públicas (políticas fiscales, sanitarias y regulaciones municipales con sus respectivos mecanismos de implementación e inspección) y con el desarrollo productivo y el aumento de la productividad.

En este contexto, la tecnología aparece como una herramienta que puede reducir los costos en el registro de actividades económicas que se efectuaban sin registro alguno y en la mejora de los procedimientos de inspección. Sin embargo, las tecnologías por sí mismas no solucionarán los problemas, sino que desarrollarán su potencial siempre y cuando haya voluntad política para usarlas para beneficiar una estrategia de formalización del empleo que incluya las actividades rurales y agrícolas.

Referencias

- Bueno, C.** (2017). *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados*. Informe Técnico OIT Cono Sur núm. 2. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_614905/lang--es/index.htm
- Casalí, P. et al.** (2018). *Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay*. Informe Técnico OIT Cono Sur núm. 6. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_637133/lang--es/index.htm
- Chan, M.-K.** (2013). *Informal Workers in Global Horticulture and Commodities Value Chains: A Review of Literature*. Documento de trabajo núm. 28. WIEGO. Disponible en: <http://www.wiego.org/publications/informal-workers-global-horticulture-and-commodities-value-chains-review-literature>
- _____. (2011). *Review of Value Chain Analyses in the Commodities and Horticulture Sectors, Roles, Constraints and Opportunities for Informal Workers*. WIEGO. Disponible en: <http://www.wiego.org/resources/review-value-chain-analyses-commodities-and-horticulture-sectors>
- FAO/CEPAL/OIT** (2012). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, Tomo II*. FAO, Roma. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_187859/lang--es/index.htm
- Klein, E.** (2009). "Condiciones laborales de la pobreza rural en América Latina", en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudios de ocho casos*. Santiago de Chile.
- Marinakís, A. y Bueno, C.** (2014). "Incumplimiento con el salario mínimo: ¿Culpa del nivel o debilidad institucional?", en Marinakis, A. (ed.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_311072/lang--en/index.htm

- Mueller, B. y Chan, M.-K.** (2015). *Wage labor, agriculture-based economies, and pathways out of poverty. Taking stock of the evidence*. Leo Report núm. 15. USAID, Washington. Disponible en: https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/WCMS_372897/lang--en/index.htm
- OIT** (1994). *Panorama Laboral 1994*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_187609/lang--es/index.htm
- (2013a). *Panorama Laboral 2013*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_232760/lang--es/index.htm
- (2013b). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_222986/lang--es/index.htm
- (2016). *Panorama Laboral Temático 3: Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_530327/lang--es/index.htm
- (2017a). *Panorama Laboral 2017*. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_613957/lang--es/index.htm
- (2017b). *La formalización del empleo rural en Argentina a través de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG)*. Serie Documentos de trabajo núm. 17. Buenos Aires. Disponible en: https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/WCMS_614747/lang--es/index.htm
- OIT/FAO** (2013). *Políticas de mercado laboral y pobreza rural*. Notas sobre trabajo rural núm. 1. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/WCMS_222135/lang--es/index.htm
- PREALC** (1975). "El sector informal urbano", en: *Cuadernos de Economía*, núm. 35.
- Santander, H.** (2018). *Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización*. OIT Informe Técnico OIT Cono Sur núm. 3. OIT, Santiago de Chile. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_614907/lang--es/index.htm
- Weller, J.** (ed.) (2016). *Brechas y transformaciones. La evolución del empleo agropecuario en América Latina*. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40844-brechas-transformaciones-la-evolucion-empleo-agropecuario-america-latina>



PARTE III.

LECCIONES APRENDIDAS
Y POR APRENDER

12. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Jonas Jessen

DIW y Freie Universität Berlin

Jochen Kluge

Humboldt-Universität zu Berlin y RWI¹

Resumen

Por la relevancia de la informalidad del mercado laboral para la política y teniendo en cuenta el gran espectro de intervenciones que buscan aumentar la formalidad, la evaluación empírica de estas intervenciones resulta relevante para los formuladores de políticas. A partir de una base de metadatos de evaluaciones del impacto de políticas de formalización en países en desarrollo y economías emergentes, se analizan empíricamente los efectos de las intervenciones según su tipo y resultado considerado. En ese análisis se hallan varios patrones interesantes para los formuladores de este tipo de políticas y programas.

1 El capítulo se basa en Jessen y Kluge (2018) y lo amplía.

12.1 Hacia una taxonomía sobre iniciativas de formalización

Los mercados laborales en los países en desarrollo se caracterizan por altos niveles de informalidad. A pesar de estas diferencias regionales y la tendencia general a la baja de la informalidad desde inicios del año 2000, los niveles generales de empleo informal permanecen altos en el mundo en desarrollo. Para abordar este desafío persistente, muchos países han desarrollado una gran cantidad de políticas y programas para aumentar la formalización de las empresas o de los trabajadores o de ambos.

En primer lugar, entre las **iniciativas para formalizar las empresas** encontramos, por ejemplo, las ventanillas únicas para el registro de las empresas y la simplificación de los impuestos sobre planillas y aportes a la seguridad social². Otros enfoques se refieren a intervenciones de información, por ejemplo, campañas para explicar los procedimientos paso por paso y los beneficios potenciales del registro de las empresas³. De igual forma, se consideran y ponen en práctica programas que reducen los costos del registro de empresas⁴ y mecanismos financieros que pagan un bono a las empresas dispuestas a registrarse⁵. Finalmente, una alternativa para los enfoques basados en incentivos son las intervenciones que hacen cumplir la formalización empresarial⁶.

El segundo tipo de enfoque se concentra en la **formalización del trabajo**, referida al registro de los trabajadores. Esto incluye, por ejemplo, la reducción de impuestos y políticas para la simplificación de la burocracia, como SIMPLES en Brasil⁷. Otros enfoques para disminuir costos incluyen bajadas de impuestos sobre la nómina laboral⁸ o la simplificación del registro laboral⁹. Finalmente, como en el caso de focalización en empresas, también cuando se focaliza en los trabajadores hacer cumplir la legislación de formalización es una opción de política¹⁰. Claramente, varios de los enfoques mencionados aquí y en el párrafo anterior son potencialmente combinables en un enfoque de tratamiento múltiple.

Debido a la relevancia para la política de la informalidad del mercado laboral y al gran espectro de intervenciones que buscan aumentar la formalidad, la evaluación empírica de estas intervenciones es de interés clave para los formuladores de políticas, para aprender acerca de la efectividad de las iniciativas de formalización. Parte de la evidencia inicial ha sido revisada en Bruhn y McKenzie¹¹, quienes encuentran, por ejemplo, que los enfoques que incluyen solo la facilidad de la formalización no inducirán a la mayoría de empresas informales a volverse formales, en tanto que una mayor aplicación de las reglas puede aumentar la formalidad.

2 Véanse los ejemplos de Bruhn, M. (2011) y Fajnzylber, P. *et al.* (2011) para México.

3 Véase el ejemplo de De Giorgi, G. y Rahman, A. (2013) para Bangladesh.

4 Véase el ejemplo de Alcázar, L. y Jaramillo, M. (2016) para Perú.

5 Véase el ejemplo de De Mel, S. *et al.* (2013) para Sri Lanka.

6 Véase el ejemplo de De Giorgi, G. *et al.* (2017) para Bangladesh.

7 Monteiro, J. C. M. y Assuncao, J. J. (2012).

8 Véase el ejemplo de Bernal, R. *et al.* (2015) para Colombia.

9 Véase el ejemplo de Ronconi, L. y Colina, J. (2011) para Argentina.

10 Véase el ejemplo de Pignatti, C. (2017) para Colombia.

11 Bruhn, M. y McKenzie, D. (2014).

12.2 Base de datos de evaluaciones de intervenciones de formalización

El objetivo de la compilación de datos es construir una base de metadatos de evaluaciones de impacto y evaluaciones cuantitativas de las intervenciones de formalización en el mundo, enfocándose en países en desarrollo y economías emergentes. Este proceso se desarrolla esencialmente en tres pasos: búsqueda de estudios relevantes, verificación de los criterios de inclusión para llegar al conjunto final de estudios relevantes y extracción sistemática de información de los estudios primarios y su codificación en los metadatos. En esta sección se explica brevemente estos pasos. Los detalles completos del proceso de búsqueda y codificación se encuentran en *La efectividad de las políticas de formalización en países en desarrollo y economías emergentes*¹².

El primer paso emplea un amplio conjunto de términos de búsqueda (incluye términos como "formalizar", "formalización", "simplificación de registro", "inspección laboral", etc.) y los aplica a una búsqueda de nombre y resumen en una serie de páginas web y bases de datos de investigación en las que podría encontrarse estudios relevantes: Red de Investigación de Ciencias Sociales SSRN, IDEAS, Google Scholar, el 3ie Repository of Published Impact Evaluation studies, etc.

Los estudios identificados en este primer paso reciben una evaluación de texto completo en el segundo paso, donde se considera los siguientes principales criterios de inclusión:

- ▶ Disponibilidad del estudio en inglés.
- ▶ Estudios empíricos con una evaluación cuantitativa del efecto o impacto de un programa o política de formalización empleando alguna versión de corrección por selección (evaluación de impacto contrafáctica –"counterfactual", en inglés–, es decir, estimación de un efecto de tratamiento causal). En general, esto puede incluir estudios basados en diseños experimentales (ensayos controlados aleatorios), métodos cuasiexperimentales o no experimentales.
- ▶ Estimación distinguible del efecto o impacto del programa o política de formalización, con una indicación del significado estadístico de la estimación.
- ▶ Programa o política de formalización distinguible que se puede categorizar en uno de los cinco tipos de intervención especificados más adelante.
- ▶ Estudios que evalúan el impacto en una de las seis variables de resultado especificadas más adelante.
- ▶ En línea con los objetivos de la revisión, y debido a que en general la simetría de los efectos no se puede asumir, solo se incluyen estudios con un tipo de intervención *switch-on*, dirigidos a mejorar los resultados de la formalización. Es decir, por ejemplo, un estudio que considera cómo el aumento de impuestos puede llevar a una reducción del empleo formal no estaría dentro del alcance.
- ▶ Los resultados de búsqueda de estudios enfocados en la "economía sumergida" o "economía informal" no están dentro del alcance.

12 Jessen, J. y Kluge, J. (2018).

Todos los estudios que cumplen estos criterios se usan luego para extraer información en la base de metadatos. En nuestro caso, 28 estudios primarios se identificaron por el proceso de búsqueda y que también cumplían los criterios de inclusión. La principal información que debe extraerse de los estudios primarios es la referida a la intervención analizada; en segundo lugar, al resultado empleado para medir la efectividad del programa; y en tercer lugar, la estimación del impacto de la intervención.

Primero, para distinguir adecuadamente las formas de intervenciones de formalización, identificamos cinco tipos principales clasificables: i) intervención de información, ii) simplificación/registro, iii) incentivo fiscal, iv) incentivo financiero e v) inspección laboral. Las intervenciones de información (i) tienden a informar a las empresas y/o trabajadores sobre los beneficios de la formalización o enfatizan la obligación legal de registrarse. Los estudios en nuestros datos que analizan este tipo de intervención surgen principalmente de evidencia experimental. El segundo tipo de intervención (ii) simplifica el proceso de registro o apoya a las empresas y los trabajadores al hacerlo. A excepción de dos programas piloto y un experimento, todas las intervenciones de simplificación son políticas, es decir, se implementan a escala. Los tipos de intervención (iii) y (iv) hacen el registro más atractivo financieramente (menos costoso), pero difieren en una dimensión importante: los incentivos fiscales reducen la carga tributaria de las empresas o los trabajadores y, por lo tanto, los incentivan a formalizarse. En nuestra base de datos, estas políticas son mayormente implementadas con la meta explícita de reducir la informalidad. Los incentivos financieros, en cambio, brindan el registro empresarial menos costoso o entregan un pago de recompensa explícitamente para este fin. Los ofrecimientos típicamente tienen límite de tiempo y se introducen en entornos experimentales. Mientras que los tipos de intervención con incentivo financiero ofrecen un tratamiento de "la zanahoria", (v) las inspecciones laborales están diseñadas como "las varas". A pesar de que las tasas de informalidad son frecuentemente altas en los países en desarrollo, operar sin licencia o sin registrar a los trabajadores usualmente es ilegal. Brasil y Colombia, por ejemplo, aumentaron el número de inspectores laborales para combatir la informalidad, y otros dos estudios en nuestros datos prueban la efectividad de las inspecciones en entornos experimentales. Los incentivos fiscales y las inspecciones laborales son mayormente intervenciones individuales, en tanto que las intervenciones de información y simplificación y los incentivos financieros generalmente están combinados con otro u otros dos tipos.

Segundo, para medir los efectos de estas intervenciones, consideramos seis variables de resultado; i) número de empresas registradas, ii) número de trabajos formales, iii) salarios, iv) rentabilidad de la empresa, v) ingresos fiscales e vi) inversión. Más del 80 por ciento de observaciones en nuestros datos proviene de las dos primeras categorías. El primer resultado considera el número de empresas registradas o la probabilidad de registro de un conjunto de empresas. El segundo resultado considera el mismo resultado en el trabajador: observa el número de trabajos formales, registro individual o la proporción de trabajadores empleados formalmente en una economía. Cuando examinamos el impacto en los salarios buscamos identificar si las intervenciones de formalización han conducido al aumento de salarios para los trabajadores. Este podría ser el caso si, por ejemplo, emplear trabajadores registrados ha resultado menos costoso para las empresas (intervenciones tipo iii) y iv), lo que aumenta el poder de negociación de los trabajadores, o si estar registrado conduce al

aumento del desempeño de la empresa. Este último punto se considera por los resultados iv) y vi), que toman en cuenta los resultados de la empresa. Una de las razones por las que las intervenciones de formalización se han vuelto cada vez más populares es que se cree ampliamente que la formalidad puede mejorar el desempeño de la empresa, por ejemplo, dándole acceso a mercados crediticios y facilitando su crecimiento¹³. Un objetivo principal de los Gobiernos que buscan mejorar la formalidad es aumentar los ingresos fiscales (resultado v). Las grandes economías informales son una razón por la que muchos países en desarrollo tienen una base tributaria baja. Al rebajar los costos de la formalización para las empresas o trabajadores, se espera que el incremento de la formalidad pueda aumentar los ingresos fiscales a pesar de la reducción de la tasa impositiva marginal.

Tercero, y más importante, el proceso de codificación necesita extraer una medida del efecto del programa para que se correlacione en el análisis empírico con otras variables de los estudios primarios para investigar si la efectividad del programa muestra características sistemáticas por características de programa. Como primera y principal medida, usamos el indicador trinomio de signo y significancia estadística (convención: a nivel de 5 por ciento) del efecto o impacto de intervención estimado (i) negativo y estadísticamente significativo, (ii) no estadísticamente diferente de cero y (iii) positivo y estadísticamente significativo.

Idealmente, en un segundo paso, uno quisiera extraer una medida del tamaño del impacto estimado, es decir, el coeficiente del efecto del tratamiento estimado¹⁴. Sin embargo, no es posible hacer esto de manera comparable en el contexto de las intervenciones de formalización, debido a la heterogeneidad de los resultados considerados en los estudios primarios. A pesar de esta limitación potencial, cuando un estudio brinda información sobre la media del resultado del grupo de control, relacionamos esto cuantitativamente con el coeficiente estimado para codificar el “porcentaje de impacto de la intervención”. Obsérvese que, si bien esta medida no se puede interpretar en unidades de resultados específicos, tiene la ventaja de ser adimensional y, por lo tanto, es comparable a lo largo de resultados heterogéneos.

Además, el proceso de codificación incluye unas variables más en tres grupos principales que caracterizan (a) el estudio, (b) la intervención y (c) el análisis empírico (a continuación, una lista corta con las variables más recientes¹⁵).

a) Características del estudio

- ▶ País
- ▶ Autores, título, estado de la publicación (año, revista, si corresponde)

b) Características de la intervención

- ▶ Objetivo de la intervención de formalización: empresas, trabajadores o ambos.
- ▶ Alcance de la intervención: programa o política.
- ▶ Año del cambio de política o de implementación de la intervención (si corresponde).

13 La evidencia sugiere que las empresas pueden permanecer ineficientemente pequeñas para evitar ser obligadas a registrarse y a pagar impuestos. Véase el ejemplo de Bruhn, M. y Loeprick, J. (2016).

14 Véase Card, D. *et al.* (2017).

15 La lista completa se explica en Jessen, J. y Kluge, J. (2018).

c) Análisis empírico

- ▶ Plazo del estudio: inicio y final.
- ▶ Unidad de observación: (i) empresa, (ii) trabajador, (iii) vinculado, (iv) otros.
- ▶ Fuente de datos y tamaño de la muestra de cálculo.
- ▶ Plazo de la medición de resultado (en meses desde la fecha de reforma/inicio de la intervención).
- ▶ Estrategia de identificación y método empírico.

Cuando un estudio reporta los impactos estimados para (a) intervenciones separadas, (b) resultados separados, (c) grupos separados de empresas o trabajadores o (d) plazos separados, estos cálculos se codifican separadamente, es decir, un estudio típicamente produce más de una observación en los metadatos. En general, fue posible extraer 121 cálculos de impacto de los 28 estudios primarios. La medición trinomio de signo/significancia está disponible para todas las estimaciones, y el impacto en porcentaje está disponible para 79 estimaciones, es decir, alrededor de dos tercios de la muestra.

Tabla 12.1. Distribución de países en metadatos sobre intervenciones de formalización

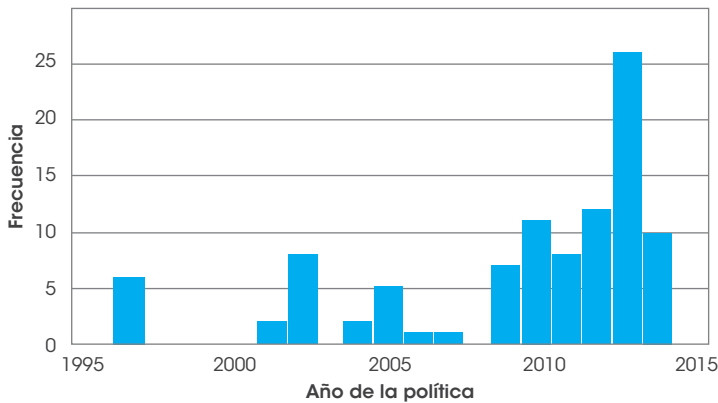
País	Observaciones		Estudios	
	Frec.	%	Frec.	%
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	4	3,31	1	3,57
Bangladesh	2	1,65	2	7,14
Benín	3	2,48	1	3,57
Brasil	26	21,49	9	32,14
Colombia	36	29,75	5	17,86
Georgia	10	8,26	1	3,57
Malawi	12	9,92	1	3,57
México	8	6,61	3	10,71
Perú	9	7,44	2	7,14
Rusia	2	1,65	1	3,57
Sri Lanka	5	4,13	1	3,57
Turquía	4	3,31	1	3,57
	121		28	

La Tabla 12.1 presenta una visión general de los países en los datos. Se puede observar que un conjunto de países con reformas específicas –algunas de las cuales fueron analizadas en más de un trabajo escrito– está visiblemente representado en los datos: por ejemplo, Brasil, con 26 estimaciones de nueve estudios. En general, la mayoría de los análisis de políticas y programas de formalización se originan en países de América Latina (83 estimaciones de impacto = 69 por ciento), pero todavía alrededor de un tercio de las estimaciones (38) proviene de países no

latinoamericanos. El número total de países en la muestra (12) no es muy grande, lo que indica que el uso de estas políticas y/o su análisis cuantitativo no está muy difundido.

El Gráfico 12.1 muestra la distribución de los años en los cuales se implementó la respectiva reforma o intervención. La distribución indica que estas reformas/intervenciones analizadas son muy recientes: más de dos tercios de las estimaciones de impacto para las que esta información estuvo disponible (75 de 108, es decir, el 69,4 por ciento) proviene de intervenciones implementadas en 2010 o posteriormente.

Gráfico 12.1. Año de implementación de la intervención o reforma de formalización



12.3 Análisis empírico

Esta sección presenta un análisis estadístico descriptivo de los principales patrones en los metadatos. La Tabla 12.2 presenta una visión general de las características de las evaluaciones de impacto de intervenciones de formalización. Considerando el "tipo de intervención", las estimaciones de intervenciones de incentivo fiscal representan la proporción más grande en los datos (54 estimaciones, 45 por ciento), seguida por intervenciones de simplificación/registro (36 por ciento) e intervenciones de la información (22 por ciento). Los incentivos financieros también cubren más de una quinta parte de los datos (22 por ciento) y 16 estimaciones describen los impactos de las intervenciones de inspección laboral (13 por ciento).

Tabla 12.2. Características de las evaluaciones de impacto de intervenciones de formalización

	Frec.	%
	(1)	(2)
Número de estimaciones	121	
Número de estudios	28	
Tipo de intervención		
Intervención de la información	27	22,3
Simplificación/registro	44	36,4
Incentivos fiscales	54	44,6
Incentivos financieros	26	21,5
Inspección laboral	16	13,2
Número de intervenciones		
Intervención individual	87	71,9
Combinada doble	22	18,2
Combinada triple	12	9,9
Objetivo de la formalización		
Empresa	61	50,4
Laboral	54	44,6
Ambos	6	5,0
Alcance de la formalización		
Programa	37	30,6
Política	84	69,4
Resultado		
Empresas registradas*	47	38,8
Trabajos formales*	51	42,1
Salarios	11	9,1
Rentabilidad de la empresa	3	2,5
Ingresos fiscales	7	5,8
Inversión	2	1,7

*Las empresas registradas denotan el número de empresas formalmente registradas o la probabilidad de registro. Los trabajos formales denotan el número de trabajos formales, el registro del trabajador o la probabilidad de registro. Evidentemente, lo que implica exactamente el "registro" varía de país a país.

La gran mayoría de estimaciones se origina en programas y evaluaciones de una sola intervención (87 estimaciones, 72 por ciento). El 18 por ciento de las estimaciones provienen de intervenciones que combinan dos enfoques diferentes y el 10 por ciento de las estimaciones son de intervenciones que combinan tres. Es decir, más de un cuarto de la muestra cubre intervenciones de enfoque múltiple.

Si se mira el "objetivo de formalización", hay una distribución casi equitativa entre empresas y trabajadores que están siendo objeto de la intervención de formalización (50 por ciento y 45 por ciento, respectivamente). El 5 por ciento residual de estimaciones de impacto resulta de intervenciones que apuntan a ambos. En cuanto al alcance de la intervención, 84 de las estimaciones de impacto (69 por ciento) se refieren a intervenciones de "política", en tanto que 37 (31 por ciento) son de intervenciones de "programa". Esta relación es idéntica cuando se mira el nivel del estudio: 8 de los 28 estudios (29 por ciento) analizan "programas", mientras que 20 estudios (71 por ciento) analizan "políticas". Es decir, el estudio primario típico que analiza un programa produce en promedio el mismo número de estimaciones de impacto que el estudio primario típico que analiza una política.

Finalmente, y tal vez como no es de extrañar, con relación a los resultados, la mayoría de estimaciones de impacto investigan los impactos de las intervenciones de formalización en primer lugar, el número de empresas registradas/probabilidad de registro de empresas o, segundo, en el número de trabajos formales/empleo formal/registro de trabajadores, con alrededor de un 40 por ciento cada uno en la muestra. Los resultados de salarios se analizan solamente en menos de 10 por ciento de casos, en tanto que los impactos de la formalización en la rentabilidad de la empresa, ingresos fiscales e inversión continúan siendo la excepción.

En la Tabla 12.3 empezamos por investigar los patrones de efectividad mirando el signo y significancia de las estimaciones. La tabla muestra que la ligera mayoría de estimaciones de impacto son positivas y significativas estadísticamente (52 por ciento). Al mismo tiempo, solo 6 estimaciones de impacto (5 por ciento) son negativas y significativas estadísticamente; lo que significa que más del 40 por ciento de estimaciones de impacto (52) no son estadísticamente diferentes de cero.

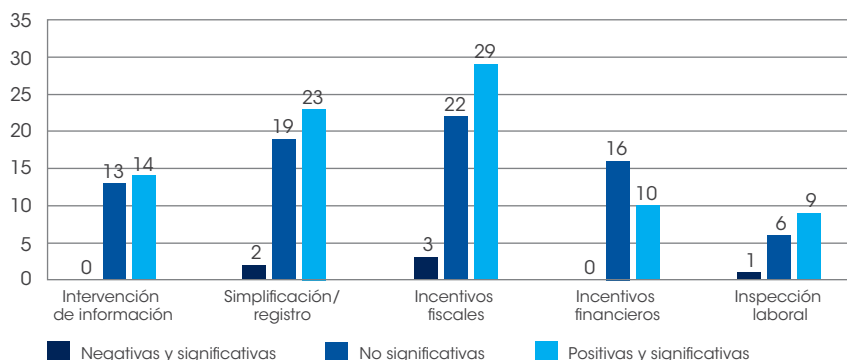
Tabla 12.3. Distribución de impactos estimados de intervención por signo y significancia

	Frec.	%
	(1)	(2)
Negativo y estadísticamente significativo	6	5
No significativo	52	43
Positivo y estadísticamente significativo	63	52

Nota: el significado estadístico es determinado sobre un nivel de significancia de 5 por ciento.

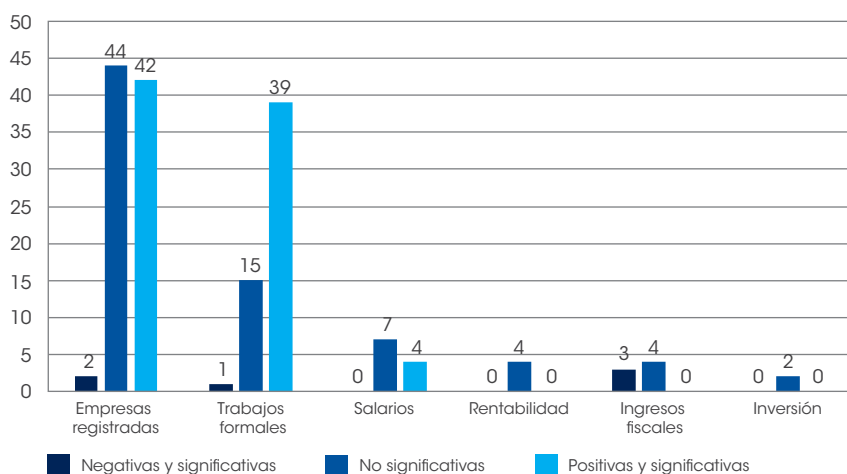
El Gráfico 12.2 estratifica la distribución de las estimaciones de programa negativas y significativas (■), no significativas (■) o positivas y significativas (■) por tipo de intervención. La distribución muestra que para todos los tipos de intervención, excepto para los "incentivos financieros", la proporción de estimaciones positivas y significativas es mayor que para estimaciones no significativas. Esto indica que estos programas, en promedio, muestran resultados menos positivos. El segundo hallazgo importante que muestra el gráfico es que no hay un patrón pronunciado por tipo de intervención; la proporción relativa de impactos positivos significativos es más alta para inspección laboral (56 por ciento), seguida por incentivos fiscales (54 por ciento), simplificación/registro (53 por ciento) e intervención de información (52 por ciento).

Gráfico 12.2. Signo y significancia de impactos estimados de intervención por tipo de intervención



El Gráfico 12.3 muestra signo y significancia estadística de impactos de intervención por tipo de resultado considerado en el estudio primario. A diferencia de la distribución por tipo de intervención del Gráfico 12.2, los patrones por resultado son más bien pronunciados. Primero, la proporción de impactos positivos significativos difiere enormemente: los impactos sobre el número de trabajos formales y el registro de trabajadores tienen una probabilidad mucho más alta de mostrar impactos positivos (73 por ciento). Para el segundo resultado principal (registro de empresas), esta probabilidad de un impacto positivo es aun del 47 por ciento. Para salarios es del 37 por ciento, y el número de observaciones es bastante bajo. Es incluso inferior para los tres resultados restantes (rentabilidad de la empresa, ingresos fiscales e inversión) pero, no obstante, vale la pena mencionar que ninguno de los impactos estimados para estos resultados es positivo y estadísticamente significativo.

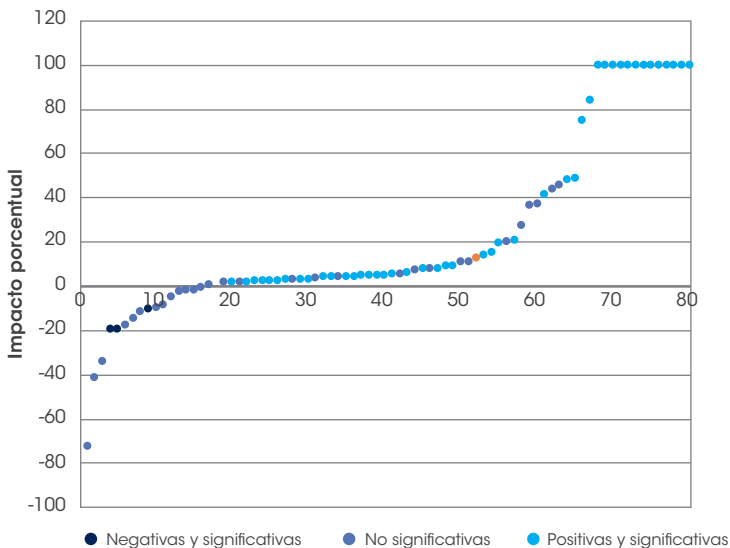
Gráfico 12.3. Signo y significancia de impactos estimados de intervención por medida de resultado



Además de estos patrones por signo y significancia, en los gráficos comprendidos entre el 12.4 y el 12.7 investigamos resultados por los impactos estimados en porcentaje de las intervenciones de formalización.

Primero, el Gráfico 12.4 muestra la distribución del 79 por ciento de impactos, e indica también cuáles de ellos se relacionan con una estimación puntual negativa y estadísticamente significativa, no significativa o positiva y estadísticamente significativa. Varias de las estimaciones de impacto en porcentaje son muy altas: alcanzan valores de más del 100 por ciento de impacto (13 de 79). Estos se originan en los experimentos en los que se ofrece/expone a las empresas a varios regímenes de tratamiento¹⁶. Dado el diseño de estos estudios, el valor medio del resultado en el grupo de control será relativamente bajo en comparación con los regímenes de tratamiento, generando en consecuencia impactos porcentuales muy grandes (para ser claros, esta no es una deficiencia de estos estudios en absoluto, sino más bien una deficiencia de la medida de impacto en porcentaje). Para ilustrar esto, se considera el estudio recientemente mencionado¹⁷; en el período de análisis, dos de las 105 empresas de control se registraron (0,019 de probabilidad de registro), en tanto que en uno de los grupos de tratamiento 30 empresas lo hicieron. Controlando por variables, la estimación puntual del tratamiento sobre los tratados (ATT) sobre la probabilidad de registro es de 0,471, lo que implica un impacto estimado porcentual del 2,477 por ciento (este es el más alto en nuestra muestra). Con el fin de hacer comprensibles nuestros hallazgos en las figuras, fijamos todos los impactos porcentuales superiores al 100 por ciento en 100 por ciento: esta es la línea horizontal de estimaciones de impacto en "100" que se puede ver en el Gráfico 12.4.

Gráfico 12.4. Distribución de impactos porcentuales por signo y significancia



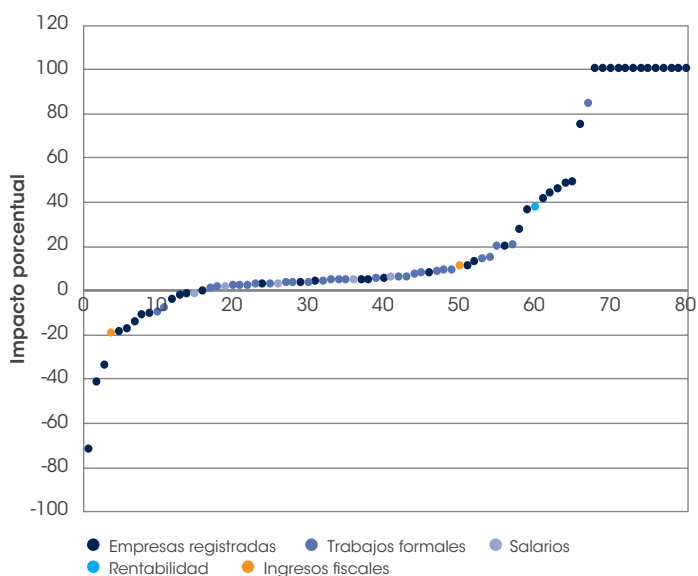
Nota: Los 13 impactos porcentuales estimados mayores al 100 por ciento se fijan en 100 en el gráfico para mejor ilustración.

¹⁶ Véase el ejemplo de De Mel, S. *et al.* (2013).

¹⁷ De Mel, S. *et al.* (2013).

El Gráfico 12.5 diferencia los impactos porcentuales por resultado considerado en el estudio de evaluación. En línea con la explicación en el párrafo anterior sobre el hecho de que los impactos porcentuales muy altos se originan en los diseños experimentales que prueban varios tratamientos de formalización para que las empresas se registren, todos estos impactos se refieren al resultado "registro de la empresa" (●). También es visible en el gráfico que este resultado de registro de empresa se propaga a lo largo de toda la gama de dimensiones de impacto, descendiendo en rango al impacto porcentual estimado más bajo en los datos (-72 por ciento). Esta amplia propagación de la dimensión de impacto para este resultado –con muchos valores negativos o positivos y altos– luego se convierte en una probabilidad moderada general de un impacto significativo sobre el registro de empresas encontrado en el Gráfico 12.3 (47 por ciento). Al mismo tiempo, también recordando en el Gráfico 12.3, la alta probabilidad de un impacto positivo significativo en el resultado "trabajos formales" (73 por ciento), vemos que el Gráfico 12.5 muestra que las dimensiones de impacto en trabajos formales (●) varían mucho menos, y casi todas las estimaciones se agrupan en el rango de 0-20 por ciento de impacto. Los impactos porcentuales en salarios (●) son también bastante pequeños, pero para este resultado –y para rentabilidad de la empresa e ingresos fiscales– el número de observaciones es demasiado pequeño para extraer ninguna conclusión.

Gráfico 12.5. Impactos porcentuales de intervenciones de formalización por medida de resultado

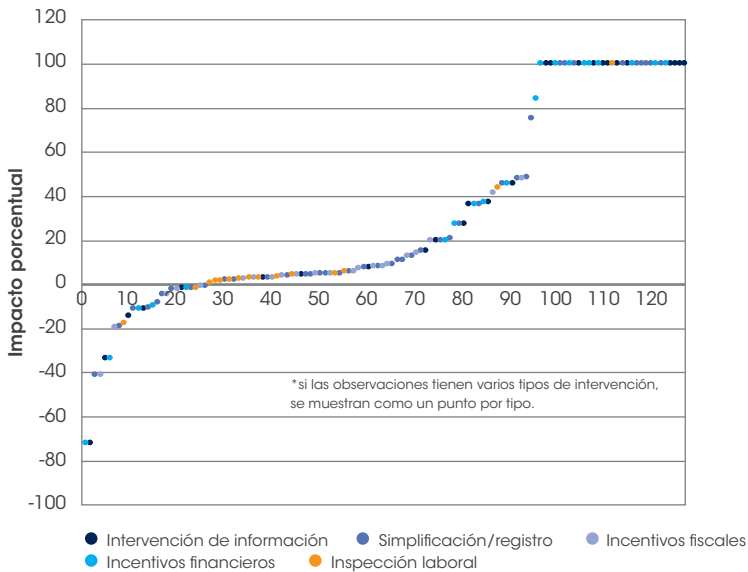


Nota: Los 13 impactos porcentuales estimados mayores al 100 por ciento se fijan en 100 en el gráfico para una mejor ilustración.

El Gráfico 12.6 muestra la distribución de impacto porcentual por tipo de intervención, incluyendo múltiples puntos si una estimación porcentual se origina en una intervención que combina más de un tipo de intervención. El Gráfico 12.2 exhibe una pequeña indicación de un patrón de efectividad de la formalización por tipo de programa, y este hallazgo lo

confirma el Gráfico 12.6, que muestra una propagación relativamente grande para todos los tipos de intervención. Podría haber un ligero agrupamiento de las intervenciones de "inspección laboral" (●) en el rango de impactos "más pequeños" (de 0-20 por ciento), pero el patrón no es concluyente e indicativo en el mejor de los casos. Para otros tipos de intervención, en particular, intervenciones de información (●) e intervenciones de simplificación/registro (●), se puede ver el rango completo de impactos porcentuales.

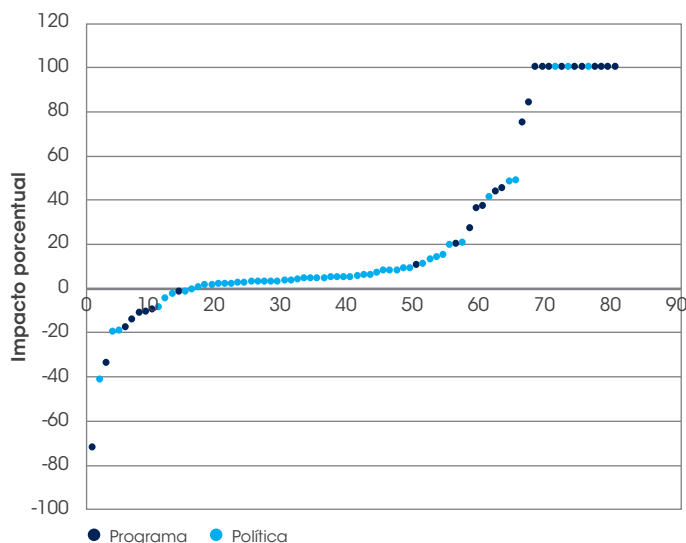
Gráfico 12.6 Impactos porcentuales de intervenciones de formalización por tipo de intervención



Nota: Los 13 impactos porcentuales estimados mayores a 100 por ciento se fijan en 100 en el gráfico para mejor ilustración.

Finalmente, el Gráfico 12.7 hace la distinción entre estimaciones de impacto que se originan en la evaluación de un programa (es decir, intervención a pequeña escala, individual o dirigida, ●) y una política (implementada a escala, ●). El gráfico muestra que el tamaño de los impactos estimados en las evaluaciones de "programas" se extienden mucho más y, de hecho, tienden a ser negativas o positivas y altas. Muy pocas estimaciones puntuales para "programas" están en el rango moderado de impacto (0-20 por ciento). Para las evaluaciones de impacto de políticas, este patrón se invierte: la gran mayoría de las estimaciones se agrupa en ese rango de tamaños de impacto moderadamente positivas, en tanto que solo algunos de los impactos de las evaluaciones de "políticas" son negativos o positivos y superiores al 20 por ciento.

Gráfico 12.7. Impactos porcentuales de intervenciones de formalización por tipo de programa



Nota: Los 13 impactos porcentuales estimados mayores de 100 por ciento se fijan en 100 en el gráfico para mejor ilustración.

12.4 Conclusiones

En el contexto de los altos niveles de informalidad en muchos mercados laborales en países en desarrollo y economías emergentes, este capítulo ha analizado los patrones de la efectividad de las intervenciones de formalización que intentan aliviar este desafío de política del mercado laboral. El análisis ha procedido de forma sistemática y cuantitativa: primero hemos recopilado una base de metadatos de evaluaciones de impacto y de evaluaciones cuantitativas de políticas de formalización para luego investigar los patrones de los impactos estimados en los datos.

El desafío empírico clave es correlacionar la efectividad de la intervención con sus características. En particular, consideramos dos medidas de efectividad de programa: el signo y la significancia estadística del impacto estimado y la dimensión del impacto estimado, medido por el cambio porcentual en el resultado del grupo de tratamiento en relación con el promedio del grupo de control. Las principales variables explicativas consideradas son el tipo de intervención (clasificada en cinco categorías: intervención de información, simplificación/registro, incentivos fiscales, incentivos financieros e inspección laboral) y el resultado. Esto último comprende el registro de la empresa y el registro laboral (los dos grupos principales), y también los salarios, la rentabilidad de la empresa, ingresos fiscales e inversión.

Se encuentran varios patrones interesantes en los datos. Primero, basándose en el análisis estadístico descriptivo, hay poca indicación de que el tipo de intervención sea un fuerte determinante de la efectividad de las intervenciones de formalización. Ambas medidas

de efectividad de intervención (signo/significancia del impacto estimado y dimensión porcentual) no varían sistemáticamente con el tipo de intervención. Hay algún indicio de que las intervenciones de tipo "incentivo financiero" puedan tener una probabilidad algo menor de mostrar un impacto positivo significativo, pero este hallazgo es provisional y no concluyente.

Segundo, patrones visibles aparecen por tipo de medida de resultado. Las estimaciones en el resultado "trabajos formales/registro laboral" (es decir, mirando a los trabajadores) tienen una probabilidad mucho más alta de un impacto positivo y significativo que las estimaciones en los otros resultados; en particular, el segundo resultado principal considerado en las evaluaciones ("registro de la empresa").

Tercero, cuando también se toma en cuenta la dimensión del impacto estimado (en términos porcentuales), este patrón por tipo de resultado muestra que, mientras que las estimaciones en "trabajos formales/registro laboral" tienen una alta probabilidad de ser significativamente positivas, pueden agruparse en el rango "moderado" de dimensiones de impacto (0-20 por ciento). Por otro lado, los impactos en "registro de la empresa" varían ampliamente en dimensión y rango desde negativo hasta positivo y muy grande.

Cuarto, encontramos que las dimensiones del impacto de las evaluaciones de "programas" de formalización (intervenciones a pequeña escala, individuales, dirigidas) son más grandes en tamaño y varían ampliamente, en tanto que los volúmenes de impacto de las evaluaciones de las "políticas" de formalización implementadas a escala son moderados en tamaño y varían menos.

Referencias

- Alcázar, L. y Jaramillo, M.** (2016). *The Impact of Formality on Microenterprise Performance: A Case Study in Downtown Lima*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M. y Pinzón, A.** (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. Nota técnica. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8421?locale-attribute=es&>
- Bruhn, M.** (2011). *License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6596>
- Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2014). *Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15866>
- Bruhn, M. y Loeprick, J.** (2016). "Small business tax policy and Informality: evidence from Georgia", en *International Tax and Public Finance*, vol. 23, núm. 5. Disponible en: https://econpapers.repec.org/article/kapitaxpf/v_3a23_3ay_3a2016_3ai_3a5_3ad_3a10.1007_5fs10797-015-9385-9.htm

- Card, D., Kluge, J. y Weber, A.** (2017). *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*. Documento de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w21431>
- De Giorgi, G. y Rahman, A.** (2013). *SME Registration Evidence from a Randomized Controlled Trial in Bangladesh*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13135>
- De Giorgi, G., Ploenzke, M. y Rahman, A.** (2017). "Small Firms' Formalisation: The Stick Treatment", en *The Journal of Development Studies*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29660>
- De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C.** (2013). "The Demand for, and Consequence of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka", en *American Economic Journal: Applied Economics* núm. 5. American Economic Association. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17927>
- Fajnzylber, P., Maloney, W. F. y Montes-Rojas, G. V.** (2011). "Does Formality Improve Micro-firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program", en *Journal of Development Economics*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5711>
- Jessen, J. y Kluge, J.** (2018). *The effectiveness of formalization policies in developing countries and emerging economies*, mimeo, Berlin.
- Maurizio, R. y Vázquez, G.** (2017). *Formal employment generation and transition to formality in developing countries*. OIT, Ginebra. Sin publicar
- Monteiro, J. C. M. y Assunção, J. J.** (2006). *Outgoing the shadows: estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment*. Documento de trabajo. Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, Río de Janeiro. Disponible en: http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto_05_09.pdf
- OIT** (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang-es/index.htm
- Pignatti, C.** (2017). *Enforcement and Compliance with Labour Legislation: The Effect of the Colombian "Action Plan"*. OIT, Ginebra. Sin publicar.
- Rocha, R., Ulyssea, G. y Rachter, L.** (2016). *Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil*. Disponible en: http://www.ufjf.br/seminarios_ppge/files/2017/03/Do-Lower-Taxes-Reduce-Informality.pdf
- Ronconi, L. y Colina, J.** (2011). *Simplification of Labor Registration in Argentina: Achievements and Pending Issues*. Documento de trabajo. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3827>

Estudios incluidos en la base de datos

- Alcázar, L. y Jaramillo, M.** (2016). *The Impact of Formality on Microenterprise Performance: A Case Study in Downtown Lima*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Almeida, R. y Carneiro, P.** (2012). "Enforcement of labor regulation and informality", en *American Economic Journal: Applied Economics* núm. 4. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17924/AEJApp_2010_0283_Published.pdf?sequence=1
- (2009). "Enforcement of Labor Regulation and Firm Size", en *Journal of Comparative Economics* núm. 37. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4401>
- Benhassine, N., McKenzie, D., Pouliquen, V. y Santini, M.** (2017). *Does Inducing Informal Firms to Formalize Make Sense? Experimental Evidence from Benin*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29135>
- Bernal, R., Eslava, M. y Meléndez, M.** (2015). *Taxing Where You Should: Formal Employment and Corporate Income vs Payroll Taxes in the Colombian 2012 Tax Reform*. Preliminary.
- Betcherman, G., Meltem Daysal, N. y Pagés, C.** (2010). *Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey*. Serie de Documentos de trabajo. Institute for the Study of Labor, Bonn. Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp3508.pdf>
- Bosch, M., Fernandes, D. y Villa, J. M.** (2015). *Nudging the Self-employed into Contributing to Social Security: Evidence from a Nationwide Quasi Experiment in Brazil*. Serie de Documentos de trabajo. BID, Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7313>
- Bruhn, M.** (2011). *License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6596>
- (2013). *A Tale of Two Species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3257>
- Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2013). *Using Administrative Data to Evaluate Municipal reforms: An Evaluation of the impact of Minas Fácil Expresso*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21477>
- Bruhn, M. y Loeprick, J.** (2016). "Small business tax policy and Informality: evidence from Georgia", en *International Tax and Public Finance*, vol. 23, núm. 5. Disponible en: https://econpapers.repec.org/article/kapitaxpf/v_3a23_3ay_3a2016_3ai_3a5_3ad_3a10.1007_5fs10797-015-9385-9.htm

- Campos, F., Goldstein, M. y McKenzie, D.** (2015). *Short-Term Impacts of Formalization Assistance and a Bank Information Session on Business registration and Access to Finance in Malawi*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23653>
- De Andrade, G. H., Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2014). *A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16323>
- De Giorgi, G. y Rahman, A.** (2013). *SME Registration Evidence from a Randomized Controlled Trial in Bangladesh*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13135>
- De Giorgi, G., Ploenzke, M. y Rahman, A.** (2017). "Small Firms' Formalisation: The Stick Treatment", en *The Journal of Development Studies*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29660>
- De Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C.** (2013). "The Demand for, and Consequence of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka", en *American Economic Journal: Applied Economics* núm. 5. American Economic Association. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17927>
- Fajnzylber, P., Maloney, W. F. y Montes-Rojas, G. V.** (2011). "Does Formality Improve Micro-firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program", en *Journal of Development Economics*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5711>
- Fernández, C. y Villar, L.** (2016). *The Impact of Lowering the Payroll tax on Informality in Colombia*. Documento de trabajo núm. 72. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3300>
- Kaplan, D. S., Piedra, E. y Seira, E.** (2011). *Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Mundial. Washington, D. C. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7311>
- Kugler, A., Kugler, M. y Herrera Prada, L. O.** (2017). *Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform*. Serie de Documentos de trabajo. National Bureau of Economic Research, Cambridge. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w23308>
- Madalozzo, R. y Bruscatto Bortoluzzo, A.** (2011). *The Impact of Tax Exemptions on Labor Registration: The Case of Brazilian Domestic Workers*, Insper Working Paper 232. Disponible en: <https://www.insper.edu.br/working-papers/working-papers-2011/the-impact-of-tax-exemptions-on-labor-registration-the-case-of-brazilian-domestic-workers/>
- Monteiro, J. C. M. y Assunção, J. J.** (2006). *Outgoing the shadows: estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment*. Documento de trabajo.

Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, Río de Janeiro. Disponible en: http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto_05_09.pdf

Morales, L. F. y Medina, C. (2016). *Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia*. Borradores de Economía núm. 971. Banco de la República Colombia, Bogotá. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/en/borrador-971>

Mullainathan, S. y Schnabl, P. (2010). "Does Less Market Entry Regulation Generate More Entrepreneurs? Evidence from a Regulatory Reform in Peru", en *International Differences in Entrepreneurship*. University of Chicago Press. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c8225>

Pignatti, C. (2017). Enforcement and Compliance with Labour Legislation: The Effect of the Colombian "Action Plan". OIT, Ginebra. Sin publicar.

Rocha, R., Ulyseia, G. y Rachter, L. (2016). *Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil*. Disponible en: http://www.ufjf.br/seminarios_ppge/files/2017/03/Do-Lower-Taxes-Reduce-Informality.pdf

Ronconi, L. y Colina, J. (2011). *Simplification of Labor Registration in Argentina: Achievements and Pending Issues*. Documento de trabajo. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3827>

Slonimczyk, F. (2012). "The Effect of taxation on Informal Employment: Evidence from the Russian Flat Tax Reform", en *Informal Employment in Emerging and Transition Economies*. Disponible en: http://conference.iza.org/conference_files/InfoETE2011/slonimczyk_f6969.pdf



PARTE IV.

CASOS PAÍS

EXPERIENCIA EN EL DESARROLLO DE UN ESQUEMA INTEGRAL DE POLÍTICAS PARA PROMOVER LA FORMALIDAD LABORAL EN **ARGENTINA** EN EL PERÍODO 2003-2015

Fabio Bertranou

Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur
de América Latina

Diego Schleser

Centro de Estudios para el Trabajo y el Desarrollo de la
Universidad Nacional de San Martín- CETyD UNSAM

Matías Maito

Centro de Estudios para el Trabajo y el Desarrollo de la
Universidad Nacional de San Martín- CETyD UNSAM



Introducción

La elevada incidencia de la informalidad laboral en la población ocupada en la mayoría de los países emergentes, incluso en aquellos de ingreso medio alto, constituye un factor central para el diseño de las políticas laborales y productivas. Existe un consenso extendido sobre las consecuencias negativas que trae aparejada la informalidad para múltiples facetas del desarrollo humano, las cuales exceden las vinculadas directamente con la inserción laboral. La informalidad no es solo un punto de partida que da origen a diversas manifestaciones de la precariedad laboral, sino que constituye un determinante relevante de la pobreza y la exclusión social, así como también tiende a perpetuar la inequidad en el acceso a bienes y servicios tanto privados como públicos. En definitiva, este problema puede degradar los pilares de ciudadanía y cohesión social, dimensiones esenciales para las democracias modernas.

La informalidad laboral abarca una multiplicidad de situaciones sumamente diversas. De acuerdo a las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas durante el año 2003 por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, el empleo informal comprende trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal; empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; miembros de cooperativas de productores informales; asalariados que tienen empleos informales, ya sea en empresas del sector formal, empresas del sector informal, u hogares que los emplean como trabajadores domésticos asalariados; y trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar. Para evitar las ambigüedades que surgen habitualmente como consecuencia de la diversidad de definiciones del fenómeno, en el presente artículo consideramos informal a un trabajo desarrollado fuera del marco normativo legal en el que se encuentra contenido de acuerdo al tipo de inserción laboral (asalariado o independiente).

A partir de la adopción de la "Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal" (N° 204) (OIT, 2015), por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2015, se ha revitalizado el debate sobre los lineamientos de política que deben seguirse, así como también sobre algunas acciones específicas que deberían implementar los países para lograr una reducción significativa de la informalidad, tanto en general como en lo que refiere específicamente a la dimensión laboral.

Un punto de partida fundamental es el reconocimiento de que la informalidad precisa un abordaje integral, a través del cual se ponga en práctica una estrategia que incluya, coordinadamente, un abanico de programas y políticas.

Además de estimular el dinamismo de la economía por medio de sectores productivos que impulsen la creación y reconversión de empleos de calidad, la estrategia debe contemplar el fortalecimiento de las competencias profesionales de los trabajadores a partir de esquemas de formación profesional, en coordinación con el mejoramiento del sistema educativo (Beccaria, 2015), así como del perfeccionamiento de los sistemas de inspección y la simplificación de procedimientos y trámites administrativos, entre otros.

Las diversas perspectivas en torno al diagnóstico de los factores causales más significativos de la informalidad laboral, y de los instrumentos más específicos para su reducción,

dan origen a controversias sobre el alcance y efecto de las herramientas más adecuadas para incentivar la formalización. Uno de los ejes centrales que divide a los expertos de estas políticas públicas, e incluso a los actores sociales, refiere al rol del gobierno en el cumplimiento de los objetivos previstos de crecimiento económico, creación de empleo formal y prevención de la informalización en etapas adversas del ciclo económico.

En términos generales, la teoría neoclásica supone que las normas e instituciones del trabajo representan una intervención en un mercado competitivo, lo cual genera efectos distorsivos que obstaculizan su funcionamiento y recrea condiciones que afectan la situación de los trabajadores. Desde esta perspectiva, la informalidad laboral se entiende, ante todo, como la consecuencia de un Estado que resulta incapaz de garantizar la protección social al conjunto de la ciudadanía; que impone regulaciones excesivamente costosas y difíciles de acatar; y que, al no generar la confianza necesaria en la sociedad respecto de su capacidad para distribuir beneficios y hacer cumplir las leyes, no ofrece suficientes incentivos para que los agentes económicos opten por encuadrarse bajo los marcos de las instituciones formales. Por ello, la informalidad obedecería tanto a una situación de exclusión involuntaria por la que atraviesan determinadas empresas e individuos como, en buena parte de los casos, a una decisión deliberada por parte de algunas firmas e individuos de "escapar" de las instituciones, en el entendido de que los costos de entrar en ellas resultarían más elevados que los beneficios que se obtendrían por ese ingreso (Perry *et. al.*, 2007).

En función de este diagnóstico, esta visión considera que la economía y el empleo formal se expandirán en forma sostenible cuando el Estado limite su acción y permita un mayor desenvolvimiento de los mercados. La reducción de costos laborales también es parte de la estrategia de dar lugar a un mejor "clima de inversión". Al mismo tiempo, se deberían desmontar las restricciones "excesivas" a la creación/destrucción de empleo, con el objetivo de promover la reconversión productiva al facilitar la eliminación de los puestos de trabajo de baja productividad, y la posterior creación de puestos más productivos.

Otros enfoques parten de una constatación basal, a saber, que el crecimiento de la economía no se traduce automáticamente, ni en todos los casos, en la generación de empleos y la disminución de la informalidad. En consecuencia, el rol del Estado no debe circunscribirse a la recreación de "climas de inversión favorables", sino que debe implementar estrategias que tiendan a que el dinamismo de la economía derive en una expansión del empleo y el mejoramiento de su calidad. Las instituciones laborales son claves para sostener niveles de consumo elevados, y así llevar el empleo y la producción a una situación compatible con el pleno empleo. En ese marco, la formalización laboral se producirá a través de una participación activa del Gobierno, que resuelva los fallos de mercado y modere las desigualdades existentes entre los actores.

Simultáneamente, se considera al diálogo social como un ejercicio decisivo para abordar la problemática, en tanto posibilita la participación de los propios actores en los procesos de formulación e implementación de políticas. Esto facilita una comprensión más precisa y acabada del escenario en el que se inscriben los desafíos a afrontar, pero a su vez requiere que se incentive la organización de empresarios y trabajadores, incluso los de la economía informal.

Con el objetivo de aportar elementos a esta discusión, en este capítulo se analiza el conjunto de acciones implementado en la Argentina durante el período comprendido entre

2003 y 2015. El interés de caso radica en que se trata de un país emergente, con un nivel de informalidad laboral acotado en el pasado, pero que fue incrementándose durante las últimas dos décadas del siglo XX. A principios de la década del 2000, sin embargo, luego de una de las crisis económicas más graves de su historia, derivada de la persistencia de un esquema macroeconómico y fiscal insostenibles, se implementó un esquema integrado de políticas que permitió generar empleo formal y combatir la evasión laboral. El resultado fue una firme expansión en la creación de empleo registrado y la disminución del trabajo no registrado.

La estrategia puesta en práctica desde 2003 consistió en recuperar algunas regulaciones críticas del mercado de trabajo que permitieran, en un contexto de crecimiento económico ayudado por el superciclo del precio internacional de las materias primas, generar un proceso sostenido de formalización laboral. Un componente clave de esta estrategia fue el fortalecimiento de las instituciones y de las normas laborales. En resumen, las políticas aplicadas fueron las siguientes:

- ▶ Implementación de un conjunto de políticas económicas y sociales con impacto directo e indirecto en los determinantes de la formalidad.
- ▶ Elevación del nivel de protección de las normas de trabajo, y fortalecimiento de las instituciones laborales y del diálogo social.
- ▶ Ampliación del sistema de seguridad y protección social. Extensión de la cobertura no contributiva a sectores vulnerables, y aumento de la cobertura contributiva por el mismo proceso de formalización.

Este proceso estuvo acompañado del desarrollo, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas, a efectos de permitir su monitoreo y modificación en caso de ser necesario.

Evolución de la informalidad laboral

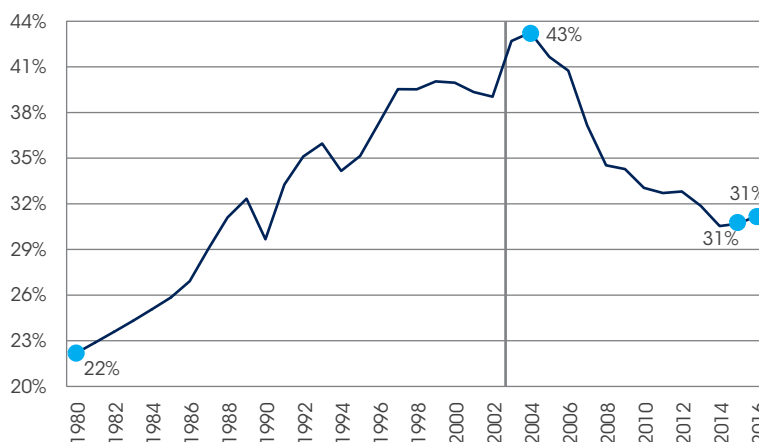
Hasta mediados de la década del 70, la Argentina contaba con un sistema productivo relativamente extendido y un mercado de trabajo donde predominaba la figura del empleo asalariado a tiempo indeterminado, protegido con derechos y beneficios laborales. Además, el colectivo de trabajadores asalariados se encontraba representado por sindicatos fuertes que, en general, negociaban convenios colectivos por actividad. Es decir, en grandes líneas, el modelo argentino de relaciones laborales seguía el paradigma prevaleciente en la mayoría de los países desarrollados de occidente. La incidencia de la informalidad era particularmente acotada y se encontraba concentrada en el trabajo por cuenta propia de baja y media calificación, así como en la microempresa.

Esta situación cambió radicalmente desde mediados de la década del 70, a partir del surgimiento de una serie de acontecimientos internos que incluyeron la interrupción del régimen democrático, y la adopción de políticas que desregularon la economía, redujeron la participación del Estado y retrotrajeron las instituciones laborales. En el contexto externo también aparecen efectos adversos, con la caída tendencial de los términos de intercambio y el sobreendeudamiento externo que dieron lugar a una importante "crisis de la deuda"

en 1982, al subir las tasas de interés internacional. Estos cambios internos y externos provocaron el crecimiento estructural de la informalidad hasta niveles anteriormente nunca observados.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución del porcentaje de trabajadores asalariados informales en el total del empleo asalariado para el área metropolitana del Gran Buenos Aires¹, el aglomerado más importante del país, que concentra el 30% de la población urbana y para el cual se dispone de una serie estadística larga (Léporre *et al.*, 2016). Una de las conclusiones más relevantes que pueden extraerse de esta evolución es que, entre 1980 y 2004, la incidencia del empleo informal creció en forma prácticamente ininterrumpida –de los 24 años, sólo cayó en cuatro²–. Como resultado de este proceso, el porcentaje de informalidad laboral se duplicó a lo largo del período mencionado: el indicador armonizado pasó del 22% en 1980 al 43% en 2004. Esta tendencia se revirtió a partir del año 2005, cuando el indicador inició una fase contractiva que se extendió hasta el 2015. Durante este período, el porcentaje de asalariados informales se redujo 13 puntos porcentuales –una caída del 29%–, lo cual permitió recuperar el nivel de formalidad observada a fines de la década del ochenta.

Gráfico 1. Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (1980-2016). Evolución del porcentaje de asalariados informales (serie armonizada)



Fuente: MTEySS a partir de la EPH-INDEC.

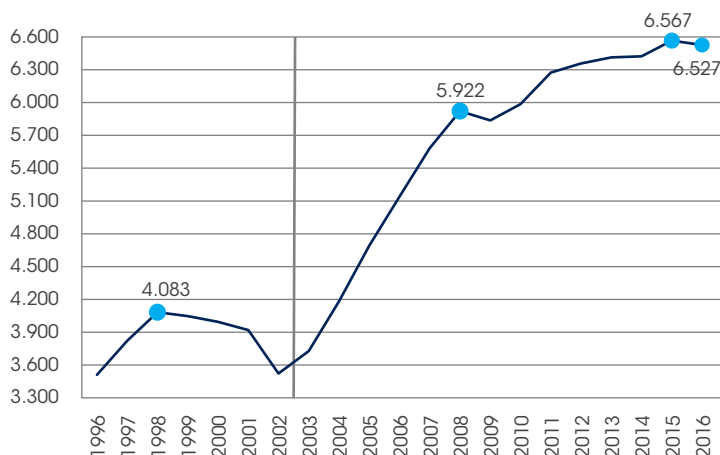
El proceso de contracción de la informalidad laboral se explica, fundamentalmente, por la notable expansión del número de empleos asalariados formales en empresas privadas.

- 1 El período analizado comprende estadísticas de dos tipos de Encuestas de Hogares: la EPH puntual hasta mayo de 2003, y la EPH continua a partir del tercer trimestre de 2003. Por ello se utiliza una serie armonizada elaborada por el Ministerio de Trabajo que facilita la comparabilidad de la información a lo largo del período considerado (Léporre *et al.*, 2016).
- 2 De los cuatro años con caída significativa del porcentaje de informalidad laboral, se identifican dos (2000 y 2001) en los que la incidencia de la informalidad desciende como resultado de una caída mayor del empleo informal que del empleo formal. Es decir, el porcentaje de empleo informal disminuye como resultado de una contracción general del empleo asalariado.

Dicho crecimiento se vinculó tanto con la formalización de puestos informales preexistentes –regularización de empleos informales– como con la creación de nuevos empleos formales. En efecto, entre 2002 y 2015, el número de puestos de trabajo formales en empresas privadas creció un 86%, lo cual implicó la creación neta de más de 3 millones de empleos. Así se consiguió recuperar la totalidad de los empleos perdidos durante la profunda crisis de 2001-2002, y en la fase recesiva de los años anteriores, 1999-2000; de igual modo, se logró superar holgadamente uno de los máximos valores alcanzados durante la década del noventa. En 2015, el número de asalariados formales del sector privado era un 61% superior al año con el mayor nivel de empleo formal del último quinquenio de la década del noventa (Novick, Mazorra y Schleser, 2008).

De este modo, durante el período comprendido entre 2003 y 2015 se verificó un proceso de formalización laboral que interrumpió la dinámica de crecimiento estructural de la informalidad de los años ochenta y noventa. Como se verá más adelante, este fenómeno fue simultáneo a la elevación de los estándares laborales para los trabajadores en relación de dependencia, tales como salarios crecientes, reconocimiento de nuevos derechos laborales y beneficios de la seguridad social, entre otros aspectos.

Gráfico 2. Argentina (1996-2016). Evolución del empleo asalariado formal en empresas privadas (en miles de empleos)



Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), MTEySS (a partir del registro administrativo del Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA).

El proceso de aumento del empleo y regularización del trabajo informal también se produjo en otros países de América del Sur como Brasil y Uruguay, impulsado por una fase de crecimiento de la actividad económica estrechamente ligada al superciclo que experimentaron los precios de las materias primas. Sin embargo, la profundidad de la reversión de los indicadores de informalidad solo puede explicarse por el conjunto de políticas implementadas desde el año 2003 y que permitieron aprovechar las condiciones ventajosas derivadas del contexto internacional. Como se explicará más adelante, este conjunto de políticas incluyó nueva legislación laboral y mejoras en las instituciones laborales, acompañadas por procesos de diálogo social más intenso y efectivo.

Otra consideración importante refiere al efecto de la fuerte desaceleración económica que, desde 2012, ciertamente ralentizó el proceso de formalización, pero es importante destacar que con la recesión experimentada en 2016, contrariamente a experiencias anteriores, la informalidad no creció severamente, particularmente en el empleo asalariado.

De esta forma, aunque con algunas excepciones, a diferencia de otros períodos en que las fases recesivas implicaban un crecimiento importante de la incidencia de la informalidad laboral, en los dos años de contracción económica que se sucedieron luego de 2003-2009 y 2016, el porcentaje de asalariados informales se mantuvo constante, como en 2009, o creció levemente, como en 2016. En principio, se plantea la hipótesis de que esta nueva reacción de la informalidad cuando impactan las fases recesivas obedece a las condiciones definidas por el esquema de políticas implementadas.

Caracterización de la informalidad laboral

Hasta aquí se han realizado consideraciones sobre la evolución de la incidencia de la informalidad laboral en los trabajadores en relación de dependencia. En este apartado se desarrolla una caracterización de la informalidad en el total de la población ocupada. Esta información se encuentra disponible en la Argentina solo para los años 2005, 2011 y 2015, y fue relevada con diferentes encuestas³, aunque con cuestionarios equivalentes, que presentaron distintas coberturas territoriales. A pesar de estas limitaciones, la información disponible permite trazar una caracterización de la informalidad que pone de manifiesto su perfil heterogéneo y su origen multicausal, brindando fundamentos suficientes para justificar la necesidad de contar con una estrategia de acciones integradas para promover la formalidad laboral (Novick, 2007).

En el año 2005, en el principal centro urbano del país, el Gran Buenos Aires, el trabajo informal afectaba al 49% de la población ocupada, es decir, cerca de la mitad de los trabajadores se desempeñaba en actividades laborales al margen de las normas laborales, impositivas, contables y/o previsionales (MTEySS y Banco Mundial, 2008).

En primer lugar, es necesario desagregar el conjunto de trabajadores informales según categoría ocupacional. Del total de los ocupados informales que había en 2005, el 69% eran empleados bajo relación de dependencia, el 29% eran trabajadores independientes y el 2% eran trabajadores familiares sin salario. Esta diferenciación por categoría ocupacional no solo tiene relevancia estadística, sino que, de acuerdo a sus propias características y determinantes, da lugar, también, a implicancias de política diferentes. Mientras que la informalidad entre los asalariados es, básicamente, el resultado del incumplimiento de la normativa laboral⁴ por parte de los empleadores, en el caso de los trabajadores independientes la informalidad

3 En el año 2005 (cuarto trimestre) se relevó el módulo de trayectorias laborales aplicado a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH – INDEC) del Gran Buenos Aires. En 2011 y 2015, la información surge de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Sociales (ENAPROSS), que relevó información en distintos centros urbanos del país, pero ambos años incluyeron al aglomerado Gran Buenos Aires, es decir, el más importante del país.

4 En el año 2005, el 95% de los asalariados informales respondió que el empleador solo aceptaba una relación laboral informal, es decir, solo el 5% del empleo asalariado informal era por voluntad compartida entre empleador y trabajador.

se origina en el incumplimiento, de los propios trabajadores, de las normas que regulan su actividad económica (normativa contable, administrativa, previsional, entre otras).

Por otro lado, cabe destacar que se presentan diferencias entre la situación al interior de los asalariados y aquella de los trabajadores independientes informales.

Cuadro 1. Argentina (2005, 2011 y 2015). Caracterización de la población ocupada informal

Categoría	2005 ^{1/}		2011 ^{2/}		2015 ^{3/}	
	Part. en ocupados	Part. en informales	Part. en ocupados	Part. en informales	Part. en ocupados	Part. en informales
Ocupados	100%	...	100%	...	100%	...
Formales	51%	...	57%	...	58%	...
Informales	49%	100%	43%	100%	42%	100%
Independientes	14%	29%	14%	33%	15%	36%
Empleadores	0%	1%	1%	1%	1%	2%
Cuenta propia	14%	28%	13%	31%	14%	34%
Asalariados	34%	69%	28%	65%	26%	62%
En unidades productivas con empleo formal	7%	14%	7%	15%	6%	14%
En unidades productivas sin empleo formal	14%	28%	10%	23%	10%	23%
En hogares	7%	15%	7%	17%	6%	15%
Sin especificar	5%	11%	5%	11%	4%	10%
Trabajador familiar sin salario	1%	2%	1%	2%	1%	2%

Fuente: Elaboración propia en base a Módulo de trayectorias laborales (INDEC-MTEySS-BM) y ENAPROSS (MTEySS).

Notas:

^{1/} Módulo de trayectorias laborales (INDEC-MTEySS-BM), Gran Buenos Aires.

^{2/} ENAPROSS I, relevada en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y en los principales aglomerados y restos urbanos (localidades de 5.000 habitantes y más) de cinco provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán y Mendoza.

^{3/} ENAPROSS II, relevada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los 24 partidos del Gran Buenos Aires, y en localidades de 5.000 o más habitantes de las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy y Río Negro.

En el caso particular de los asalariados, las unidades productivas para las cuales trabajan presentan características bien diferenciadas. Aquellas con empleo formal son las que cumplen parcial o totalmente con las obligaciones tributarias, contables y/o laborales. Al encuadrarse en algunas o en todas las normas, las empresas revelan cierto grado de organización interna, niveles de rentabilidad razonables y visibilidad de la unidad económica ante los organismos de contralor, entre otras características relevantes. En el año 2005, el 14% del total de los ocupados informales se localizaba en unidades productivas organizadas y articuladas con la economía legal.

Por su parte, las unidades productivas con empleo asalariado informal son las que se encuentran al margen del conjunto de normas legales que regulan sus operaciones económicas. En ellas, el incumplimiento de las obligaciones laborales representa una infracción más en el marco de la evasión generalizada de las regulaciones vigentes. En

términos generales, se podría afirmar que en esta categoría prevalecen las unidades económicas de baja productividad, con escaso acceso al crédito y la tecnología, poco organizadas y con insuficientes márgenes de rentabilidad. El 28% de los trabajadores informales se concentraba en este tipo de establecimientos productivos.

Para 2005, un 15% de los ocupados informales tenía como empleador a un hogar, el cual constituye una categoría diferente a las dos anteriores, debido a que los hogares no realizan actividades comerciales con el objetivo de obtener ganancias económicas, sino que consumen los servicios domésticos que contratan.

Al interior de los trabajadores independientes también existe una fuerte heterogeneidad. Si bien se trata, en una proporción elevada, de trabajadores que experimentan una alta vulnerabilidad sociolaboral –bajos ingresos y escasos vínculos con el sector productivo estructurado, entre otras limitaciones– y, por lo tanto, no se encuentran en condiciones de afrontar los costos de incorporarse a la economía formal, existe un número de trabajadores –en su mayoría empleadores y cuentapropistas profesionales– que no cumplen con las normas como un método para mejorar su rentabilidad. Como se mencionó previamente, en el año 2005, menos de un tercio de los ocupados informales se encontraba inserto en esta modalidad ocupacional, y de ellos, la gran mayoría eran trabajadores por cuenta propia.

Es importante destacar que, independientemente de algunos cambios que estuvieron relacionados, en parte, con las diferentes coberturas territoriales de las encuestas, la estructura de la informalidad laboral se mantuvo relativamente inalterada entre 2004 y 2015, pasando por 2011. Es decir, a pesar de la caída sistemática de la informalidad durante una década, los determinantes que se encuentran por detrás de cada una de las categorías siguen siendo básicamente los mismos a lo largo de todo el período considerado.

Con respecto a la incidencia de la informalidad en el empleo asalariado según características socioeconómicas, se observa, en primer lugar, que las mujeres se encuentran más afectadas que los hombres por esta problemática (ver anexo estadístico). Además, se comprueba que la informalidad se reduce a medida que aumenta la edad, aunque a partir de los 60 años vuelve a subir. En todos los períodos analizados, la tasa de informalidad de los jóvenes hasta 24 años duplica el valor registrado por los trabajadores que se encuentran el tramo de edad central –entre 35 y 49 años–.

En relación al nivel educativo, a medida que este se incrementa la informalidad afecta a una proporción menor de asalariados. Una situación similar se verifica con la calificación de los puestos a los que acceden los trabajadores: el porcentaje de informalidad de los trabajadores no calificados suele ser el cuádruple de aquellos con calificación técnica. Las diferencias son, pues, de gran magnitud.

Considerando el sector y el tamaño de la empresa donde el trabajador realiza su actividad laboral, se advierten también importantes diferencias. Mientras que la informalidad laboral es un fenómeno prácticamente generalizado en las microempresas, en el caso de los establecimientos con más de 40 trabajadores presenta una incidencia muy acotada: menos del 10% en 2015. Por rama de actividad, se pueden distinguir tres grupos: a) sectores con bajo nivel de informalidad, como la enseñanza, servicios sociales y de salud, y servicios comunitarios, sociales y personales; b) sectores con nivel de informalidad medio, entre los que

se destacan industria y servicios financieros, y a las empresas, y c) sectores con elevado nivel de informalidad, cuyos exponentes más importantes son construcción y trabajo doméstico.

Esquema de políticas implementado para combatir la informalidad laboral

Políticas implementadas entre 2003-2013: Primera etapa

El conjunto de políticas implementado desde el año 2003 para enfrentar la informalidad laboral se caracterizó por articular e integrar una diversidad de programas y acciones para atender a la heterogeneidad en los diversos factores que le dan origen. De este modo, el esquema no involucró solo a la política sociolaboral, sino también a un abanico de otro tipo de acciones que incluyen a las políticas macroeconómicas y productivas.

En el Cuadro 2 se sintetizan las principales políticas implementadas entre los años 2003 y 2013, exponiendo la vinculación existente entre las mismas, y los determinantes de la informalidad laboral y los impulsores de la formalización.

Cuadro 2. Argentina (2003-2013). Esquema de políticas para promover la formalidad laboral. Primera etapa

Determinantes de la informalidad laboral / Impulsores de la formalidad laboral	Políticas implementadas en relación a los determinantes / Impulsores	Políticas implementadas que definen el trabajo formal
Baja productividad y capacidad contributiva de unidades productivas informales	Patrón de crecimiento económico orientado al aumento de la productividad y competitividad a través de la inversión productiva	Normas laborales más protectoras para el trabajador:
	Régimen de monotributo social y de trabajadores independientes promovidos	
	Programas de crédito para PYMES y acciones de apoyo a emprendedores y empresas nuevas	
Incumplimiento de la normativa laboral de unidades productivas formales	Fortalecimiento de la fiscalización laboral	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Negociación colectiva por rama de actividad. ▶ Se restringió el uso de contratos a duración determinada, pasantías, entre otros.
	Campaña de sensibilización sobre la importancia y los beneficios de cumplir con la normativa laboral	
Restricciones económicas de unidades productivas formales para afrontar los costos de la formalidad laboral	Reducción de las contribuciones patronales para las empresas que incrementan la dotación de personal	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reducción del tiempo para permanecer en el período de prueba.
Complejidad de los trámites administrativos para la formalización	Programa de Simplificación Registral	Incremento del salario medio a través de paritarias.
Elevada informalidad en sectores específicos	Aplicación de Convenios de Corresponsabilidad Gremial para el sector agropecuario	

(continúa...)

Determinantes de la informalidad laboral / Impulsores de la formalidad laboral	Políticas implementadas en relación a los determinantes / Impulsores	Políticas implementadas que definen el trabajo formal
Capacitación y formación profesional	Sistema de Formación Profesional Continua	Aumento del salario mínimo a través del consejo tripartito.
	Certificación de competencias	
	Programa de Inserción Laboral y Entrenamiento para el Trabajo	Ampliación del diálogo social a partir de sindicatos y cámaras fortalecidos.
Ampliación del sistema de seguridad y protección social	Extensión de la protección social a niños y adolescentes cuyos padres se encuentran inmersos en la informalidad o en el desempleo. Asignación Universal por Hijo.	
	Ampliación de la cobertura previsional a adultos mayores excluidos del sistema de seguridad social. Moratoria previsional.	

Fuente: Elaboración propia basada en el esquema desarrollado por Novick, Mazorra y Schleser (2008).

La estrategia macroeconómica consistió en promover una mejora en la competitividad de la economía a través de una mejora en el tipo de cambio real, el sostenimiento del superávit externo, la promoción de la inversión pública y privada, y un fuerte impulso a la demanda doméstica (Pastrana, Toledo y Villafañe, 2012). Por su parte, el Gobierno adquirió un papel más gravitante en materia de regulación de la economía con el objetivo de promover la producción nacional y mejorar la creación de empleo de calidad. Entre las medidas más relevantes, aunque no necesariamente se mantuvieron a lo largo de todo el período, se destacan las siguientes:

- ▶ **Política monetaria:** el Banco Central participó activamente en el mercado cambiario con el objetivo de sostener un tipo de cambio competitivo. Este último se mantuvo hasta 2009 para luego comenzar a apreciarse la moneda local.
- ▶ **Política tributaria:** aplicación de impuestos (retenciones) a las exportaciones agropecuarias para desacoplar el precio interno de los alimentos con el mercado internacional impulsados por el superciclo de las materias primas.
- ▶ **Política de ingresos y de salario:** aumento de los salarios a través de la negociación colectiva, incrementos del salario mínimo real.
- ▶ **Política fiscal:** expansión del gasto fiscal y reducción del endeudamiento externo en moneda extranjera.

Uno de los pilares de esta estrategia consistió en una política de sostenimiento del tipo de cambio real, la cual permitió no solo aumentar la rentabilidad de las exportaciones, sino proteger al sector productivo frente a la competencia de las importaciones. Este esquema se articuló con políticas de empleo e ingreso orientadas a incentivar la demanda doméstica. Gracias a esta orientación de impulso al consumo interno, gran parte de las actividades económicas expandieron el nivel de producción, lo que evitó que fueran solo los sectores tradicionalmente exportadores los que se beneficiaran del mejor contexto internacional (Schleser y Soto *et al.*, 2010).

En efecto, durante el período comprendido entre 2003 y 2008, el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio del 8%, mientras que la inversión se expandió a un 20% anual⁵. Sin embargo, a partir de 2009, e incluso un año antes, se aceleró marcadamente el proceso inflacionario, degradando progresivamente la política de tipo de cambio competitivo (los precios crecieron a una tasa inferior al ritmo de la devaluación). Esta situación se agravó con el paso del tiempo, y, como se verá más adelante, se convirtió en uno de los factores que condicionó el dinamismo del empleo formal, que desde el año 2012 creció sólo de forma moderada.

Siguiendo con el análisis de las políticas implementadas, y como ya se señaló en la sección anterior, la baja productividad y rentabilidad de un segmento de las unidades productivas constituye uno de los determinantes de la informalidad laboral en la Argentina. Cuanto más reducida es la productividad de la empresa, menor será su capacidad contributiva y, en consecuencia, más limitadas serán sus posibilidades de afrontar las obligaciones laborales, administrativas y tributarias. Esta problemática, que explica una proporción relevante del trabajo informal, se abordó a través de las siguientes acciones:

- ▶ Promoción de mejoras en la productividad y en la capacidad de acumulación de las unidades económicas para facilitar la creación de nuevas empresas formales y la formalización de unidades productivas existentes. De acuerdo a la información del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, entre los años 2002 y 2015, el número de empresas formales creció un 61%, lo que se traduce en la creación neta de 228.000 empresas formales.
- ▶ Régimen de monotributo social y de trabajadores independientes promovidos, cuyo objetivo fue impulsar la inserción de trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad en la economía formal. A cambio de un aporte mensual mínimo, el sistema permite que los trabajadores tengan la capacidad legal de emitir facturas oficiales, acceder a una cobertura de salud y cotizar al sistema jubilatorio. Entre 2005 y 2015, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia informales pasó del 68% al 64%.
- ▶ Estas acciones se complementaron con diversas políticas sectoriales de desarrollo productivo que contemplaron acciones de apoyo a emprendedores y empresas jóvenes, a través de programas de crédito para pymes y sectores estratégicos.

Ya se mencionó que más de uno de cada cuatro trabajadores informales se encontraba en esa situación como resultado de la evasión de la normativa laboral de empresas organizadas y articuladas con la economía legal. En función de este diagnóstico, a partir del año 2003 se implementó el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), cuyo objetivo era alcanzar mayores niveles de formalización laboral a través de la fiscalización, apuntando a detectar el trabajo no registrado, el parcialmente registrado, las formas atípicas y encubiertas de relación laboral, y la subcontratación "elusiva". Para ello, el Ministerio de Trabajo aumentó su dotación de inspectores de 40 a más de 400; se incrementó sustantivamente el presupuesto, incluyendo la incorporación de tecnología para los operativos de inspección;

5 Cuentas Nacionales (INDEC). Para el período comprendido entre 2004 y 2015 se consideró la serie elaborada con el año base 2004. En cambio, para el año 2003, se tomó la serie con base en el año 1993.

y se introdujeron una serie de mejoras en los procedimientos utilizados para la fiscalización y para agilizar los procesos administrativos requeridos para labrar las sanciones. Entre los años 2003 y 2016, se inspeccionaron, a nivel nacional, alrededor de 1,7 millones de establecimientos productivos, fiscalizando la situación registral de 4,7 millones de trabajadores. Como resultado de estas acciones, más de un tercio de los trabajadores informales inspeccionados fueron regularizados de acuerdo a la normativa laboral⁶.

En el segmento de unidades productivas pertenecientes al sector formal de la economía que, en un contexto económico como el mencionado, pueden llegar a incrementar el nivel de empleo como respuesta a una reducción de los costos de contratación laboral, se aplicó, a manera de estímulo a las empresas que incrementaran la dotación de personal, una baja en la alícuota vigente de contribuciones patronales. De acuerdo a una evaluación de impacto realizada para el año 2009, este aliciente consiguió incentivar la creación de puestos de trabajo a partir del impulso dado a las incorporaciones de personal⁷ (Castillo *et al.*, 2012).

Otra de las acciones que se llevaron adelante fueron las campañas dedicadas a revertir la percepción instalada en la sociedad acerca de que el incumplimiento de las normas laborales es un comportamiento válido, o incluso legítimo. Para ello, se desarrolló una campaña sistemática de sensibilización, a través de los medios masivos de comunicación, sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales y tributarias, y con la protección social que de esto se deriva. Por otra parte, la obligatoriedad del cumplimiento de las normas laborales fue destacada continuamente por los funcionarios de alto rango del Estado, haciendo hincapié especialmente en los beneficios que se desprenden de la formalidad, tanto para el trabajador como para el empleador.

La complejidad de los trámites administrativos requeridos para registrar a los trabajadores constituía un condicionante operativo para acceder a la formalidad laboral. Con el objetivo de remover dicho obstáculo, se modificaron los procedimientos administrativos para el registro de trabajadores en la seguridad social. El Programa de Simplificación Registral estableció un nuevo esquema de registro que instauró un procedimiento único para facilitar la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización de la normativa vigente.

La existencia de barreras para acceder al empleo formal por parte de trabajadores de bajo nivel educativo o con perfiles formativos inadecuados para los requerimientos de la demanda laboral planteó la necesidad de implementar políticas que promovieran la inserción laboral en empleos de calidad a través de estrategias de mejora de sus competencias y habilidades. En este marco, desde el año 2003, 3,8 millones de personas fueron capacitadas, ya sea a través de actividades específicas de formación profesional, programas de entrenamiento laboral, certificación de competencias, o políticas de terminalidad educativa focalizadas en la culminación de sus estudios primarios o secundarios⁸. En estas acciones se destaca, en particular, la puesta en marcha del Sistema de Formación Continua, a través del cual

6 Los datos se encuentran publicados en el *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y surgen de los registros administrativos del PNRT.

7 El crecimiento neto del empleo fue, en promedio, 8,5% más elevado en las empresas que utilizaron la política, respecto de aquellas que no la utilizaron.

8 Para el período comprendido entre 2003 y 2017. Información publicada en el *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

cámaras empresariales, sindicatos y Estado asumieron compromisos vinculados al desarrollo estratégico sectorial y a la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos para los puestos de trabajo.

De acuerdo a una evaluación de impacto a la política de formación profesional, las personas desempleadas o con trabajo informal que asistieron a los cursos en 2010 mejoraron su capacidad para conseguir insertarse en puestos de trabajo formales durante el año siguiente⁹ (Castillo *et al.*, 2014).

Un aspecto clave es que el conjunto de políticas para promover la formalidad fue implementado en el marco de normas laborales más protectorias hacia los trabajadores, y apelando a instituciones laborales gravitantes en el mundo del trabajo. De este modo, se podría afirmar que, durante este período, no solo se extendió la formalidad sino que mejoraron considerablemente las condiciones laborales de los trabajadores formales.

Desde el punto de vista normativo, se revirtió la flexibilización de diversos componentes de la legislación aplicada durante la década anterior (Tomada, 2015). Además, adquirió relevancia la negociación colectiva a nivel de rama de actividad o sector, por sobre la de niveles inferiores o por empresa. En el caso de que existieran superposiciones en los contenidos de distintas negociaciones, se estableció la prevalencia de la norma más favorable para el trabajador. Así mismo, se redujo el período de prueba a 3 meses –el anterior era de 6 meses– para acceder a la modalidad de contrato por tiempo indeterminado, y se aplicaron mayores restricciones para la utilización, por parte de los empleadores, de modalidades ocupacionales que implicaran menos derechos y beneficios que el contrato a tiempo indefinido –pasantías, contratos a plazo fijo, entre otros–.

Desde la perspectiva institucional, se impulsó la negociación colectiva para la determinación de salarios y condiciones laborales, lo cual implicó recuperar la centralidad del diálogo social en las relaciones laborales. Desde 2004, la negociación colectiva adquirió una dinámica sistemática y permanente, y a partir de 2006, todos los años, la mayoría de los sectores acordaron los salarios y las condiciones laborales en negociaciones paritarias (Palomino y Trajtemberg, 2007).

Por otro lado, se reinstaló el ámbito tripartito para determinar el valor del salario mínimo desde 2004. El denominado Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil es un organismo autónomo convocado anualmente por el Gobierno, donde los representantes de este, junto con los trabajadores y los empleadores, establecen el piso salarial para la casi totalidad del empleo asalariado del sector privado. A partir de los aumentos acordados en este ámbito tripartito, entre los años 2003 y 2015, el salario mínimo real creció un 231%.

Adicionalmente, el Consejo posee atribuciones para definir pautas de productividad y formación profesional, a través del funcionamiento de cuatro comisiones técnicas –empleo,

9 La probabilidad de inserción en el empleo registrado de las personas seleccionadas de características equivalentes al grupo que participó en los cursos de formación profesional (grupo de control) fue del 10%; la probabilidad de inserción laboral del colectivo de personas que realizaron cursos (grupo tratado) alcanzó al 13%. Estos datos implican que, para el total de las personas evaluadas, las acciones de formación profesional incrementan, en promedio, en 3 puntos porcentuales la probabilidad de inserción en el empleo formal, un valor que en términos relativos representa un crecimiento del 30% en la probabilidad de inserción.

productividad, salarios y formación profesional– que abarcan una agenda más amplia que la propiamente salarial. En estos temas, sin embargo, los avances no fueron relevantes.

En relación a las políticas orientadas a extender la protección social para los trabajadores que permanecen en la informalidad o en el desempleo, destacan la Asignación Universal por Hijo, y la extensión de la cobertura previsional a personas mayores que no reunían los aportes necesarios –30 años– para acceder a una jubilación. Ambas medidas permitieron ampliar la cobertura de prestaciones monetarias y contribuir a la construcción de un piso de protección social.

En octubre de 2009 se implementó la Asignación Universal por Hijo Para Protección Social (AUH), que extendió la protección social a la mayoría de los menores de 18 años a través de un subsistema no contributivo. La prestación consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria a todos los niños y adolescentes cuyos padres o responsables se encuentran en la informalidad o en el desempleo. La prestación se encuentra condicionada a que los menores asistan regularmente al sistema educativo y cumplan los requisitos de controles de salud y vacunación. Por primera vez se implementó, desde la seguridad social, una política con el objeto de universalizar las transferencias de ingresos orientadas a la población que se encontraba en la informalidad o la precariedad laboral, y que no tenía la capacidad económica de realizar cotizaciones a la seguridad social. En el año 2015, la AUH cubría al 35% de las niñas, niños y adolescentes, y si a esta política se le suma la asignación familiar contributiva, el porcentaje de personas menores de 18 años cubiertas por el sistema de protección social alcanzaba al 65%¹⁰ (ENAPROSS II, 2015).

También a partir de los años 2005 y 2007 se llevaron a cabo *moratorias previsionales* (mecanismo para facilitar el pago de aportes y contribuciones por períodos fuera de la fuerza laboral, desocupación o en la informalidad) para dar cobertura a adultos mayores que, producto del crecimiento de la informalidad laboral desde mediados de la década del 70, habían quedado fuera del sistema de seguridad social. A partir de esta política, la cobertura total del sistema de pensiones alcanzó al 94% (Grushka, Gaiada y Calabria, 2016).

Políticas implementadas desde 2014: Segunda etapa

A pesar de los avances alcanzados hasta 2009 y de haber sorteado favorablemente los efectos de la crisis financiera internacional del mismo año, la actividad económica empezó a desacelerarse a partir de 2011 y no lograba recuperar el dinamismo de los años previos. El crecimiento, entonces, mantuvo una tendencia oscilante, alternando años de leve expansión con otros de moderada contracción. En ese período, la economía argentina atravesó una serie de dificultades como consecuencia de una aceleración de la inflación, apreciación del tipo de cambio real y desequilibrio externo, resultante principalmente del déficit energético y del crecimiento de las importaciones industriales.

Dicha coyuntura, inevitablemente, impactó al mercado laboral. La generación de empleo se desaceleró y, a partir de 2009, el acentuado proceso de reducción de la informalidad laboral que Argentina había atravesado durante el lustro anterior se ralentizó notablemente –a razón de un punto porcentual por año– hasta encontrarse cerca del estancamiento para

10 Información correspondiente al área metropolitana del Gran Buenos Aires, relevada por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS II, 2015).

2014. Como se señaló previamente, entre 2013 y 2016, la incidencia de la informalidad no presentó variaciones estadísticamente significativas.

Las circunstancias evidenciaron algunos problemas en la implementación de determinadas políticas, que daban cuenta de cierto agotamiento de la efectividad que habían detentado previamente. En otras palabras, algunos instrumentos que habían impulsado la caída de la informalidad cuando esta afectaba a más del 40% de los asalariados no presentaron la misma capacidad cuando los niveles de informalidad se fueron reduciendo. Este diagnóstico era particularmente elocuente en relación a algunos segmentos críticos de la población y de la economía en los que la incidencia de la informalidad, luego de una década de ejecución de las políticas mencionadas, no sólo seguía siendo elevada, sino que la contracción de la misma había sido menor a la esperada por el Gobierno, los actores del mundo del trabajo y la sociedad en su conjunto (Bertranou y Casanova, 2015).

Así, en el segundo semestre de 2013, el porcentaje de asalariados informales rondaba casi el 60% para los jóvenes de 18 a 24 años y para los trabajadores no calificados. Lo mismo ocurría con el trabajo doméstico, sector donde, a pesar de los avances conseguidos desde el año 2003, diez años después la incidencia de la informalidad alcanzaba al 79%.

Por otro lado, el segmento de las microempresas –aquellas formadas por hasta cinco trabajadores– demostró particulares dificultades para reducir la informalidad. En este segmento, la caída del trabajo no registrado fue significativamente más moderada que en el resto de los establecimientos: para 2013, la incidencia de la informalidad llegaba hasta el 71%. La escasa rentabilidad aparece como uno de los factores que explican esta situación, sumado a un esquema impositivo que no parecía ser lo suficientemente acorde a la estructura de costos y beneficios de este tipo de firmas. Al mismo tiempo, parte de la impermeabilidad de este sector a las políticas de formalización laboral reside en la dificultad adicional que implica que, en muchos casos, ni siquiera los establecimientos se encuentran registrados como tales en las instituciones fiscales, laborales o de la seguridad social, lo que obstaculiza su identificación y la posterior intervención de la autoridad administrativa.

Cuadro 3. Argentina (2003, 2013 y 2015). Evolución del porcentaje de empleo asalariado informal en segmentos críticos (total de aglomerados relevados urbanos)

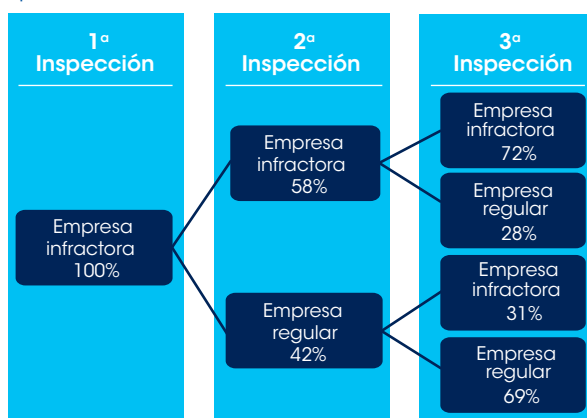
Categoría	2° Sem 03	2° Sem 13	1° Sem 15
Total	43,3	33,3	31,6
Jóvenes de 18 a 24 años	68,8	59,5	55,3
Sin calificación	70,9	57,6	56,8
Trabajo doméstico	95,3	79,1	77,2
En establecimientos hasta 5 personas	80,0	70,7	70,3

Fuente: Elaboración propia en base al *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL), MTEySS (a partir de la EPH-INDEC).

Otra política que mostró dificultades crecientes fue la inspección del trabajo. Este instrumento esencial de la política laboral no lograba corregir el comportamiento de los empleadores más reticentes a formalizar su plantilla de trabajadores. De acuerdo a la información del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), el Ministerio de Trabajo realizó una primera inspección a las empresas, en la cual se constataron infracciones; en una segunda inspección, el 58% de las empresas mantenían aún a sus empleados sin

regularizar; de ese conjunto, el 72% persistió en la irregularidad cuando tuvo lugar la tercera inspección. Estos resultados dan cuenta de que las sanciones impuestas a estas firmas al detectarse la irregularidad no tuvieron el efecto disuasivo necesario que las instara a corregir su comportamiento a posteriori.

Gráfico 3. Impacto de la inspección laboral en la conducta de las empresas. Cohorte de empresas inspeccionadas en 2012 en situación de infracción



Fuente: Elaboración propia en base al Programa Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT), MTEySS.

En consecuencia, se diseñó un nuevo conjunto de políticas capaces de abordar de modo más preciso y en forma diferencial los distintos obstáculos que el proceso de formalización enfrentaba. Estas nuevas políticas fueron el resultado, también, de un esfuerzo más amplio por dar el seguimiento y evaluación de los instrumentos de formalización y mejora de la calidad del empleo.

El Cuadro 4 presenta las nuevas acciones para promover la formalidad laboral, llevadas a cabo desde el año 2014, que se sumaron a las políticas mencionadas previamente. Al igual que en el esquema anterior, se relaciona cada una de las políticas con los determinantes de la informalidad laboral, y en este caso en particular se hace referencia a la problemática o a las limitaciones que enfrentaron las mismas.

Cuadro 4. Argentina (desde 2014). Esquema de políticas para promover la formalidad laboral. Segunda etapa

Determinantes de la informalidad laboral / Impulsores de la formalidad laboral	Políticas implementadas en relación a los determinantes / Impulsores
Elevada informalidad en sectores específicos Incapacidad de reducir la informalidad en ciertos sectores	Régimen laboral para trabajadores agrarios
	Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares
Incumplimiento de la normativa laboral de unidades productivas formales Dificultades de la fiscalización para cambiar la conducta evasiva de las empresas	Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL)

(continúa...)

Determinantes de la informalidad laboral / Impulsores de la formalidad laboral	Políticas implementadas en relación a los determinantes / Impulsores
Restricciones económicas de empresas formales para afrontar los costos de la registración laboral Segmentos de empresas formales con escasos avances en la formalización laboral	Reducción de las contribuciones patronales para el nuevo empleo contratado por empresas de hasta 80 trabajadores
	Régimen permanente de reducción de contribuciones patronales para microempresas
	Extensión del alcance de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial
Elevada informalidad en los jóvenes A pesar de los avances logrados, aún la incidencia de la informalidad en los jóvenes es muy elevada	Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)

Fuente: Elaboración propia.

Como parte de esta orientación, se aprobó un nuevo régimen laboral para los trabajadores agrarios, uno de los sectores más afectados por la informalidad¹¹. A través de estos instrumentos se procuró no solo mejorar sus condiciones laborales, sino también dar un nuevo impulso a su formalización. Se implementó, igualmente, el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares¹², que persiguió similares objetivos, específicamente para el caso del trabajo doméstico. Previamente, los asalariados que trabajaban en estos sectores contaban con menos derechos y beneficios que el conjunto de asalariados del sector privado, es decir, en aquellos sectores no solo la incidencia de la informalidad era elevada, sino que las condiciones laborales de los trabajadores formales eran bastante más precarias. En este sentido, ambas normas tuvieron el propósito de equiparar los beneficios y derechos de los trabajadores agrarios y domésticos con los del sector privado.

Con el objetivo de mejorar al empleo formal de la población joven con bajo nivel educativo y, al mismo tiempo, reducir la deserción escolar, a principios de 2014 se lanzó el Plan Progresar –Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina–, destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años. La iniciativa buscaba estimular, a través del otorgamiento de una ayuda económica, los estudios formales y la capacitación en oficios de personas en ese rango etario. En relación a la informalidad laboral, el plan no solo generaba un desincentivo para que los jóvenes aceptaran emplearse en situación precaria, sino que también contribuía a mejorar sus competencias laborales mediante el estudio y la formación profesional, lo cual permitiría mejorar su empleabilidad.

A mediados de 2014 se aprobó la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley 26.940). La normativa partía de la consideración de que aún en ese año, alrededor de dos tercios de los asalariados no registrados trabajaban en empresas con algún grado de formalidad, es decir, unidades económicas que cumplían en cierta medida con sus obligaciones fiscales. Dados los límites que presentaba la inspección laboral, se elaboró una herramienta que combinaba incentivos y sanciones para impulsar la transición a la formalidad.

11 Las mediciones de la informalidad en el trabajo agrario no son sistemáticas, dado que las encuestas de hogares solo relevan información en aglomerados urbanos.

12 Ley núm. 26.844.

En ese contexto, la ley referida creó el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (Repsal), cuyo principal objetivo era visibilizar socialmente a los empleadores infractores; de esta manera, a la sanción de la autoridad administrativa se le añadía la sanción social. A este tipo de penalidades se le suman las de carácter económico: durante su permanencia en el Repsal, una empresa no podría acceder a subsidios estatales ni créditos de bancos públicos, y tampoco presentarse a licitaciones o suscribir contratos con el Estado.

Simultáneamente, la nueva normativa creó distintos regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado. Por un lado, se estableció un esquema de incentivos para micro y pequeñas empresas basado, principalmente, en la reducción de las contribuciones patronales. A su vez, se extendió el alcance de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial, implementados a partir de 2008 en el sector rural, a otros sectores que comparten algunas particularidades con aquel, en materia de estacionalidad de la actividad y rotación de la mano de obra. En estos casos, el incentivo a la formalización laboral se daba a través de la fijación de un beneficio en las contribuciones patronales integradas en la denominada tarifa sustitutiva de los convenios¹³.

Esta normativa también procuró fortalecer el rol del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el combate a la informalidad, al ampliar sus competencias y crear bajo su jurisdicción la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI), dedicada a la inspección de aquellos sectores con mayor complejidad y menor accesibilidad para su inspección.

Reflexiones finales

Luego de atravesar un período de más de dos décadas de crecimiento en los años ochenta y noventa, la informalidad laboral en Argentina comenzó a reducirse a partir de inicios de los años 2000. Como resultado de un proceso que supuso una combinación de factores que incluyeron alto crecimiento y un enfoque integrado de diversas políticas en dos etapas, la incidencia de la informalidad se redujo más de diez puntos porcentuales en el transcurso de una década. Estas políticas tuvieron como protagonista central al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que recuperó diversos instrumentos de política e instituciones laborales que coadyuvaron a mejorar la creación de empleo formal, y a transformar empleos informales en formales.

En este sentido, los criterios observados para las políticas públicas durante el período de análisis siguieron de cerca los acuerdos de la OIT en materia de formalización de la economía informal: "frenar la expansión de la economía informal requiere, antes que nada, lograr que el empleo sea un aspecto fundamental de la política económica y social mediante la promoción de marcos macroeconómicos favorables al empleo y el apoyo a los sectores productivos de la economía que influyen significativamente en el empleo y en el trabajo decente" (OIT, 2013, pág. 41).

¹³ La tarifa sustitutiva de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial es una tarifa que reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido que se realiza en el momento más adecuado del proceso productivo.

La estrategia consideró los múltiples factores causales de la informalidad para establecer el fortalecimiento y la extensión de la inspección laboral, los esquemas de incentivos fiscales para distintas unidades productivas, las campañas de sensibilización, la simplificación de procedimientos administrativos, y la puesta en marcha de políticas y programas de formación profesional y extensión de la protección social.

Tras los importantes logros iniciales en reducción de la informalidad entre 2003 y 2010, la tendencia a la reducción tendió a moderarse hasta llegar prácticamente al estancamiento entre 2011 y 2015. Esto requirió reexaminar los instrumentos utilizados en la estrategia integral.

En 2014 se rediseñaron y pusieron en práctica nuevas políticas, orientadas especialmente a cada uno de los sectores críticos. Así, se elaboraron regímenes normativos particulares del trabajo en casas particulares y en el sector agrario; se lanzó un programa para incentivar los estudios formales y la formación profesional de los jóvenes; y se adoptó una nueva estrategia de incentivos y sanciones cuyos ejes centrales fueron la creación de un registro de infractores a la normativa laboral, el establecimiento de regímenes especiales de promoción del trabajo registrado –incentivos fiscales para micro y pequeñas empresas, y extensión de convenios de corresponsabilidad gremial– y el fortalecimiento del rol de la autoridad administrativa de nivel nacional en materia de inspección laboral.

La eficacia de estos nuevos instrumentos podrá determinarse con mayor claridad en el tiempo, aunque, dado que fueron instrumentados en un momento de desaceleración económica, podría conjeturarse que su impacto será limitado. Es posible también creer, sin embargo, que, sin este conjunto de políticas, el impacto de la recesión podría haber revertido los avances logrados en formalización. De esta manera, podría suponerse que la aplicación de estas medidas habría permitido contener una mayor informalización, tal como sucedió en otras recesiones pasadas, como por ejemplo las de 1989-1990, 1994-1995 y 2000-2002, si bien esta aseveración requerirá nuevas evaluaciones.

Referencias

- Banco Mundial y MTEySS** (2008). *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Banco Mundial; MTEySS, Buenos Aires.
- Beccaria, L.** (2015). "Perspectivas de políticas de formalización de la economía informal". En Bertranou, F. y Casanova, L. (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Oficina de País de la OIT para Argentina, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y Casanova, L.** (2015). "Los segmentos críticos de la informalidad laboral". En Bertranou, F. y Casanova, L. (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Oficina de País de la OIT para Argentina, Buenos Aires.
- Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D.** (2014). *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional*. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
- Castillo, V., Rojo Brizuela, S. y Schleser, D.** (2012). "El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado". En *Macroeconomía, empleo e*

ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009. MTEySS; Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

- Casanova, L., Léporre, E. y Schleser, D.** (2015). "Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral". En Bertranou, F. y Casanova, L. (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Oficina de País de la OIT para Argentina, Buenos Aires.
- Grushka, C., Gaiada, J. y Calabria, A.** (2016). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*. ANSES, Buenos Aires.
- Léporre, E., Roca, E., Schachtel, L. y Schleser, D.** (2016). "Evolución del empleo registrado y no registrado durante el período 1990-2005". En *Trabajo, ocupación y empleo, salarios, empresas y empleo 2003-2006*. MTEySS, Buenos Aires.
- Novick, N., Mazorra, X. y Schleser, D.** (2008). "Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral". En *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Banco Mundial; MTEySS, Buenos Aires.
- Novick, M.** (2007). Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007. Paper presentado al Interregional Symposium on the Informal Economy Enabling Transition to Formalization. Ginebra.
- MTEySS** (2017). *Boletín de Estadísticas Laborales (BEL)*. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales. MTEySS, Buenos Aires.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D.** (2007). "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina". En *Revista de Trabajo – Nueva Época* núm. 3. MTEySS, Buenos Aires.
- Perry, G., Arias, O., Fajnzylber, P., Maloney, W., Mason, A. y Saavedra Chanduví, J.** (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. Banco Mundial, Washington D. C.
- OIT** (2015). Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104ª reunión, el 12 de junio de 2015 en Ginebra.
- ____ (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, Informe V (1), Ginebra.
- ____ (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Pastrana, F., Toledo, F. y Villafañe, S.** (2012). "El modelo económico ante la crisis internacional: sostenimiento de las condiciones laborales y sociales en argentina". En *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
- Soto, C. y Schleser, D.** (coords.) (2010). *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*. Buenos Aires.
- Tomada, C.** (2014). "La trayectoria de una política laboral para la inclusión". En *Revista de Trabajo. Instituciones laborales, industria e inclusión social* núm. 12. MTEySS, Buenos Aires.

Anexo estadístico

Argentina (2003, 2015 y 2016). Porcentaje de asalariados informales según características socioeconómicas (total de aglomerados relevados)

Concepto	2° Sem 03	1° Sem 15	2° Sem 16
Total	43,3	31,6	33,0
Sexo			
Hombres	40,3	30,0	30,8
Mujeres	47,1	33,7	35,7
Grupo de edad			
Hasta 24 años	68,8	55,3	56,3
Entre 25 y 34 años	43,8	31,0	34,3
Entre 35 y 49 años	33,5	25,9	26,3
Entre 50 y 59 años	36,7	24,6	26,3
60 años y más	45,7	34,3	35,8
Posición en el hogar			
Jefe	35,8	25,8	26,7
Cónyuge	42,0	29,0	30,3
Hijo	56,1	42,6	45,3
Otros	59,2	46,7	44,0
Nivel educativo			
Hasta primario incompleto	69,5	60,9	61,1
Primario completo	57,1	49,0	49,5
Secundario incompleto	55,8	47,4	50,8
Secundario completo	39,2	28,9	30,4
Terc. / Univ. incompleto	37,6	24,8	28,3
Terc. / Univ. completo	18,9	11,1	12,7
Rama de actividad			
Industria manufacturera	41,8	26,8	27,9
Construcción	77,0	67,8	68,4
Comercio	53,1	36,2	40,8
Hoteles y restaurantes	59,4	45,3	45,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	45,0	29,1	31,8
Servicios financieros, inmobiliarios, alquileres y empresariales	32,5	20,4	20,8
Enseñanza	9,6	6,1	7,6
Servicios sociales y de salud	31,6	17,1	22,1

(continúa...)

Concepto	2° Sem 03	1° Sem 15	2° Sem 16
Trabajo doméstico	95,3	77,2	75,9
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	19,6	17,7	16,0
Tamaño del establecimiento			
Hasta 5 personas	80,0	70,3	69,8
Entre 6 y 40 personas	35,3	26,4	27,3
Más de 40 personas	12,9	7,1	7,7
Calificación laboral			
Profesional	22,7	14,2	14,9
Técnica	17,1	14,1	14,0
Operativa	39,4	26,7	27,6
Sin calificación	70,9	56,8	60,8

Fuente: Elaboración propia en base al *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL), MTEySS (a partir de la EPH-INDEC).

LAS BUENAS PRÁCTICAS QUE EXPLICAN EL AVANCE DE LA FORMALIZACIÓN EN **BRASIL** DURANTE EL PERÍODO 2003-2014

José Dari Krein

CESIT (Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo) del Instituto de Economía, Unicamp

Marcelo Manzano

CESIT (Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo) del Instituto de Economía, Unicamp

Anselmo Luís dos Santos

CESIT (Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo) del Instituto de Economía, Unicamp

Christian Duarte

CESIT (Centro de Estudios Sindicales y de Economía del Trabajo) del Instituto de Economía, Unicamp



Introducción

Entre los años 2003 y 2014, apoyado en una persistente ampliación del empleo formal, el mercado de trabajo brasileño experimentó un fuerte avance en la formalización de las relaciones de trabajo, lo cual elevó la tasa de formalidad del 44,2% al 58,8% del total de los ocupados. Aun cuando desde el 2015 dicho proceso viene sufriendo una reversión, el caso brasileño representa una experiencia histórica, notable y exitosa, que destaca, principalmente, por la intensidad del proceso de formalización y también por haber ocurrido en sentido contrario a las tendencias observadas en las economías avanzadas durante el mismo período, en que crecieron la flexibilización y la precarización del trabajo¹.

En un contexto de relevantes transformaciones económicas, sociales e institucionales, la ampliación del número de personas ocupadas como trabajadores formales en Brasil – considerando tanto a los empleados inscritos en planilla como a los otros trabajadores que contribuyen a la seguridad social– debe ser comprendida como el resultado de un conjunto de factores (*drives*) que se retroalimentaron a lo largo del período y que, en gran medida, explican la singularidad de la experiencia brasileña. Estos son: a) el crecimiento económico; b) la dinámica demográfica y del mercado de trabajo; c) la reducción de la tasa de participación; d) las políticas públicas de formalización dirigidas a los pequeños negocios; e) el marco regulatorio y el fortalecimiento de las instituciones públicas; y f) el papel de los actores sociales.

El análisis individual de cada uno de estos *drives* y de sus respectivos impactos sobre el proceso de formalización constituye la tarea sobre la cual se concentra el presente capítulo. Recurriendo a dos enfoques analíticos complementarios –teórico-descriptivo y econométrico–, el objetivo específico fue identificar y analizar lo que se puede llamar las "buenas prácticas" que subyacen a la exitosa experiencia de formalización del trabajo en Brasil. Así, a lo largo de este capítulo, después de una sección inicial en la que se hace una breve presentación de los datos referentes a la trayectoria de la formalización de las relaciones de trabajo, se abre un segmento que reúne los análisis relativos a cada uno de esos *drives*, el cual es complementado por un apartado dedicado al análisis del modelo econométrico. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

El crecimiento de la formalidad

Con el avance de la globalización comercial y financiera que se observa desde los años 1980, el fenómeno de la informalidad –que antes estaba asociado fundamentalmente al subdesarrollo, a la debilidad de la regulación estatal o a la baja productividad de las actividades económicas periféricas– ha aumentado en diversos países, en períodos marcados por el crecimiento económico. Es lo que apunta, entre otros, el conocido estudio *Is Informal Normal?*, publicado por la OCDE (2009), donde se indica que desde 1990 se ha producido un crecimiento relativo de los trabajadores informales, hasta el punto en que actualmente ya representan a más de la mitad de los trabajadores en actividad

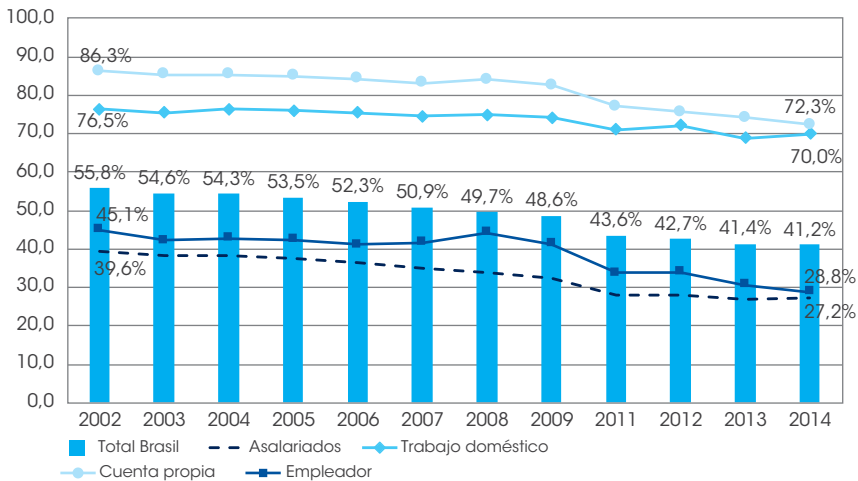
1 Por otro lado, Brasil presentaba un estancamiento de la formalización en la década de 1980, y una reducción a partir de los años 1990 hasta el inicio de los años 2000, período de crisis económica y de opción de políticas liberalizantes. Es decir, la experiencia es aún más expresiva en tanto se ha desplazado la tendencia hacia un nuevo ciclo de formalización.

en el mundo; según estimaciones de Schneider (2012, pág. 35), serían 1.800 millones de ocupados sin contrato de trabajo o cobertura de seguridad social frente a un total de 1.200 millones de trabajadores formales o protegidos². En el caso particular de las economías avanzadas, Huitfeldt y Jütting (2009) estiman que el empleo informal se ha mantenido en niveles elevados, alcanzando una media de aproximadamente el 25% de los trabajadores no agrícolas en los países que componen la OCDE.

Además, como señaló Schneider en un estudio publicado posteriormente, un fenómeno intrigante que se observó con frecuencia en diversos países en el próspero período de 1997-2007 fue la concomitancia de una tendencia de ampliación del porcentaje de trabajadores informales mientras ocurría un generalizado movimiento de reducción de la llamada economía informal (Schneider, 2014, pág. 54).

Brasil, según lo señalado por la OIT (2014), surgió en ese comienzo de siglo como una excepción en lo que se refiere a la evolución de la formalidad, incluso revirtiendo la tendencia de avance de la informalización ocurrida en la década de 1990. A diferencia de muchos países, la informalidad en Brasil retrocedió de forma consistente, particularmente entre los años 2003 y 2014. Y ese es, de acuerdo con la hipótesis de dicho estudio, uno de los importantes indicadores que certifica el virtuosismo de las políticas públicas predominantes durante el citado período, en un contexto institucional y económico muy favorable.

Gráfico 1. Brasil (2002-2014). Trabajadores informales según la posición en la ocupación



Fuente: IBGE - Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués).

Nota: Ocupados en el año de referencia, excluidos funcionarios públicos y trabajadores en actividad de subsistencia.

2 En un reciente estudio de la OIT que compara a 47 países alrededor del globo se llega a conclusiones similares. A pesar de las dificultades metodológicas que rodean compendios de esa magnitud sobre un tema que cuenta con pocas y frágiles bases estadísticas, la OIT constató que al final de la próspera primera década del presente siglo, el trabajo informal alcanzaba el 82% de la población ocupada en el sur de Asia, el 66% en África subsahariana, el 65% en el Sudeste asiático (excluyendo a China), el 51% en América Latina y el 10% en Europa del Este y en Asia Central (OIT, 2014, p. 6).

El análisis de los datos relativos a los ocupados que se encontraban en condición de trabajadores informales –o desprotegidos–³ permite, de hecho, percibir que entre el año 2003 y el 2014 se registraron persistentes caídas anuales de su participación en relación al conjunto de los ocupados en el país, revelando una nítida tendencia de descenso de la tasa de informalidad no solo en términos generales, sino también para cada uno de los segmentos de trabajadores observados. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, la informalidad cayó 14,6 puntos porcentuales cuando se consideró el total de los ocupados; 12,3 puntos entre los empleados asalariados; 14 puntos entre los trabajadores por cuenta propia, y unos modestos 6,5 puntos entre los trabajadores domésticos.

Tabla 1. Brasil (2002-2014). Distribución de los ocupados por condición de protección

Población ocupada Total	Año							
	2002	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Total	77.358	78.455	83.299	86.414	90.550	90.999	95.211	98.095
Protegidos	37.100	38.558	41.679	45.542	49.770	54.259	58.797	60.603
Desprotegidos	40.258	39.898	41.620	40.872	40.780	36.740	36.414	37.492
Empleados asalar./Total	55,1%	55,1%	56,3%	57,3%	57,9%	59,4%	60,2%	59,9%
Protegidos/Total prof.	69,5%	69,0%	70,2%	70,6%	71,0%	71,6%	71,0%	70,5%
Desprotegidos/Total desp.	41,9%	41,6%	42,4%	42,5%	41,9%	41,4%	42,6%	42,6%
Func. públ. + Militares/Total	13,9%	14,0%	13,3%	13,6%	13,4%	12,4%	12,2%	11,9%
Trab. domésticos/Total	9,9%	9,6%	9,6%	9,0%	9,2%	8,1%	7,6%	7,4%
Protegidos/Total prof.	4,8%	4,8%	4,6%	4,4%	4,3%	4,0%	3,8%	3,6%
Desprotegidos/Total desp.	14,5%	14,3%	14,6%	14,3%	15,1%	14,3%	13,6%	13,5%
Cuenta propia/Total	23,8%	24,0%	22,9%	22,4%	21,1%	21,5%	20,8%	21,5%
Protegidos/Total prof.	6,8%	7,2%	6,9%	7,2%	6,7%	8,3%	8,7%	9,7%
Desprotegidos/Total desp.	39,5%	40,2%	39,0%	39,4%	38,7%	41,1%	40,5%	40,7%
Empleador/Total	4,4%	4,3%	4,4%	3,9%	4,4%	3,5%	3,8%	3,8%
Protegidos/Total prof.	5,0%	5,1%	5,0%	4,3%	4,7%	3,9%	4,3%	4,4%
Desprotegidos/Total desp.	3,8%	3,6%	3,7%	3,4%	4,0%	2,9%	3,0%	2,9%
No remunerados/Total desp.	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%

Fuente: IBGE - Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD).

Una consideración importante respecto a las tendencias presentadas en el referido gráfico es que la caída del total de ocupados resulta más acentuada que la que se verifica para cada uno de los otros grupos por separado. Esto se debe a que este proceso ha sido acompañado por un cambio en la estructura ocupacional del mercado de trabajo brasileño

³ Cabe señalar que, dada la institucionalidad de la seguridad social brasileña, para la gran mayoría de los casos nos parece pertinente designar al trabajador informal también como desprotegido (Cf. Cacciamali, 2000, pág. 171). En el caso específico de los trabajadores asalariados sin vínculo formal, además de la imposibilidad de acceso a importantes garantías y beneficios sociales (jubilación, seguro de desempleo, ayuda enfermedad, etc.), quedan inhabilitados para recibir un importante conjunto de beneficios laborales (Compensación por Tiempo de Servicios, vacaciones, paga de vacaciones, gratificación, utilidad, multa por despido, aviso previo, auxilio transporte, entre otros) que pueden corresponder a una renta mensual diferida en el tiempo que alcanza hasta el 60% del salario mensual percibido (Cf. Santos, 2006).

–el efecto composición– en favor de las actividades con mayor tasa de participación de trabajadores protegidos. De hecho, como se puede observar en la Tabla 1, los empleados asalariados ampliaron su participación en el total de ocupados, saltando del 55,1% en 2002 al 59,9% en 2014, mientras que los demás grupos perdieron participación, sobre todo los trabajadores domésticos, con una caída de 2,5 puntos porcentuales en el período, y los trabajadores por cuenta propia, con una caída de 2,3 puntos porcentuales.

Desde luego, es posible afirmar que la tendencia de formalización parece guardar fuerte relación con el crecimiento del empleo protegido a un ritmo intenso y continuo a lo largo de todo el período, en paralelo a una caída absoluta del número de empleos sin protección o informales. Mientras que el primer contingente tuvo un incremento de 16.995.471 (65,8%) entre 2002 y 2014, el total de asalariados informales disminuyó en 890.897 personas (-4,7%).

Los múltiples *drives*

A. El crecimiento económico

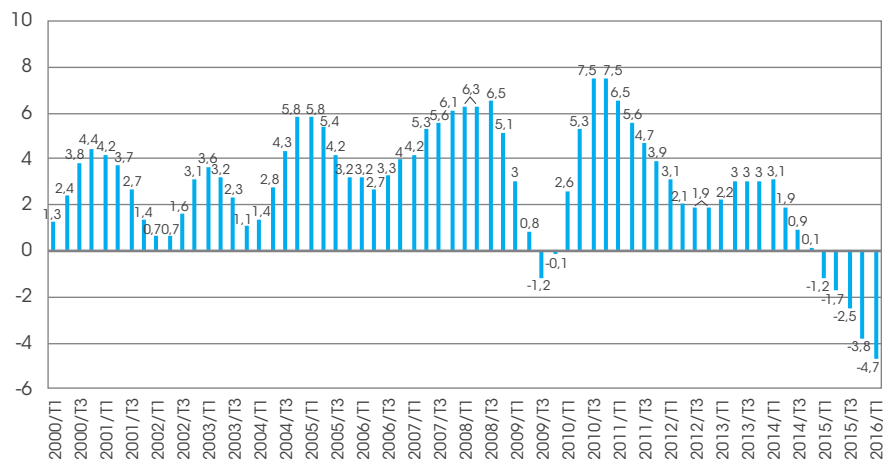
El primer *drive* analizado fue el del crecimiento económico, medido en términos de tasas de crecimiento del PIB. Aunque esta es una variable cuyos impactos directos sobre las tasas de formalidad no se han captado de forma expresiva en el ejercicio econométrico realizado –según los resultados del modelo de datos apilados (MQO) la variación del PIB explicaría algo próximo al 7% del incremento en las tasas de formalización–, se entiende que el crecimiento económico fue precondition fundamental para la ocurrencia de efectos de mayor amplitud de las demás variables observadas.

A lo largo de la primera década del siglo XXI, Brasil, así como la mayoría de los países de América Latina, experimentó un ciclo virtuoso de crecimiento económico que abrió espacio para importantes avances económicos y sociales. Después de dos décadas de estancamiento y recurrentes crisis en la balanza de pagos, aún en la primera mitad de la década del 2000, la expansión del comercio mundial, motivada por la relación simbiótica entre las finanzas desreguladas de EE. UU. y la manufactura china, proporcionó una rara ecuación del desequilibrio externo brasileño, y así viabilizó un ciclo de crecimiento económico de razonable intensidad y duración (Gráfico 2).

A partir de ese impulso externo, un conjunto de políticas públicas orientadas a las capas de menor renta –especialmente un programa de transferencia de renta continuada y la elevación del salario mínimo–, asociadas a la expansión y democratización del crédito, indujeron a un fuerte crecimiento del consumo de masa que, a su vez, hizo aumentar las tasas de inversión agregada, garantizando vigor y sostenibilidad al crecimiento del PIB (Sicsú, 2017).

Por lo demás, hay otros dos aspectos asociados al patrón de crecimiento económico que nos parecen centrales en lo que concierne a la capacidad de inducir y estimular la formalización en el período: 1º) los instrumentos públicos de estímulo al desarrollo que inducían o exigían la formalización de las actividades económicas (licitaciones y compras públicas del Gobierno central y de las estatales con obligatoriedad de contenido local y de cumplimiento de las leyes laborales, así como las exigencias vinculadas a los préstamos de los bancos públicos); y 2º) la introducción y el perfeccionamiento de técnicas y equipamientos de tecnología de información dedicados a fiscalizar y controlar transacciones financieras y tributarias.

Gráfico 2. Brasil (2000-2016). Variación del PIB por trimestre (tasa acumulada en 4 trimestres)



Fuente: IBGE - Coordinación de Cuentas Nacionales. Disponible en: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=ST13&t=produto-interno-bruto-br-variacao-volume>

B. El mercado de trabajo

El referido ciclo de prosperidad económica que se extendió de 2003 a 2014 en Brasil estuvo acompañado de una importante dinamización del mercado de trabajo, con efectos muy positivos sobre los estratos más pobres de la población y sobre los asalariados en general. Entre los diferentes resultados de esta poco común etapa de crecimiento económico con democracia, el aumento del empleo formal, además de la elevación de los salarios reales, fue quizás el logro más importante del período. En ese sentido, y a pesar de las adversidades que se derivan de la globalización financiera, Brasil logró demostrar que aún es posible avanzar en la estructuración del mercado de trabajo, y, al mismo tiempo, elevar los estándares regulatorios, expandiendo empleos y aumentando los salarios.

En los doce años que separan el último año del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (2002) y último año del primer gobierno de Dilma Rousseff (2014), se generaron en el país 19,8 millones de ocupaciones adicionales (1,65 millones/año), lo que correspondió a una ampliación del 25% en el período (Tabla 2).

Tabla 2. Brasil (2002 y 2014). Ocupados por grupo de edad

Grupo de edad	Años		Variación	
	2002	2014	N. Abs	%
Total	79.709	99.448	19.739	25%
15 a 17 años	3.357	2.434	- 923	-27%
18 a 24 años	14.270	13.841	- 429	-3%
25 a 29 años	10.248	11.895	1.647	16%
30 a 39 años	19.981	25.185	5.204	26%
40 a 49 años	16.047	21.615	5.568	35%
50 a 59 años	8.928	15.539	6.611	74%
60 años o más	4.962	8.111	3.149	63%

Fuente: IBGE - Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD).

A pesar de que el volumen es significativo, principalmente en comparación con el período anterior, el contingente de nuevos ocupados por sí solo no parecía suficiente para revertir las altas tasas de desocupación que se registraron en 2002⁴. Sin embargo, como este proceso fue acompañado por un crecimiento ligeramente más lento de la PEA (22%), su efecto neto sobre el mercado de trabajo fue amplificado, reduciendo las tasas de desocupación a niveles bastante bajos para el patrón histórico brasileño: de 11,5% en 2002 pasó a 4,9% en 2014 (PME/IBGE).

Cuando se analiza la evolución de los ocupados por grupos de actividad económica, se percibe que, con excepción de la agricultura –donde se registró una caída del 12%, con la eliminación de 1,9 millones de puestos de trabajo en el período–, en todos los demás grupos ocurrieron variaciones positivas. Más aun, en casi todos los grupos se registraron tasas de crecimiento superiores a las observadas en relación al crecimiento de la PEA. Las dos excepciones fueron los servicios domésticos y la industria de transformación, con tasas de crecimiento del 5% y 14%, respectivamente.

Sobre esta dinámica, se debe mencionar que los grupos de actividad con mayor dinamismo en términos de nuevas ocupaciones fueron justamente aquellos que, de alguna manera, resultaron el objetivo de las políticas gubernamentales específicas. Tales fueron los casos, por ejemplo, del grupo de construcción civil, beneficiado por el avance del crédito y el programa "Minha Casa Minha Vida"; o del grupo de actividad de educación, salud y servicios sociales, beneficiado por la implementación de políticas públicas inscritas en la Constitución de 1988, y reguladas y priorizadas en los presupuestos públicos del período reciente. Lo mismo sucedió con los grupos fomentados indirectamente por las políticas de renta –elevación del salario mínimo, programas de transferencia de renta, programas de apoyo a la agricultura familiar, entre otras–, las que, junto con la facilitación del crédito a los más pobres y la caída de la inflación, impulsaron –a través del consumo– a los sectores de alojamiento y alimentación y de transporte, almacenamiento y comunicación, entre otros.

Respecto de los dos grupos de actividad cuyo crecimiento de las ocupaciones siguió a un ritmo inferior al de la PEA –servicios domésticos e industria de transformación–, ambos revelan dos dimensiones importantes del proceso. Por un lado, el bajo crecimiento de los ocupados en servicios domésticos es un indicio de que esa categoría ocupacional, a pesar de ser la más grande del país, atrae cada vez a menos trabajadores, especialmente cuando crece la oferta de vacantes en otras actividades (IPEA, 2017). Por otro lado, el débil crecimiento de la ocupación en la industria de transformación en el período –entre 2007 y 2014 se eliminaron 840.000 empleos– revela la fragilidad y el carácter precario de ese ciclo de desarrollo de 12 años, en especial en lo que se refiere al arreglo macroeconómico sobre el cual estuvo asentado.

En efecto, como bien ha señalado la literatura especializada, la convergencia virtuosa de factores que actúan sobre el mercado de trabajo, además de sus diversos reflejos positivos sobre la dinámica social del país, constituyó una de las principales causas de la importante

4 Como lo señalan Baltar y Leone (2015, pág. 55), la tasa de crecimiento de las ocupaciones siguió por debajo de las tasas de crecimiento del PIB en la mayor parte del período, lo que expresaba una elasticidad de empleo insuficiente –del orden de 0,43– para incorporar a la PEA desocupada si esta continuara creciendo al mismo ritmo en que lo venía haciendo hasta entonces.

caída de la desigualdad de ingreso verificada en este inicio de siglo en Brasil (Calixtre, 2014; Carvalhaes, 2014; Baltar, 2015).

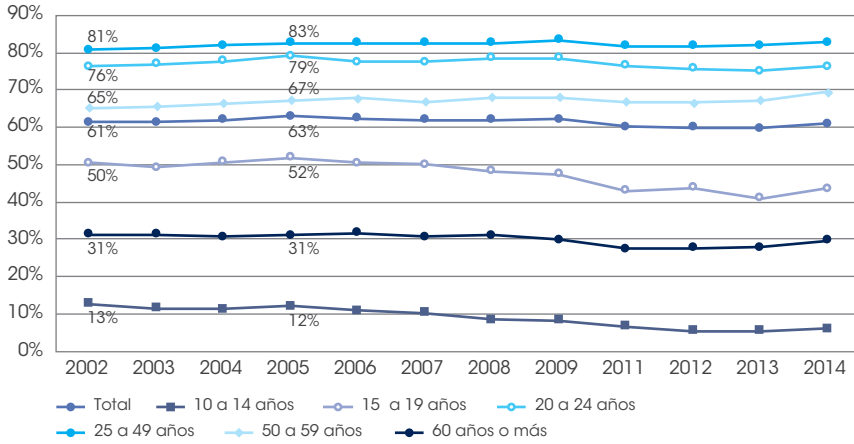
C. La tasa de participación

Entre las múltiples determinaciones que concurrieron en el proceso de formalización en discusión, tan importante como la creación de nuevos puestos de trabajo fue el comportamiento positivo de las tasas de participación (PEA / PET) de cada uno de los grupos de edad del país. Aunque en términos totales la tasa de participación haya variado poco a lo largo del período –en 2014 se había retornado a los mismos 61% que se registraron en 2002–, hay considerables diferencias cuando se observa su evolución por los distintos grupos etarios.

Como un indicativo adicional de mejora social, en el período se dio un aumento de la participación de los ocupados en edad adulta (entre 25 y 59 años) y una caída de los grupos de edad localizados en los extremos de la distribución etaria. Así, mientras que en los grupos con edades de 10 a 14 y de 15 a 19 años se registraron caídas de 7 puntos porcentuales en las respectivas tasas de participación, en el agrupamiento de personas con más de 60 años se percibió una leve variación negativa de 1 punto porcentual en el mismo período (Gráfico 3).

Otro aspecto relevante en relación a los cambios favorables que ocurrieron en las tasas de participación se refiere a sus diferencias regionales. El fenómeno del cambio de composición etario registrado en términos nacionales tuvo mayor amplitud en las regiones menos desarrolladas del país (Norte y Nordeste), justamente donde había mayor prevalencia de ocupaciones precarias e informales.

Este comportamiento particular, y hasta cierto punto sorprendente, de las tasas de participación es un aspecto esencial para entender la caracterización del tipo de desarrollo que alcanzó la sociedad brasileña a lo largo de ese período. La caída de las tasas de participación entre los más jóvenes y las personas de edad avanzada refleja, de modo sintético, la mejora de las condiciones de vida de los más vulnerables, ya que apunta a una menor dependencia de las familias de bajos ingresos en relación al empleo precoz o a las jubilaciones tardías (Quadros, 2014; Santos y Gimenez, 2015). No obstante, cabe recordar que, además de las mejoras observadas en el mercado de trabajo, el proceso fue acentuado por las políticas de transferencia de renta –Bolsa Familia, BPC y jubilaciones– y por la mayor oferta de vacantes en el sistema de educación –ampliación de las plazas en los cursos técnicos, expansión de la red de universidades federales, becas y financiamiento para alumnos en instituciones de enseñanza privada–, lo que llevó, finalmente, a un cambio positivo de la estructura etaria de la población económicamente activa en el mercado de trabajo brasileño (Baltar y Leone, 2015, pág. 64).

Gráfico 3. Brasil (2002 y 2014). Tasa de participación por grupo de edad

Fuente: IBGE - Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD)

Nota: La categoría Total incluye a las personas sin declaración de condición de actividad o con edad ignorada.

Es decir, ese resultado solo fue posible por la concurrencia de dos factores, el demográfico y el económico: la caída del número de personas en edad activa para esos grupos de edad específicos, y la posibilidad de mantenerse por más tiempo en la condición de inactividad económica⁵.

De acuerdo con los resultados obtenidos por el modelo econométrico, de manera constante, para cada reducción de 1 punto porcentual en la tasa de participación se verificó un aumento de 0,338 puntos porcentuales en la tasa de formalización.

D. Las políticas de formalización para los pequeños negocios

Otro *drive*, o determinante importante, del proceso de formalización fue el conjunto de políticas dirigidas a la formalización de micro y pequeñas empresas (mype), y de sus propietarios y empleados, que alcanzó también a muchos trabajadores por cuenta propia, principalmente a través de medidas de exención de tributos y contribuciones sociales y desburocratización. Con el establecimiento del SIMPLES Federal (1996), y la importante ampliación de sus instrumentos de incentivos y mayor alcance a partir de la creación del SIMPLES Nacional (2006)⁶, así como con la política del Micro Emprendedor Individual⁷

5 Además, otro indicador que refuerza este entendimiento se refiere a la evolución de la desocupación de los otros miembros de la familia (i.e., que no son responsables del sustento de la familia), que sufrió una caída de 9 puntos porcentuales entre 2002 y 2014 (PME/IBGE).

6 La creación del Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y Pequeñas Empresas (SIMPLES Federal) representó un fuerte avance institucional, por su alcance, en términos de incentivos, reducción de la burocracia, simplificación y reducción de tributos.

7 En el segundo mandato del gobierno de Luiz Inacio Lula Da Silva, con la Ley Complementaria N°128, de 2008, se creó el estatuto jurídico del Micro Emprendedor Individual (MEI), por el cual se amplió significativamente la política para la formalización de pequeños emprendimientos en el Brasil, especialmente los autónomos y emprendimientos "más pobres" (Santos, 2012; Corseuil *et al.*, 2014; Krein y Manzano, 2014; Cardoso, 2016). En este caso, "las obligaciones legales y los costos laborales fueron aún más reducidos, para regularizar a trabajadores por 'cuenta propia' o a aquellos que estaban al margen del mercado formal" (Krein y Manzano, 2014).

(MEI)⁸, en 2008 se logró efectivamente formalizar un número considerable de vínculos de empleo asociados a los pequeños negocios⁹. Para tener una idea, si se considera solo el número de los MEI que fueron registrados y permanecieron activos entre 2009 y 2014, estos alcanzaron un total de 4.578.429 unidades, mientras que otros 4.204.930 de vínculos formales de empleo se registraron en empresas inscritas en el SIMPLES Nacional entre 2007 y 2014 (Krein *et al.*, 2017). Solo el total de asalariados formalizados en empresas participantes del SIMPLES Nacional y del MEI superaron el umbral de los 11 millones, de modo que para 2014 se había alcanzado casi el 30% del total de empleados asalariados formales en el sector privado brasileño (Krein *et al.*, 2017).

Considerando la fuerte concentración de la informalidad en diversas actividades de pequeños negocios (Santos, 2006; Santos, 2012; Bertranou y Casanova, 2014), las políticas del SIMPLES y del MEI –desde 1999 y más intensamente después de 2007– contribuyeron a la caída de la informalidad en el conjunto de las micro y pequeñas empresas formalizadas, en los pequeños emprendimientos familiares y de trabajadores por cuenta propia, en las actividades agrícolas de pequeña escala, y en actividades desarrolladas en las calles en el medio urbano y sin establecimientos fijos, alcanzando a asalariados, empleadores y/o propietarios de las medianas y pequeñas empresas, profesionales autónomos, segmento que en general caracteriza a la inmensa mayoría de la informalidad en los países pobres y/o en desarrollo. Así, la pérdida de participación de las ocupaciones informales en la estructura ocupacional brasileña, en el período 2004-2014, significó, al mismo tiempo y en gran medida, la reducción de la participación de la informalidad en el interior de los pequeños negocios, donde se concentra la mayor parte de esta, hecho observado en diversos países¹⁰.

Aunque es importante resaltar que parte de dichos números es expresión de la expansión de la actividad económica en el período, también los resultados econométricos refuerzan la percepción de los inequívocos avances en la formalización promovidos por las políticas dirigidas a la formalización del segmento de las MPE. Al analizar el modelo de datos apilados fue posible constatar –a una significancia del 5%– que solo por la introducción del SIMPLES, a cada punto porcentual de aumento en el número de empresas que optó por este, la tasa de formalización se eleva en 0,068 puntos porcentuales. Es decir, también en el análisis econométrico quedó muy claro que la implementación del SIMPLES (Federal y Nacional) tuvo un papel muy relevante en el proceso de formalización, en una magnitud similar a la encontrada para el crecimiento del PIB. La creación del MEI representó una

8 Diversas políticas orientadas a apoyar el segmento de micro y pequeñas empresas fueron importantes para la formalización de los negocios y de sus trabajadores en Brasil, especialmente en las últimas dos décadas. Para información más detallada sobre las características del SIMPLES y del MEI, confrontar Krein *et al.*, 2017; Santos, 2012. Ver también Delgado *et al.*, 2007.

9 Según Cardoso J. C. (2007), entre 1999 y 2005, la tasa de crecimiento observada para el número de vínculos formales de trabajo creció proporcionalmente más en este segmento de las micro y pequeñas empresas que optaron por el SIMPLES que en el segmento de las empresas que no lo hicieron. Esto sugiere que este régimen simplificado de tributación puede haber favorecido tanto la creación de nuevos emprendimientos como la formalización de emprendimientos ya existentes, que antes operaban en la ilegalidad.

10 En la misma dirección que la concentración de la informalidad en las pequeñas empresas, Bertranou y Casanova (2014, pág. 98) muestran para el caso de Argentina que "la tasa específica de empleo asalariado no registrado en microestablecimientos (de hasta cinco personas) más que duplica la tasa de incidencia para el total del empleo asalariado, y, además, un elevado porcentaje de los asalariados no registrados se desempeña en este tipo de unidades productivas".

ampliación fundamental en la política de formalización de pequeños emprendimientos, ya que alcanzó principalmente a los emprendimientos individuales, a los trabajadores por cuenta propia y a los propietarios de negocios marcados por un tamaño muy reducido, con bajo grado de organización y productividad, muchos de los cuales desarrollaban sus actividades en las calles o en establecimientos inapropiados, y, en proporción significativa, ubicados en unidades federativas y/o regiones más pobres del país. Sin embargo, no solo estas regiones fueron beneficiadas por el MEI, pues este alcanzó, igualmente, a millones de pequeños negocios localizados en las regiones más desarrolladas. Debido a la diversidad de los segmentos de las medianas y pequeñas empresas alcanzados y de trabajadores beneficiados por las políticas de formalización, así como a la gran participación de los emprendedores y empleados en el total de formalizados en el Brasil, especialmente en el período 2004-2014, tales políticas merecen ser destacadas por su relevancia no sólo cuantitativa sino también cualitativa¹¹.

E. El fortalecimiento del marco regulatorio

Como lo muestra la experiencia internacional, no siempre buenos indicadores económicos son suficientes para generar cambios expresivos en el grado de formalización. En el caso brasileño, la fuerte formalización en el período revela una relación directa con el marco legal institucional vigente en el país¹².

Por un lado, en un contexto de mejora de los indicadores del mercado de trabajo, la existencia de un marco legal institucional que protege a los trabajadores fue un estímulo a la formalización, pues el registro (formal) en planilla es un factor decisivo para el acceso a la protección social. Este aspecto es aún más relevante en tanto el modelo brasileño de relaciones de trabajo se caracteriza como legislación mixta (Noronha, 1998; Cardoso, 2003), modelo en el que el peso del marco legal se constituye en el principal definidor de las reglas que rigen la relación de trabajo. El escenario de bajo desempleo permite a los ocupados exigir el registro formal, debido a las limitaciones que supondría para su vida como ciudadano la informalidad, en términos de acceso al crédito, a la seguridad y a los derechos laborales.

Por otro lado, a pesar de la extensión de la legislación laboral, el mercado de trabajo presenta flexibilidad especialmente en materia de despido del trabajo, que resulta evidente en una altísima tasa de rotación: por encima del 40% al año, en promedio, en el período (DIEESE, 2014a). Por lo tanto, en la introducción de contratos temporales y parciales, no hubo un aumento en los años 2000, luego de su introducción en los años 1990. Sigue prevaleciendo el contrato por un período indefinido, inclusive porque las empresas tienen la facilidad de romper el vínculo sin la necesidad de justificar (Krein y Biavaschi, 2015). Es decir, la formalización no está relacionada con las políticas de flexibilización. Por el contrario, es la existencia de un marco legal protector, en un contexto de mercado laboral favorable, la que también explica el progreso de la formalización.

11 Un análisis más detallado sobre los impactos de las políticas dirigidas a los pequeños negocios en Brasil, en la formalización de vínculos de empleo o de emprendedores individuales (trabajadores por cuenta propia) y empleadores, inclusive con referencias sobre diferentes comportamientos regionales, puede ser encontrado en el Informe Final de Investigación realizado para la OIT (Krein *et al.*, 2017).

12 Sobre el papel de las instituciones públicas en la formalización, ver Krein y Manzano (2014).

F. El papel de las instituciones públicas y el fortalecimiento del marco regulatorio

En el mismo marco legal, se destaca en el proceso de formalización la acción de las tres instituciones públicas responsables de la efectividad de los derechos laborales: Justicia del Trabajo, Ministerio Público del Trabajo (MPT) y Sistema de Fiscalización del Trabajo. En el período analizado en el presente texto, las instituciones, con excepción de la última, se fortalecieron. Como, en Brasil, parte de la informalidad es históricamente una cuestión de ilegalidad, el combate más intenso y eficaz contra los fraudes contribuyó a la formalización, tanto por la mayor presencia de aquellas instituciones en el territorio nacional como por la dominancia de interpretaciones que reconocen como fraude las relaciones de empleo encubiertas¹³.

De este modo, el análisis descriptivo permitió identificar algunos avances importantes, notablemente la expansión e interiorización de la Justicia del Trabajo (el número de servidores aumentó en 49,6% en el período), así como en lo que concierne al alcance de sus acciones, expresado en la ampliación de 52,6% del número de procesos laborales iniciados. Además, prevaleció una tendencia de lucha contra las ilegalidades en que se reconocía el trabajo asalariado cuando la subordinación quedaba caracterizada, juzgando así como fraude las contrataciones que por vías alternas intentaban burlar la relación de empleo, tales como el trabajo de practicante, la contratación como persona jurídica, las falsas cooperativas y los autónomos proletarizados. En la misma perspectiva, cuando una empresa tercerizaba o subcontrataba parte de los servicios o procesos de producción de bienes, esta era responsabilizada, al menos subsidiariamente, si la subcontratista no pagaba los derechos y no retenía los aportes sociales. Por eso, en sectores típicamente tercerizados, tales como aseo y conservación, el índice de formalización es mucho más elevado que en la media de los asalariados (Krein y Manzano, 2014).

De forma análoga, también en el MPT se registraron avances importantes: entre 2002 y 2014, el número de fiscales del trabajo en el país aumentó de 195 a 585 (+ 200%), mientras que el número de servidores se elevó de 1.641 a 3.087 (+ 88,1%). El MPT es, al mismo tiempo, un órgano interviniente¹⁴ y agente, "imbuido del papel de defensor de la sociedad en la protección de los intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. Además, puede actuar como árbitro o mediador en la solución de los conflictos colectivos de trabajo. Así, el MPT, tal cual actualmente constituido, tiene un carácter permanente, autónomo e independiente. Por no estar subordinado a cualquier otro poder o institución de la República, puede incluso ser considerado como un "extra poder" encargado de fiscalizar el cumplimiento de las leyes" (Krein y Manzano, 2014, pág. 35). La actuación del MPT se centra básicamente en las cuestiones que involucran a colectivos de trabajadores con repercusiones en las relaciones sociales. Los fiscales tienen la libertad, y autonomía administrativa y funcional, para tomar iniciativas

13 La relación encubierta de empleo ocurre cuando están presentes las características del trabajo asalariado, pero la contratación ocurre por otra modalidad, tales como persona jurídica, practicante, falso cooperado o autónomo.

14 El MPT tiene presencia en las sesiones de juicio de los Tribunales del Trabajo. En algunos casos tiene el cometido de emitir opiniones en causas en curso. Se destaca también la actuación que desempeña en el ámbito del ejercicio del Poder Normativo.

de investigación, corroborar denuncias y hacer el direccionamiento judicial¹⁵ de cualquier cuestión que resulte en incumplimiento de la legislación social, y que afecte a un colectivo de trabajadores o a la sociedad en su totalidad. En la práctica, debido al grado de autonomía y la independencia de que disfruta, cada fiscal constituye un órgano público propio, con poderes para desencadenar un número considerable de acciones. Por ejemplo, junto con las otras instituciones se constituyeron grupos móviles de combate al trabajo análogo a la esclavitud y a las falsas cooperativas de trabajo.

En lo que se refiere a las acciones de fiscalización del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), aunque se puede percibir un aumento de los procesos de formalización relacionados a acciones fiscalizadoras –entre 2005 y 2007 se llegó a un total de aproximadamente 700.000 trabajadores formalizados por año–, persisten algunas fragilidades metodológicas que no permiten sacar conclusiones definitivas de los datos disponibles. De cualquier modo, en un contexto de expansión de los ingresos públicos y de fortalecimiento de la economía, parece claro que aquellas instituciones públicas en conjunto han ampliado sensiblemente su ámbito de acción a lo largo del período, al mismo tiempo que el sector empresarial respondió a esa elevación del nivel reglamentario con creciente formalización de las actividades productivas y de los vínculos de empleo asociados a ellas.

Finalmente, otro aspecto a destacar fue la mayor aproximación entre las instituciones responsables de la afirmación del derecho, especialmente desde 2004, con la ampliación de la competencia de la Justicia del Trabajo, a partir de la aprobación de la Enmienda Constitucional 45. El encaminamiento de los procesos para la Justicia del Trabajo –tales como accidentes de trabajo, acoso moral y sexual, etc.– contribuyó para que también el MPT pudiera actuar sobre problemas generadores de precariedad y fraudes. Además, se han agregado los procesos de “cobro de multas administrativas por actas de infracción, que ahora también están dentro del alcance del Ministerio Público del Trabajo” (Vieira, citado en Krein y Manzano, 2014, pág. 37), aumentando la presión sobre las empresas que no cumplen con la legislación y, por efecto demostración, inhiben la ocurrencia de otras prácticas dañinas.

La experiencia concreta muestra que, en un contexto más favorable del mercado de trabajo, la presencia de instituciones equipadas y actuantes puede hacer la diferencia en el reto de combatir una de las principales fuentes de la informalidad en Brasil, que es la ilegalidad. En un ambiente en el que todos los agentes económicos cumplen la ley, se reduce el espacio para una competencia predatoria y desleal, en que unos pueden ganar ventajas comparativas simplemente por negarse al registro y al pago de los aportes previsionales.

G. El mayor protagonismo de los actores sociales

El papel de los actores sociales y del diálogo es uno más, entre otros vectores, que contribuye a explicar el proceso de formalización de las relaciones económicas e inclusión en la seguridad social de segmentos de ocupados. Por un lado, iniciativas nuevas e importantes

15 El MPT tiene legitimidad de juzgar procesos teniendo como objetivo, por ejemplo, a la declaración de nulidad de cláusulas abusivas o ilegales en acuerdos o convenciones colectivas de trabajo. También puede proponer acciones civiles públicas en la defensa de intereses difusos e individuales homogéneos, interponer recursos, firmar términos de compromiso de ajuste de conducta, realizar inspecciones y promover conciliaciones.

de los actores sociales resultaron en campañas de formalización, y, por otro lado, la organización e intervención de los actores influyó la elaboración e implementación de políticas públicas generales y específicas que refuerzan la lógica de la formalización y del combate a la informalidad. Aunque los resultados econométricos no hayan captado correlaciones significativas entre la variable sindicalización y la tasa de formalidad, el gran crecimiento del número de negociaciones colectivas que lograron aumentos reales de salarios (del 18,8% en 2003 al 91,51% en 2014) indica que el poder de negociación de los sindicatos aumentó en el período, con probables repercusiones sobre la caída de la informalidad.

Un gran ejemplo de "buenas prácticas" fue la iniciativa coordinada por el DIEESE (Departamento Intersectorial de Estudios Económicos y Sociales), que construyó un proyecto denominado "Reducción de la Informalidad a través del Diálogo Social", que tuvo el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Desarrollo (FOMIN); además, contó con el apoyo de las centrales sindicales, de la OIT, de diversos ministerios y órganos públicos del Gobierno Federal, del SEBRAE, entre otras entidades. El proyecto tenía como objetivo la reducción de la informalidad por medio de una acción que involucrara tanto a las organizaciones de trabajadores y empleadores como a los órganos públicos en locales y segmentos económicos con baja formalización (DIEESE, 2015).

Se desarrollaron 10 proyectos piloto en diferentes regiones del país, con participación directa de diversos actores sociales y poderes públicos. Los resultados fueron bastante prometedores en la perspectiva de reducir la informalidad en los lugares en que se llevó a cabo el proyecto. La movilización de personas e instituciones para encontrar respuestas colectivas fue un ejercicio que fortaleció la democracia y la organización comunitaria en la solución de los asuntos pertinentes a la vida de las personas. Las iniciativas crearon espacios públicos (en municipalidades, sindicatos, ONG y organismos públicos) con la finalidad de esclarecer a los ocupados y de enfrentar a la burocracia necesaria para la formalización, especialmente en la regularización fiscal de pequeños productores familiares, trabajadores autónomos y emprendimientos informales (DIEESE, 2014b).

Además, la experiencia del diálogo y el diagnóstico de la situación de informalidad por medio de investigación-acción dieron bases para cambios institucionales, entre las cuales se destacan: 1) cambios legales para incorporar segmentos con bajo acceso a la seguridad, tales como trabajadores rurales y rurales domésticos¹⁶; 2) creación de programas electrónicos que simplifican el llenado de las guías laborales y de seguridad social, como por ejemplo el E-social¹⁷. A pesar de constituir ejemplos exitosos de buenas prácticas, tales proyectos piloto, sin embargo, no pudieron medir sus resultados debido a su impacto sobre las tasas de formalidad general de la economía (DIEESE, 2015).

16 Por ejemplo, las nuevas leyes aprobadas en el Parlamento nacional fueron: 1) enmienda Constitucional N° 72 de 2013, que fue regulada recién en 2015, la cual eleva los derechos y crea mecanismos que facilitan el registro de las trabajadoras domésticas; 2) perfeccionamiento de la Ley N° 11.718 / 08, que garantizó que los productores rurales familiares registren a eventuales empleados.

17 E-social es básicamente un programa (*software*) en el que el agente económico inserta las informaciones y automáticamente se realizan los cálculos y se generan las diferentes guías de pago de los aportes laborales, de seguridad social y tributarios, así como también calcula los derechos y el valor de la remuneración de los trabajadores.

Análisis econométrico

Descripción del modelo

El objetivo del modelo es evaluar la contribución de cada uno de los motores para explicar la variación de la tasa de formalización en el período comprendido entre 2004 y 2014. Para ello se construyó una base con datos de tres fuentes. La primera es la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués), de donde se extrajo la mayor parte de las variables, que cuenta con microdatos que describen las características socioeconómicas de los individuos, como empleo y renta. La segunda son las cuentas regionales del IBGE para el cálculo del PIB estatal. La tercera fuente es la Relación Anual de Información Social (RAIS), con datos de los individuos reportados por las empresas junto al Ministerio de Trabajo y Empleo.

La base de datos está compuesta de 270 observaciones para el período 2004 y 2014¹⁸, con variables en el nivel de las unidades federativas (27 UF). Aunque el objetivo del texto sea analizar el crecimiento de la formalidad a nivel nacional, la desagregación por UF es el resultado de una estrategia para aumentar el número de observaciones del modelo, haciendo las estimaciones más confiables.

La variable dependiente es la tasa de formalización (tx_formal), extraída de la PNAD. Los empleados inscritos en planilla, militares, funcionarios públicos estatutarios, así como los empleados que no están inscritos, empleadores y trabajadores por cuenta propia que contribuyen a la seguridad social son considerados en el total de ocupados formales. El uso de estas categorías contempla la definición de "ocupado formal", que incluye tanto a los individuos en una relación de trabajo formalizada por la presencia de la planilla como a los contribuyentes a la seguridad social. A partir de esto, la tasa de formalización fue definida como la razón entre el total de ocupados formales sobre el total de ocupados.

La Tabla 3 resume las 6 variables independientes utilizadas y que son las posibles determinantes de la variación de la tasa de formalidad a lo largo del tiempo en Brasil. Las series fueron computadas en la primera diferencia o en tasas de crecimiento a fin de lidiar con posibles problemas de no estacionariedad.

18 Las observaciones para el año 2010 no están presentes en la base de datos porque la mayor parte de las variables fueron obtenidas de la PNAD, que no realiza la investigación en los años del Censo. El cambio en la metodología del Catálogo Brasileño de Ocupaciones (CBO) en 2002 implicó el uso de datos sólo a partir de 2003. Como las series son tratadas en la primera diferencia (valor observado en el año t menos el valor observado en el año $t-1$), las observaciones para 2003 no aparecen en la muestra.

Tabla 3. Descripción de las variables independientes

Variable	Descripción	Fuente	Nombre
Tasa de desocupación	Trabajadores desocupados sobre PEA	PNAD	$\Delta tx_desocup$
Crecimiento del PIB	Tasa de crecimiento del PIB estadual en valores de 2014	IBGE	g_pib_real
Tasa de sindicalización	Trabajadores sindicalizados sobre total de ocupados	PNAD	Δtx_part
Tasa de participación	PEA sobre PET	PNAD	Δtx_part
Ocupados en la Justicia del Trabajo	Suma de los individuos en las ocupaciones de juez, fiscal y auditor-fiscal del trabajo	RAIS	Δjt
Registrados en el SIMPLES (Federal y Nacional)	Suma de empresas que optaron por el SIMPLES y de los vínculos subyacentes	DataPrev	$g_simples$

Las secciones anteriores del capítulo describieron de qué manera una serie de factores económicos e institucionales contribuyeron a explicar el crecimiento de la formalización entre 2003 y 2014. Las variables independientes presentadas en esta sección deben ser vistas como aproximaciones a cada uno de los motores (*drives*) descritos anteriormente, en un intento de cuantificar la contribución de cada uno de ellos para explicar el aumento de la formalidad.

La inclusión de las tasas de desocupación y de sindicalización busca captar el poder de negociación de los trabajadores en el momento de la exigencia de registro formal del trabajo. El crecimiento del PIB mide cómo el dinamismo económico puede contribuir a la generación de puestos de trabajo, sobre todo formales. La tasa de participación – calculada como el porcentaje de individuos en edad de trabajar que están participando del mercado de trabajo– engloba la parte de la variación de la formalización explicada por la dinámica demográfica.

El número de ocupados en la Justicia del Trabajo (jueces, fiscales y auditores-fiscales) puede revelar cómo el fortalecimiento de las instituciones públicas responsables de la fiscalización y el monitoreo del trabajo y del empleo ayudaron en la formalización de las ocupaciones. Por último, la suma de los vínculos y de los establecimientos que optaron por el régimen de tributación del SIMPLES (Federal y Nacional) resulta un indicador de cómo la política gubernamental de simplificación tributaria afectó la tasa de formalización.

Estadísticas descriptivas

La Tabla 4 reúne las estadísticas descriptivas para todas las variables.

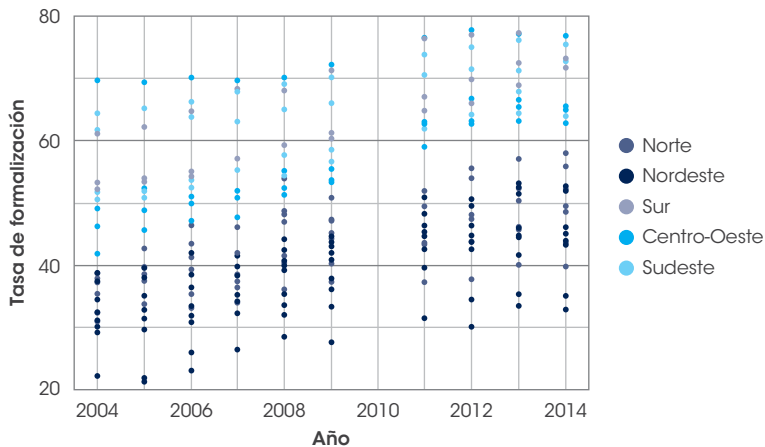
Tabla 4. Estadísticas descriptivas

Variable	Métrica	Media	Mediana	Mín.	Máx.	Desviación Estándar
Tasa de formalización	%	49,45	48,18	21,42	77,78	13,63
Tasa de de desocupación	%	7,47	7,30	3,01	14,34	2,33
Crecimiento del PIB	%	5,13	5,08	-22,63	37,99	6,94
Tasa de sindicalización	%	16,76	16,14	7,73	30,70	4,78
Tasa de participación	%	69,29	69,65	56,74	80,58	4,46
Ocupados en la Justicia del Trabajo	Unid.	206,09	118,00	0,00	1044,00	1,13
Registrados en el SIMPLES (Federal y Nacional)	Unid.	394.228	144.448	5.887	4.084.380	1,65

El Gráfico 4 muestra la evolución de la tasa de formalización en los estados, agrupados en grandes regiones (Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste) en el tiempo. En él se observa que la tasa de formalización crece continuamente para todas las regiones. Sin embargo, la heterogeneidad económica de las regiones brasileñas se refleja también en la distribución del empleo formal en el espacio.

Las regiones históricamente atrasadas en el desarrollo nacional (Norte y Nordeste) tienen los niveles más bajos de formalización, que van del 20% al 50% de la fuerza laboral empleada. Por otro lado, el Sur, Sudeste y Centro-Oeste han mantenido persistentemente tasas de formalización superiores al 50%. La fuerte presencia del sector público en el Distrito Federal significa que la tasa de formalización en este lugar se mantiene por encima del 70%, y para 2012 alcanza el valor máximo de la muestra, 77,78%.

Gráfico 4. Brasil (2004-2014). Evolución de la tasa de formalización por unidad federal y gran región



Estimación del modelo

Los datos siguen una estructura de panel balanceado: todas las variables se observan en todas las unidades de la federación –unidad de corte transversal– a lo largo del tiempo. Por este motivo, optamos por la comparación entre un modelo de datos apilados estimado por mínimos cuadrados ordinarios y un modelo con inclusión de efectos fijos para las UF.

El primero es un modelo de datos apilado estimado por mínimos cuadrados ordinarios, descrito en la ecuación abajo señalada para las i UF en las t períodos de tiempo.

$$\Delta tx_formal_{it} = \beta X + \epsilon_{it}$$

Donde β es el vector de coeficientes angulares (incluyendo el intercepto), X es el vector de variables independientes (descritas en la tabla 1) y ϵ_{it} es un ruido blanco. El segundo es un modelo con inclusión de efectos fijos para las UF. Este modelo controla el impacto de características no observadas de las unidades federativas y de los períodos de tiempo sobre la variabilidad de la tasa de formalización. El modelo se describe en la siguiente ecuación con observaciones para las i unidades federativas en los Δ periodos de tiempo.

$$\Delta tx_formal_{it} = \beta X + c_i + \epsilon_{it}$$

En este modelo, C_i son los efectos fijos de las UF, es decir, la parte de la variabilidad de la tasa de formalización explicada por características no observadas de las UF, independientemente del efecto de las demás variables explicativas; ϵ_{it} es un ruido blanco, o error idiosincrático, y varía aleatoriamente para todas las unidades federativas y períodos.

La Tabla 5 muestra los resultados del modelo con estimadores robustos a la heterocedasticidad y autocorrelación¹⁹.

Tabla 5. Resultados de los modelos

	MQO	FE
	(1)	(2)
Tasa de desocupación	0,289	0,316*
	(0,151)	(0,154)
Crecimiento del PIB	0,068***	0,071***
	(0,020)	(0,021)
Tasa de sindicalización	-0,001	0,014
	(0,094)	(0,093)
Tasa de participación	-0,338***	-0,318**
	(0,100)	(0,098)
Ocupados en la JT	0,001	0,0001
	(0,0004)	(0,001)

(continúa...)

19 Se utilizaron las pruebas de Breusch-Pagan para la identificación de heterocedasticidad, y de Breusch-Godfrey para la identificación de autocorrelación.

	MQO	FE
	(1)	(2)
Crecimiento del SIMPLES	0,067**	0,089***
	(0,023)	(0,026)
Constante	0,317	
	(0,297)	

Nota: *p<0.05; **p<0.01; ***p<0.001

La primera columna de la tabla muestra los resultados para el modelo de datos apilados, mientras que la segunda muestra los coeficientes del modelo que incluye efectos fijos. Los valores de los coeficientes no difieren mucho entre sí. La prueba F no rechaza la hipótesis nula²⁰ de que los efectos fijos son, en conjunto, igual a cero. Esto significa que no hay suficiente heterogeneidad entre las unidades de corte transversal (las UF) que justifique la aplicación de un modelo de efectos fijos. Por lo tanto, el modelo de datos apilados se utilizará para el análisis.

Analizando el modelo de datos apilados es posible constatar la significancia, al 5% del crecimiento económico, de la dinámica demográfica (tasa de participación) y de las políticas de simplificación tributaria para explicar la variabilidad de la tasa de formalización por UF en el período 2004-2014. El crecimiento tanto del PIB como de la adhesión al régimen tributario SIMPLES tiene una magnitud similar: el aumento de 1 punto porcentual en la tasa de crecimiento de alguna de estas variables, manteniendo las demás constantes, induce a un aumento esperado de cerca de 0,068 puntos porcentuales en la tasa de formalización.

Estos indicadores no solo refuerzan la hipótesis de asociación entre los impactos del crecimiento económico y el aumento del número de empleados formales en las medianas y grandes empresas²¹, que se dio fundamentalmente a través de la expansión del volumen de la producción y del empleo. Dichos indicadores expresan, además, la importancia de las políticas públicas orientadas al segmento de pequeños negocios – menos organizados y con menores niveles de productividad– que, reduciendo los costos y la burocracia, complementaron los impactos positivos del crecimiento, creando condiciones para la elevación del nivel de organización, de eficiencia y de productividad.

Es decir, las políticas de apoyo a los micro y pequeños emprendimientos, en la medida en que alteraron la estructura institucional en un momento de expansión de la actividad económica, parecen haber contribuido en gran medida a la formalización de pequeños negocios y de sus vínculos de empleo o de otras formas de trabajo (emprendedor individual/cuenta propia y empleador). En otros términos, aquellos efectos positivos sobre la formalización no son solo el resultado de la expansión de la estructura productiva anterior, sino especialmente de la transformación dinámica de la estructura productiva y ocupacional a lo largo del ciclo de crecimiento económico, en este caso muy marcado por la creación de empleos formales, por la formalización de pequeños negocios y de sus empleadores.

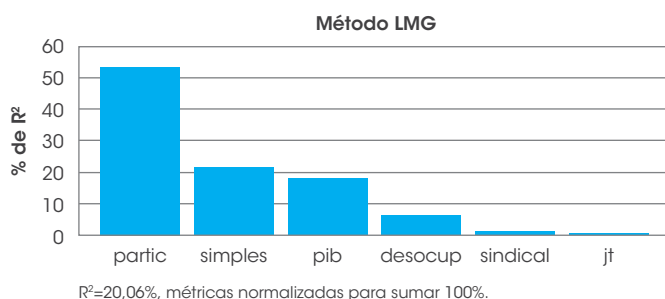
20 P-valor igual a 0,8091

21 Que se caracterizan por altas tasas de formalización.

Por otro lado, los datos de la Tabla 4 permiten también afirmar que el ingreso de individuos a la fuerza de trabajo en relación a la población en edad de trabajar fue negativamente correlacionado con la tasa de formalización. El aumento de 1 punto porcentual en la tasa de participación lleva a una caída esperada de 0,338 puntos porcentuales en la tasa de formalización, de manera constante.

La medida del R^2 muestra que el modelo, como un todo, explica el 20,06% de la variabilidad de la tasa de formalización. Se utilizó el método de Lindeman, Merenda y Gold para descomponer la contribución marginal de cada variable explicativa (Grömping, 2006). El Gráfico 5 muestra la importancia relativa de cada variable independiente para explicar la tasa de formalización, es decir, la cuantificación de la contribución de cada regresor individual al modelo de regresión.

Gráfico 5. Contribución marginal



La variable con mayor contribución marginal fue la tasa de participación (partic), que explica cerca del 53% de la variabilidad de la tasa de formalización. La variable que capta el crecimiento del número de empresas y vínculos relacionados con el SIMPLES (simples) explica el 21% de la variabilidad, seguida del crecimiento del PIB de las unidades federales (UF), que explica el 18% de los cambios en la tasa de formalización. Por último, las demás variables, por no ser significativas, tienen un impacto poco determinante.

En síntesis, el objetivo del modelo fue estimar la contribución individual de un conjunto de posibles motores (*drives*) del crecimiento de la tasa de formalización del Brasil en el período comprendido entre 2004 y 2014, y que sirva de soporte empírico para determinar las conclusiones del análisis teórico-descriptivo, que es el foco del artículo. Así, estos resultados estadísticos deben ser considerados como auxiliares para el tratamiento de un fenómeno complejo que fue el crecimiento de la formalización en la década de 2000 y que merece ser comprendido en diversas dimensiones.

A partir de la definición de "ocupado formal", que comprende a la persona registrada en planilla o contribuyente de la seguridad social, se utilizó un modelo de datos apilados estimado por mínimos cuadrados ordinarios para evaluar las relaciones entre los *drives* y la tasa de formalización. El modelo echa luces sobre la importancia de por lo menos tres factores para explicar la variabilidad de la tasa de formalización en el período: la dinámica demográfica, el crecimiento económico y las políticas de formalización para los pequeños negocios.

Una agenda de investigación futura debe privilegiar el avance en relación a algunas limitaciones de este modelo, la primera de las cuales la constituye la disponibilidad de datos, que llevó a la omisión de algunas variables. Así, por ejemplo, la corta serie histórica que cuantifica a los registrados como Microempresarios Individuales (MEI) hizo que no fuera incluido en el modelo un *proxy* para la política de apoyo al microemprendimiento como motor de la formalización. Además, el impacto de factores institucionales, como el poder de negociación de los trabajadores y el fortalecimiento de las instituciones públicas del trabajo, merece un tratamiento más adecuado, puesto que son de difícil medición a través de variables aproximadas.

Consideraciones finales

El presente estudio buscó investigar un importante fenómeno observado en el Brasil entre los años 2002 y 2014: el expresivo crecimiento de la formalización de los contratos de trabajo. Se trata de una experiencia cuya relevancia deriva no sólo de la contraposición en relación a la tendencia histórica brasileña, sino que también destaca en relación a lo observado en el escenario internacional, especialmente entre las economías avanzadas, donde se ha registrado un preocupante aumento de la informalidad.

Aunque cabe reconocer que el mercado de trabajo brasileño aún registra un alto grado de informalidad –y también que la condición de trabajador formal no equivale necesariamente a un trabajo decente–, se debe tener claro que en el contexto brasileño la formalización es un prerrequisito central para la ampliación de la ciudadanía, pues es fundamentalmente por medio de ella que se alcanzan derechos y beneficios de la seguridad social, así como mayor acceso a bienes y servicios materiales –crédito, vivienda, bienes duraderos, etc.–. Por ello, estar registrado en una planilla y así garantizar el estatuto de trabajador formal constituye en Brasil un diferencial sustantivo en la vida de las personas, reconocido por las familias y anhelado por casi todos los trabajadores.

A lo largo del texto se ha buscado analizar las "buenas prácticas" que contribuyeron a explicar ese proceso de intenso crecimiento de la formalización. La conclusión a la que llegaron los autores es que la explicación no se encuentra asociada a un solo factor, sino a un conjunto de *drives* que se retroalimentaron en el período. Aunque no hayan sido planificados con la finalidad de darles sincronía, parece claro que la ampliación de la formalización solo puede ser comprendida cuando se consideran distintas transformaciones de orden institucional, económico, social y político, superpuestas y reforzadas mutuamente a lo largo del proceso.

El primer *drive* analizado fue el crecimiento económico, especialmente en la forma como ocurrió, con las políticas de inclusión por el consumo y el empleo, a partir de políticas de desarrollo del mercado interno y de creciente protagonismo del Estado, así como de las empresas estatales en la realización de la demanda agregada.

El crecimiento económico, a pesar de haber sido apenas razonable –4% en promedio al año–, fue fundamental para poner en movimiento el segundo *drive*, el mercado de trabajo, que registró un aumento de trabajadores inscritos en planilla, una expansión de la masa salarial y una reducción de la tasa de desempleo. Por su parte, la buena performance del mercado de trabajo y su impacto sobre la renta de las familias proporcionó las bases a otro

factor de gran relevancia en el proceso de formalización, como es la caída de la tasa de participación observada en los grupos de edad ubicados en los extremos de la pirámide de edad. Así, en un período de "bono demográfico", el retraso del ingreso de los más jóvenes, junto con los niveles de mayor retiro de las personas de edad avanzada en el mercado de trabajo, hizo crecer la proporción de los ocupados en edad adulta, justamente aquellos que en general ocupan puestos de trabajo con mayor incidencia de registro formal. Como se ha señalado en el texto, también contribuye a ese proceso la expansión de algunas políticas públicas que reforzaron la permanencia del joven en la escuela –por ejemplo, Bolsa Familia– y que garantizaron una renta a las personas con mayor edad –elevación del salario mínimo–.

Además de estos factores, que estuvieron más directamente asociados al patrón de crecimiento económico y a las políticas sociales que lo rodearon, otras iniciativas institucionales también surgieron como importantes contribuciones al proceso de formalización. En este sentido, uno de los *drives* más significativos, incluso en el estudio econométrico, fueron las políticas de estímulo a la formalización para los micros y pequeños negocios (SuperSIMPLES) y de los autónomos (MEI). Los números son bastante expresivos. Si se considera solo el número de los MEI registrados en el período –y que permanecieron activos entre 2009 y 2014–, se alcanzó un total de 4.578.429 unidades, mientras que otros 4.204.930 de vínculos formales de empleo se registraron en empresas inscritas en el SIMPLES Nacional entre 2007 y 2014.

Más allá de la dinámica económica, de las políticas públicas y del mercado de trabajo, en el estudio se demuestra, así mismo, la importancia de las instituciones públicas del trabajo y de la adecuación del marco regulatorio vigente en el período.

Por un lado, dada la importancia y el significado histórico del registro (formal) en planilla como factor decisivo para acceder a la seguridad y a los derechos laborales, en un contexto de bajo desempleo parece haber existido mayor presión por parte de los trabajadores para asegurarse el registro en planilla. Obsérvese que esta es una constatación importante, ya que el aumento de la formalización no se dio en el seno de las políticas de flexibilización del mercado de trabajo que se adoptaron en la década de 1990, sino en un período de expansión de la economía y del empleo, cuando la modalidad de contratación que más creció fue justamente la de plazo indeterminado, sobre la cual hay mayor incidencia regulatoria.

Por otro lado, en el mismo período se observa el fortalecimiento de las instituciones públicas que son responsables de la efectividad de los derechos. Como en Brasil parte de la informalidad es históricamente una cuestión de ilegalidad, el combate más intenso y eficaz a los fraudes parece haber contribuido de modo importante a la formalización, tanto por la mayor presencia de aquellas instituciones en el territorio nacional, como por la dominación de interpretaciones que reconocen como fraude las relaciones de empleo encubiertas y que responsabilizan, por lo menos subsidiariamente, a las empresas que subcontratan trabajadores informales y sin aporte a la seguridad social.

Por último, cabe resaltar el papel de los actores sociales en la contribución al avance de la formalización. En un contexto de cambios económicos y políticos que facilitaron el desarrollo de proyectos piloto, lo más destacado fue la experiencia del proyecto Diálogo Social, bajo la coordinación del DIEESE (ONG vinculada al movimiento sindical), que involucró a entidades de empleadores, trabajadores, ONG y diversos organismos públicos en los tres niveles de gobierno. Por medio del diálogo entre diferentes actores se fomentaron

y desarrollaron las "buenas prácticas" de formalización, a partir de la participación de la comunidad local, de las representaciones clasistas y de los órganos públicos. Además de su éxito en los ámbitos locales, la experiencia también tuvo el gran mérito de contribuir a la consolidación de proposiciones institucionales relevantes –tales como formas simplificadas y desburocratizadas de registro de la actividad y del trabajo– que pudieron ser adoptadas por diferentes instancias gubernamentales y diseminadas para otros segmentos del mercado de trabajo.

En síntesis, el intenso proceso de formalización que se verificó en Brasil entre los años 2002 y 2014 estuvo asentado en un contexto muy particular de la historia brasileña, cuando, a partir de la expansión de las actividades económicas y de algunas características estructurales e institucionales, se logró articular un conjunto de políticas públicas que hicieron converger sobre el mercado de trabajo factores muy favorables, especialmente en relación a los trabajadores ubicados en la base de la estructura ocupacional.

Desafortunadamente, sin embargo, ese conjunto de factores que antes impulsaban el proceso de formalización ha dado lugar a un cuadro bastante distinto, en la medida en que la crisis política y la recesión económica que se arrastran en el país desde 2015 ha provocado una rápida desestructuración del mercado de trabajo, que se expresa, entre otros, en el aumento de las tasas de informalidad. Además, bajo las severas limitaciones económicas y en un contexto de grave ruptura política, se ha observado un cambio bastante sustantivo en el marco legal, con la aprobación de una amplia reforma laboral en 2017, la cual deberá provocar no solo un cambio significativo en los patrones de contratación de los trabajadores, sino en la propia definición de formalidad, ya que, a la luz de lo que se observa en otros países, el significado del empleo formal perderá el sentido que le damos actualmente. Ante ese marco, parte esencial de lo que se ha identificado en el presente estudio como "buenas prácticas" ya no tendrá sentido o continuará teniendo la misma eficacia, exigiendo probablemente una profunda reconfiguración de los propios términos del debate.

Referencias

- Baltar, P. E.** (2015). *Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil*. Texto para Discussão núm. 2036. IPEA, Brasília, D. F. Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2036.pdf
- Baltar, P. y Leone, E.** (2015). "Perspectivas para o mercado de trabalho após o crescimento com inclusão social". En *Estudos Avançados* vol. 29, núm. 85. IEA/USP, São Paulo. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300005
- Bertranou, F. y Casanova, L.** (2014). *Informalidad Laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
- Cacciamali, M. C.** (2000). "Globalização e processo de informalidade". En *Economia e Sociedade*. Campinas, Unicamp. I. E. núm. 14, 152-174.
- Calixtre, A.** (2014). *Nas fronteiras da desigualdade brasileira: reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000*. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo.

- Cardoso, A.** (2016). "Informality and public policies to overcome it. The case of Brazil". En *Sociologia & Antropologia* vol. 6, núm. 2. Río de Janeiro.
- Cardoso, A. M.** (2003). *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. Boitempo, São Paulo.
- Cardoso, J. C.** (2007) *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*. Texto para Discussão núm. 1310. IPEA, Brasília D. F.
- Carvalhoes, F. A. et al.** (2014). "Os impactos da geração de empregos sobre as desigualdades de renda: uma análise da década de 2000". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 29, núm. 8. São Paulo. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092014000200006&lng=pt&nrm=iso&tng=en
- Chacaltana, J.** (2009). *Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience*. Employment Working Paper 31. ILO, Ginebra.
- Corseuil, C. H. L., Neri, M. C. y Ulyseia, G.** (2014). *Uma Análise Exploratória dos Efeitos da Política de Formalização dos Microempreendedores Individuais*. Texto para Discussão 1939. IPEA, Brasília, D. F.
- Delgado, G. et al.** (2007). *Avaliação do SIMPLES: implicações à formalização previdenciária*. Texto para Discussão 1277. IPEA, Brasília D. F.
- DIEESE** (2015). *Redução da Informalidade por meio do Diálogo Social*. Dieese: São Paulo, págs. 17-25.
- ____ (2014a). *As experiências de diálogo social para redução da informalidade: modelo de intervenção pública no território*. DIEESE, São Paulo. Disponible en <https://www.dieese.org.br/livro/2014/experienciaDialogoSocial.pdf>
- ____ (2014b). *Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho*. Dieese, São Paulo.
- Grömping, U.** (2015). "Variable importance in regression models". En *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics* 7.2, 137-152.
- Huitfeldt, H. y Jütting, J.** (2009). "Informality and informal employment". En *Promoting Pro-poor Growth: Employment*. OCDE, 95-108.
- Krein, J. D. y Biavaschi, M.** (2015). *Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000*. En *Cadernos del Cendes* vol. 32, núm. 89, 47-82.
- Krein, J. D. y Manzano, M. P. F.** (2014). *Notas sobre a Formalização. Estudo de Caso: Brasil*. Programa de Formalização na América Latina e no Caribe (FORLAC). OIT, Lima.
- Krein, J. D., Manzano, M. P. F., Santos, A. L. y Christian, D.** (2017). PROJETO BRA102. Relatório final de Pesquisa. "Adopción y fortalecimiento de políticas públicas para la formalización de trabajadores/as, de manera inclusiva y con atención especial a las/os trabajadoras/es domésticas/os y otros grupos vulnerables". CESIT/Unicamp, Campinas, São Paulo.
- Ministério da Previdência Social** (2006). *Estatísticas, Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília.
- MTE** (2017). *Resgate trabalho escravo*. Brasília, D. F.: <https://goo.gl/BJWEQZ>
- ____ (2013). *Portal do Trabalho e Emprego. Inspeção do Trabalho*. Governo Federal, Brasília, D. F.

- ____ (2010). *Relação anual de informações sociais – RAIS*. Brasília.
- Noronha, E.** (1998). *O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos*. (Tese Doutorado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, São Paulo.
- OCDE** (2009). *Is Informal Normal? Towards more and better jobs in developing countries*. OCDE, Paris.
- OIT** (2014). *Transitioning from the informal to the formal economy*. Report, V.1. Organização Internacional do Trabalho, Genebra. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf
- PNAD**. *Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD)*. Elaboração com microdados. IBGE, Rio de Janeiro.
- Posthuma, A.** (2010). "Beyond 'Regulatory Enclaves': Challenges and Opportunities to Promote Decent Work in Global Production Network". En A. Posthuma y D. Nathan (eds.), *Labor in Global Production Networks in India*, (57-80). Oxford University Press, Nueva Delhi.
- Quadros, W.** (2014). "Brasil, avanços, apesar dos pesares". Revista Carta Capital (site), 06 de febrero de 2014. Recuperado el 18 de enero, 2017, en <https://goo.gl/pgvfdY>
- Santos, A.** (2012). "Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula". En *Micro e Pequenas Empresas. Mercado de Trabalho e Implicação para o Desenvolvimento*. IPEA, Rio de Janeiro.
- Santos, A. y D. Gimenez** (2015). "Inserção dos jovens no mercado do trabalho". En *Estudos Avançados*, vol. 29, núm. 85.
- Schneider, F.** (2014). *The Shadow Economy and Shadow Labor Force: a Survey of Recent Developments*. Discussion Paper 8278. Johannes Kepler University of Linz and IZA, Bonn.
- ____ (2012). *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?* Discussion Paper 6423. Johannes Kepler University of Linz and IZA, Bonn.
- Sicsú, J.** (2017). *Governos Lula: a era do consumo?* Texto para discusión núm. 21. Instituto de Economía. UFRJ, Rio de Janeiro.

EL TRÁNSITO DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA FORMAL EN **COLOMBIA** EN EL PERÍODO 2007-2017

Stefano Farné

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social,
Universidad Externado de Colombia¹



¹ El autor agradece los comentarios de Juan Chacaltana, especialista senior del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT, y la colaboración de Cristian Sanín, investigador del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social

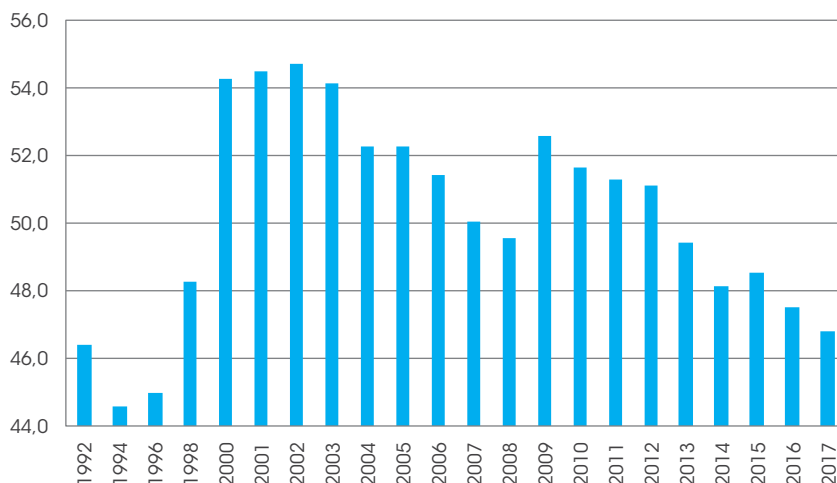
Introducción

Un examen de largo plazo a la evolución de la informalidad laboral en los principales centros urbanos de Colombia muestra cómo, a mediados de la década de los años noventa, esta abarcaba un 45% de los ocupados totales, porcentaje que para 2017 todavía se encontraba en niveles cercanos al 47% (ver Gráfico 1). En particular, en el marco de un comportamiento contracíclico de más largo plazo, desde 2009 la tasa de informalidad urbana experimenta una tendencia a la disminución, aun cuando todavía no se alcanzan los niveles de los primeros años noventa.

La informalidad es un fenómeno que tiene múltiples determinantes, y, en consecuencia, los propósitos para reducirla requieren de intervenciones diferenciadas, pero integradas y coordinadas. El presente capítulo analiza el proceso de formalización experimentado por el país en la última década, profundizando en aspectos laborales, en los determinantes de la misma y las principales políticas de formalización implementadas. Como se verá en el desarrollo del documento, elementos de diversa índole han influido sobre este proceso, pero no todos ellos han ejercido un efecto positivo.

El capítulo se estructura en cinco secciones. La primera expone las estadísticas existentes en Colombia sobre los dos tipos de informalidad: la laboral y la empresarial. La segunda reseña brevemente los determinantes de la misma. La tercera presenta las principales políticas de formalización ejecutadas por el gobierno del presidente Santos (2010-2018) y discute sus efectos. La cuarta enmarca estas políticas en un simple esquema teórico de análisis. Finalmente, la quinta y última sección presenta algunas consideraciones a manera de conclusión.

Gráfico 1. Colombia (1992-2017). Tasa de informalidad urbana (segundo trimestre)



Fuente: DANE, encuestas de hogares.

Notas: Siete principales ciudades del país entre 1992 y 2000; trece principales ciudades desde 2001. La informalidad se define según los criterios de categoría ocupacional, tamaño del establecimiento (hasta cinco trabajadores) y nivel educativo.

Tipos de la informalidad

En materia de informalidad, es común distinguir entre la que tiene origen laboral –y se refiere a personas– de la que tiene origen empresarial –y que involucra actividades productivas–. La informalidad laboral se asocia a ocupaciones de baja productividad y a situaciones laborales en las cuales los trabajadores, de manera voluntaria o involuntaria, están despojados de derechos sociales, seguridad social y otros beneficios legales establecidos por el Estado para mejorar sus condiciones de trabajo. Por otro lado, la informalidad empresarial se relaciona con los procesos de registro y funcionamiento de los negocios, tanto desde el punto de vista productivo/comercial como desde su relación con el Estado (Chacaltana, 2009).

Evidentemente, los dos tipos de informalidad se relacionan a través del mercado de trabajo. Las firmas que por “razones empresariales” deciden permanecer informales inevitablemente generan informalidad laboral. También cabe la posibilidad de que empresas formales desde el punto de vista empresarial mantengan parte de su fuerza de trabajo en condiciones de informalidad laboral, al no contribuir para su seguridad social, por ejemplo. Aunque con menor frecuencia, puede darse el caso contrario: que trabajadores formales desde el punto de vista laboral trabajen en empresas informales, es decir, que no cumplen con las normas locativas o de higiene exigidas por el Estado para su funcionamiento.

En cuanto a la informalidad empresarial, se estima que el incumplimiento de las normas exigidas para el desarrollo de las actividades productivas en el país es elevado, dado que alrededor de tres de cada cuatro empresas que operan en Colombia no están inscritas en el Registro Único Tributario (DANE, 2016).

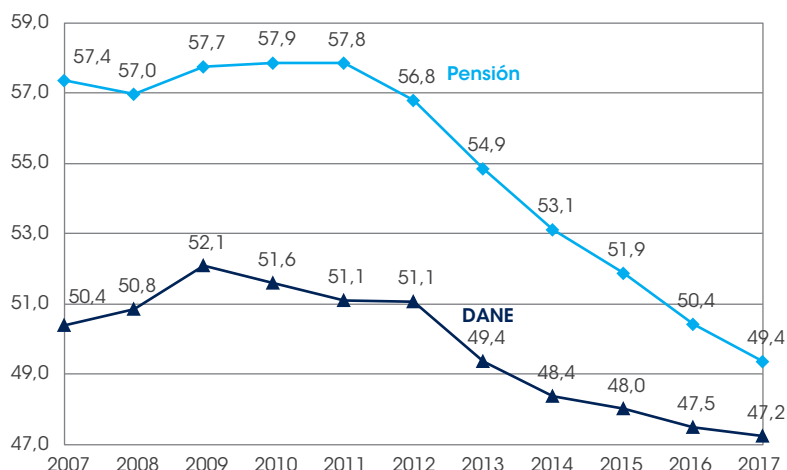
Debido a las obvias dificultades que se presentan para obtener información confiable directamente de las propias empresas, tradicionalmente en Colombia la informalidad se ha medido recurriendo a los resultados de las encuestas de hogares y al concepto de informalidad laboral. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), siguiendo los lineamientos de la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo y las recomendaciones del Grupo de DELHI, considera como trabajador informal a todas las personas que durante el período de referencia de la encuesta se encuentran en una de las siguientes situaciones:

1. Los empleados y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas del sector privado que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;
2. Los trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos;
3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
4. Los empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos;
5. Los jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos;
6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;
7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos.

Se deduce, entonces, que la informalidad laboral, así como la calcula el DANE, es fundamentalmente el reflejo de fenómenos estructurales que se originan en la carencia de capital, bien sea humano (falta de educación superior) o físico (pequeña escala de producción). De alguna forma, esto refleja lo que la OIT define como empleo en el sector informal². Sin embargo, la definición que actualmente utiliza el DANE no toma en consideración el otro componente de la medición ampliada del empleo informal que revisó la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo: el empleo informal en el sector formal. Es decir, no toma en consideración a aquellas personas ocupadas que no se encuentran sometidas a la legislación laboral nacional o no tienen derecho a la protección social, a pesar de trabajar en empresas de mayor tamaño que están constituidas en sociedad.

En Colombia con frecuencia también se utiliza la afiliación al sistema pensional contributivo como indicador alternativo de informalidad laboral. El Gráfico 2 compara la evolución de las dos definiciones de informalidad, según afiliación a pensión de los trabajadores entrevistados en las encuestas de hogares y según la metodología aplicada por el DANE, entre 2007 y 2017³. La proporción de personas no cotizantes a algún régimen de pensiones es notoriamente superior a la proporción de informales calculados según los parámetros establecidos por el DANE. Sin embargo, esta diferencia, que podría atribuirse en buena medida al empleo informal en el sector formal, tiende a reducirse de siete puntos porcentuales en 2007 a poco más de dos en 2017 y, en el tiempo, las dos series muestran una evolución similar.

Gráfico 2. Colombia (13 ciudades principales) (2007-2017). Tasa de informalidad urbana (promedios anuales)



Fuente: DANE, encuestas de hogares

² Ver OIT (2013).

³ A diferencia del gráfico anterior, que hacía referencia a datos trimestrales en distintos años, el Gráfico 2 incluye valores promedios anuales.

En el último año analizado, la informalidad laboral urbana en Colombia se ubicó en el 47,2% de la ocupación total. En su gran mayoría era representada por autoempleo y cuentapropismo: el 61,3% de los informales urbanos era trabajador por cuenta propia; el 6,8%, un pequeño empleador, y el 3,7%, un trabajador sin remuneración. Los empleados domésticos representaban el 7% de los informales en las 13 principales ciudades, y los asalariados, el 21,1%.

Determinantes de la informalidad

Evidentemente, la decisión de entrar y mantenerse en la formalidad depende de la comparación entre los beneficios –al neto de los costos– derivables de la misma y los beneficios –al neto de los costos y tenida cuenta la probabilidad de ser detectado– de la informalidad. Tanto las firmas como las personas de forma racional tratan de maximizar esta diferencia.

Los beneficios de la formalidad pueden incluir la protección contra el crimen, la posibilidad de recurrir al sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, la titularidad y prestación de los servicios de la seguridad social, el acceso a instituciones financieras para obtener crédito, asegurar activos y bienes de capital y diferenciar riesgos económicos, el acceso a la contratación estatal así como a los mercados de exportación. Los costos incluyen el cumplimiento de todos los requisitos y trámites requeridos para volverse formales y mantenerse como tal, el elevado y complejo nivel de tributación, los sobrecostos laborales, el respeto de las normas medioambientales, etc.

Generalmente, los que son beneficios –costos– de la formalidad representan un costo –beneficio– de la informalidad. Los costos de la informalidad comprenden también los sobornos a funcionarios y la utilización de canales irregulares para adquirir y distribuir bienes y servicios. Además, algunos subsidios que reconoce el Estado a las personas de menores ingresos pueden aumentar el costo de oportunidad de volverse formales. A lo anterior se suma que la informalidad dificulta el monitoreo de los ingresos de los beneficiarios, y, por ende, garantiza la continuidad de la entrega de las ayudas que, de otra forma, se perderían si el beneficiario aceptara un puesto formal.

Ahora bien, en gran medida, la capacidad de las personas y las empresas de materializar los beneficios de la formalidad depende de su productividad. De hecho, personas y empresas poco productivas no lograrían cubrir los costos de la formalidad y/o aprovechar los beneficios de la misma. En lo referente a Colombia, Chong y Pagés (2010, pág. 192) encuentran que "la brecha (media) de productividad (total de factores) entre empresas formales e informales es de 80%". Existen, así, fuertes indicios de que la (baja) productividad es una causa importante de la informalidad en el país. Ydrovo (2010) y Cárdenas y Rozo (2009) llevan a cabo ejercicios de emparejamiento de microestablecimientos formales e informales utilizando diferentes metodologías, períodos de referencia y fuentes de información, pero llegan a conclusiones similares. Según la primera autora, la productividad total de factores promedio de las firmas informales es menor que la de las formales y, en especial, estima que "un aumento de 1 punto logarítmico en la productividad de la firma aumenta su probabilidad de ser formal en 0,013 puntos porcentuales" (25). Por su lado, Cárdenas y Rozo (2009, pág. 229)

encuentran diferencias estadísticamente significativas que les permiten concluir que "las firmas informales presentan menores ingresos por trabajador".

Por su lado, las cifras oficiales sobre productividad de la economía no son muy alentadoras. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), el crecimiento de la productividad –total de factores– en Colombia se ha atenuado en años recientes, y entre 2007 y 2017 ha crecido tan solo al 0,23% promedio anual. Afortunadamente, el borrador del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) sobre Políticas de Formalización Empresarial deja entrever un trascendental cambio en el enfoque de política a seguir en Colombia. Reconoce que, hasta ahora, los esfuerzos públicos y privados para que las empresas se formalizaran han sido motivados por la idea de que, al hacerlo, estas se volverían más productivas. "Sin embargo, en la práctica, los aumentos en la productividad tienden a llevar a una empresa hacia mayores niveles de formalidad, no al revés" (DNP, 2018, pág. 31).

Adicional a la productividad, hay otros determinantes de la informalidad. En primer lugar se encuentra el crecimiento económico y su composición sectorial. Entre los factores que se enumeran con más frecuencia en la discusión académica y política de Colombia se encuentran, además, el (alto) salario mínimo, los (numerosos) recargos extrasalariales, el (pobre) diseño de los sistemas de protección social, la (poca) fiscalización por parte del Estado y los (considerables) costos de cumplimiento de las (excesivas) obligaciones tributarias. Los efectos de los cambios en la composición sectorial del empleo se analizan a continuación; los demás factores determinantes se examinan más adelante en el marco de la presentación de las principales políticas de formalización implementadas en los últimos años.

El crecimiento económico (análisis *shift-share*)

La informalidad laboral en Colombia fluctúa, aunque con resistencias, frente a cambios en el ciclo económico. Este comportamiento respecto al ciclo sugiere una relación inversa entre crecimiento de la actividad económica e informalidad (Arango y Flórez, 2017), la cual, a su turno, resulta mediada por la composición sectorial del crecimiento del país que puede ser no neutral (Farné, 2015).

Por sectores económicos, en 2017 la informalidad prevalecía entre los trabajadores del comercio, hoteles y restaurantes (65,2%, ver Tabla 1), de la construcción (60,6%) y del transporte y comunicaciones (52,8%). Seguía alta en las actividades industriales (38,1%) y de algunos servicios comunales y personales. Al contrario, en sectores intensivos en capital y de elevada productividad la informalidad es baja: 13,2% en minería, 10,5% en el sector financiero y apenas 1,9% en actividades de suministro de electricidad, gas y agua.

Ahora bien, por definición, la tasa de informalidad total, τ , puede representarse como el promedio ponderado de las tasas de informalidad específicas de los i diferentes sectores de actividad, τ_i , siendo θ_i el ponderador de la participación del empleo de cada sector en el empleo total:

$$\tau = \sum_{i=1}^n \theta_i \tau_i$$

La diferencia entre los años 2007 y 2017 en la tasa de informalidad observada en Colombia puede, entonces, expresarse como el resultado de dos componentes:

$$\tau - \tau_{-1} = \underbrace{\sum_{i=1}^n \theta_1^i (\tau^i - \tau_{-1}^i)}_{\text{Efecto Tasa}} + \underbrace{\sum_{i=1}^n \tau^i (\theta^i - \theta_{-1}^i)}_{\text{Efecto Composición}} \quad i=11$$

El primer componente –denominado efecto tasa– pretende medir el aporte del cambio en las tasas de informalidad de cada sector económico, manteniendo la estructura del empleo del período inicial constante. El segundo componente –denominado efecto composición– intenta medir el cambio en la estructura sectorial del empleo, manteniendo las tasas de informalidad actuales constantes⁴. Los resultados de este ejercicio se reportan en la Tabla 1.

Tabla 1. Colombia (13 ciudades principales) (2007 y 2017). Descomposición de la variación de la tasa de informalidad urbana (promedios anuales)

Rama de actividad económica	Tasa de informalidad		Participación en el empleo total		Descomposición 2007-2017		
	2007	2017	2007	2017	Efecto Tasa	Efecto Composición	Total
No informa	43,3	36,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	47,7	52,0	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0
Explotación de minas y canteras	17,0	13,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Industria manufacturera	37,6	38,1	18,9	15,5	0,1	-1,3	-1,2
Suministro de electricidad, gas y agua	2,2	1,9	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0
Construcción	60,0	60,6	6,1	6,4	0,0	0,2	0,2
Comercio, hoteles y restaurantes	68,6	65,2	28,6	30,2	-1,0	1,1	0,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	62,6	58,2	9,9	9,2	-0,4	-0,4	-0,8
Intermediación financiera	14,0	10,5	2,1	2,1	-0,1	0,0	-0,1
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	34,9	31,5	8,8	12,6	-0,3	1,2	0,9
Servicios comunales, sociales y personales	41,6	34,4	24,1	22,4	-1,7	-0,6	-2,3
TOTAL	50,4	47,2	100,0	100,0	-3,3	0,2	-3,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales.

Entre 2007 y 2017 la tasa de informalidad urbana en Colombia se contrajo 3,2 puntos porcentuales, de 50,4% a 47,2%. El efecto tasa contribuyó con 3,3 puntos porcentuales y, en este sentido, los aportes de todos los sectores fueron negativos o cuando menos nulos. En cambio, la recomposición sectorial del empleo que ocurrió hacia actividades productivas más informales, especialmente hacia el comercio, jugó un papel opuesto, y el efecto

4 Con fines similares, esta metodología ha sido utilizada por Chacaltana (2016) para Perú.

composición más bien operó en el sentido de aumentar levemente la informalidad en 0,2 puntos porcentuales. Así, aunque hubo sectores para los cuales el efecto composición fue negativo –el industrial en especial–, a nivel agregado el cambio en la estructura productiva y sectorial del empleo no favoreció la formalización del mercado laboral durante el período observado.

Principales políticas de formalización

En principio, se espera que la formalización de las entidades productivas conlleve la formalización de su fuerza de trabajo. En la práctica, esto no siempre sucede (Díaz *et al.*, 2018), especialmente en mercados de trabajo caracterizados por la elevada incidencia del cuentapropismo, así como es el caso de Colombia. Por su lado, la informalidad laboral tiende a atribuirse a decisiones exclusivas de los demandantes de mano de obra, pero bien puede originarse por el lado de los oferentes de trabajo. El tamaño del componente de oferta de la informalidad laboral se relaciona con la cantidad y la generosidad de los beneficios asistenciales que pueden perderse al trabajar en el sector formal de la economía.

Así que, en materia de lucha a la informalidad, es importante distinguir entre iniciativas que afectan la informalidad empresarial de aquellas que afectan la informalidad laboral. Adicionalmente, la informalidad laboral requiere de intervenciones dirigidas a incidir sobre los demandantes, así como los oferentes de trabajo. A continuación se hace una revisión de las principales políticas de formalización, laboral y empresarial, implementadas por el Gobierno del presidente Santos (2010-2018), haciendo énfasis en las que enfrentan aspectos laborales.

Reducción de los recargos extrasalariales

Los elevados costos laborales no salariales que hasta el año 2012 superaban el 60% del salario básico, al inducir una menor demanda de empleo formal, provocarían desempleo y traslados de trabajadores del sector formal hacia el informal. A esta conclusión llegan numerosos estudios que relacionan los incrementos de las cotizaciones a la seguridad social que se dieron en Colombia a partir de los años noventa con el empleo formal e informal⁵.

Las leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012, respectivamente, de Formalización y Generación de Empleo, y de Reforma Tributaria, eliminaron parte de estos sobrecostos a la nómina a cargo de las empresas.

Inicialmente, la Ley 1429 de 2010 estableció una reducción de la parafiscalidad a cargo de las pequeñas empresas formales (para un total de 10,5% sobre la nómina salarial básica, escalonado en el tiempo) que inicien actividades a partir de la vigencia de la ley y hasta el 31 de diciembre de 2014. También dispuso que todas las empresas, de cualquier tamaño, que incrementaran su nómina de personal –en relación a la vigente en diciembre del año

5 Por ejemplo, Cárdenas y Mejía (2007), Santa María, García y Mujica (2009), Mondragón, Peña y Wills (2010) y Kugler y Kugler (2008). Solamente estos últimos autores reconocen, sin embargo, que el impacto sobre el empleo de los impuestos a la nómina puede tener características asimétricas, es decir, que podría ocurrir que reducirlos (como ocurrió con las leyes 1429 de 2010 y 1607 de 2012) produciría un incremento del empleo muy inferior a las pérdidas ocupacionales causadas por un igual aumento de los mismos impuestos.

inmediatamente anterior– contratando algunos colectivos de trabajadores vulnerables podían tomar el valor pagado de una parte de las contribuciones sociales –para un total de 12% sobre la nómina salarial básica– como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto de renta. Para las empresas, el derecho al beneficio tributario no tenía límite de vigencia, pero para cada individuo contratado podían verse favorecidas por un máximo de dos años. Al mismo tiempo, las empresas de hasta 50 trabajadores que iniciaran actividades formales a partir de la vigencia de la ley tenían derecho a reducciones sustanciales –a una tarifa de 0% durante los primeros dos años– en el pago de la matrícula mercantil y del impuesto a la renta. Estos beneficios eran decrecientes en el tiempo, y se extinguían al sexto año de operación.

Por su lado, con la Ley 1607 de 2012, las empresas siguen siendo responsables de la financiación del ICBF (antes de la reforma destinaban el 3% del valor de los salarios pagados mensualmente), del SENA (2% antes de la reforma) y de la salud de sus trabajadores (8,5% antes de la reforma), pero ahora los recursos necesarios para tal fin no se originan más en su nómina salarial⁶. Como una alternativa, se crea un nuevo impuesto sobre la renta denominado “para la equidad”, CREE, de 8% de destinación específica. Contemporáneamente, sin embargo, la tarifa del impuesto general a la renta para las personas jurídicas bajó en 8 puntos, de 33 a 25%. A fin de cuentas, entonces, como resultado de lo dispuesto en la Ley 1607 de 2012, las empresas dejarían de pagar 13,5 puntos porcentuales de aportes parafiscales⁷.

Posterior reformas tributarias –las leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016– eliminaron el impuesto CREE y aumentaron temporalmente la tarifa general de renta de las empresas, quedando al final nuevamente en 33% para 2019; se mantuvo siempre, sin embargo, la rebaja de 13,5 puntos porcentuales en los recargos extrasalariales.

Ambas leyes, la 1429 de 2010 y 1607 de 2016, han sido sometidas a evaluación de impacto. En el caso de la primera no se encontraron efectos significativos sobre la contratación de empleo formal (Econometría, 2013); tampoco hubo impactos importantes en términos de informalidad empresarial. Según la evaluación llevada a cabo por Galiani et al. (2015) entre pequeñas empresas bogotanas formalizadas, después de un año de operaciones, los efectos de los incentivos a la formalización previstos por la Ley 1429 de 2010 desaparecieron, lo cual “sugiere que algunas de las firmas que decidieron formalizarse no encontraron suficientemente beneficioso quedarse en el sector formal, aun cuando no pagaban impuestos y solo debían pagar el 50% de la matrícula mercantil” (13).

6 El ICBF es la entidad pública a la cual el Estado colombiano encomienda la protección integral de la familia y en especial de la niñez, y el SENA es la institución pública encargada de la intermediación laboral y de la formación para el trabajo en Colombia. Ambas se financiaban con contribuciones parafiscales a cargo de los empleadores que, como consecuencia de la Ley 1607 de 2012, fueron eliminadas a partir de mayo de 2013. La exoneración del pago de la contribución a salud rige desde enero de 2014.

7 Lo anterior no aplica a empresas no contribuyentes del impuesto a la renta –del sector público, fundaciones, ONG, por ejemplo– y para los asalariados de empresas contribuyentes con ingresos mensuales superiores a diez salarios mínimos; en estos casos, las empresas siguen pagando los 13,5 puntos porcentuales de aportes parafiscales sobre la correspondiente nómina salarial. No hace falta resaltar que la mayor parte de la reducción en los costos no salariales permitida por la Ley 1429 de 2010 fue derogada y sustituida por la establecida en la Ley 1607 de 2012.

Por el contrario, Fernández y Villar (2017) estimaron que la reforma tributaria provocó una reducción de alrededor de dos puntos porcentuales en la tasa de informalidad nacional entre 2012 y 2014. Asimismo, Bernal *et al.* (2017) encontraron un modesto impacto sobre el empleo formal, de unos 145.000 nuevos empleos generados exclusivamente por micro y pequeñas empresas formales. Las medianas y grandes empresas no aportaron incrementos ocupacionales significativos.

No obstante las rebajas establecidas en las leyes de Formalización y Reforma Tributaria, los costos laborales no salariales en Colombia se juzgan todavía altos comparados con estándares internacionales (Joumard y Londoño, 2013, y CPC, 2017). En particular, el Consejo Privado de Competitividad recomienda desmontar los aportes parafiscales del 4% sobre la nómina que se destinan a las cajas de compensación familiar⁸, reducir el valor de la multa por no contratar jóvenes aprendices y de los costos de despido injustificado (CPC, 2017).

Cabe señalar también que durante el periodo analizado, y más precisamente en 2007 y 2008, las cotizaciones a seguridad social aumentaron en un punto porcentual.

Acuerdos de formalización

Un Acuerdo de Formalización es un documento que un empleador suscribe con una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo⁹ en el cual se consignan compromisos de mejora en formalización de las relaciones laborales mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia.

Estos acuerdos constituyen una innovadora estrategia de cumplimiento de las normas laborales porque consienten la condonación de multas y la suspensión de las actuaciones administrativas a cambio de la contratación directa de los trabajadores afectados. Entre 2012 y 2017, el Ministerio del Trabajo ha firmado 215 acuerdos de formalización, permitiendo que 29.126 personas se convirtieran en trabajadores vinculados directamente mediante la celebración de contratos laborales. Si bien principalmente propenden a la formalización de las relaciones laborales, estos acuerdos favorecen de forma indirecta también la formalización del empleo.

Red Nacional de Formalización Laboral

Esta Red existe desde 2014¹⁰ y consiste en una estrategia de coordinación institucional liderada por el Ministerio del Trabajo que tiene por finalidad promover la formalización laboral de los trabajadores colombianos. A través de mesas técnicas y de alianzas con sindicatos, asociaciones gremiales y entidades públicas y privadas que decidan vincularse voluntariamente, se llevan a cabo capacitaciones, acciones de difusión y jornadas de sensibilización dirigidas a explicar y crear conciencia acerca de las ventajas de la formalización y de los beneficios de la seguridad social, especialmente entre los trabajadores y las

8 Las cajas de compensación familiar son entidades privadas sin ánimo de lucro que intermedian subsidios entre trabajadores asalariados del sector formal a través de entregas de dinero, bienes de primera necesidad, crédito, cursos de capacitación y actividades recreativas. Desde 2013 son las responsables de las prestaciones económicas que prevé el Mecanismo de Protección al Cesante.

9 Resolución 2272 de 2012 del Ministerio del Trabajo.

10 Según Decreto 567 de 2014.

poblaciones con altas tasas de informalidad, tales como los trabajadores por cuenta propia, los vendedores estacionarios o ambulantes, los recicladores, los taxistas, los comerciantes, las personas vinculadas al sector belleza, las trabajadoras del servicio doméstico, entre otros. Por medio de esta Red se han capacitado y sensibilizado más de 120.000 personas entre 2014 y 2017. Según el Banco Mundial, en Colombia "existe evidencia empírica que los trabajadores de bajos ingresos tienen un conocimiento reducido sobre los programas de protección social, mayormente debido a la falta de experiencia en el sector formal" (World Bank, 2010, 54). Además, la información acerca del sistema de seguridad social que tienen los trabajadores informales la obtienen principalmente de otros trabajadores con mayor experiencia laboral y con pocas excepciones de canales institucionales, como los empleadores o las entidades públicas o de seguridad social. La Red está dirigida a llenar este vacío, a reforzar el conocimiento de los derechos laborales y evitar que la desinformación lleve a decisiones no óptimas al momento de elegir el sector de empleo en el cual trabajar.

Formalización a la Medida

En 2012, el Ministerio del Trabajo empezó a desarrollar la estrategia de Formalización a la Medida. Como sugiere su nombre, la iniciativa pretende responder a las necesidades puntuales de formalización en unos sectores de la economía que más actividades informales registran, como el transporte, el agropecuario, la construcción, y de ocupaciones laboralmente muy vulnerables como las manicuristas y los recicladores, entre otras. El resultado más contundente de esta estrategia ha sido la concertación con el gremio de los taxistas del Decreto 1074 de 2014, a partir del cual se condiciona la refrendación de la tarjeta mensual de operación al pago de la seguridad social. Si bien no existen estadísticas que permitan verificar el cumplimiento de esta disposición, según estimaciones del Ministerio del Trabajo los potenciales beneficiarios podrían ser unos 800.000 conductores que dejarían de depender de sus familiares o del régimen subsidiado de salud, y podrán tener protección social integral al cotizar a salud, pensiones y riesgos laborales.

Cotización por semanas

A partir de enero de 2014¹¹, la posibilidad de cotizar por semanas efectivamente trabajadas sin retirarse del régimen subsidiado de salud constituye una opción atractiva de formalización para trabajadores del servicio doméstico, los servicios personales, la hostelería y restauración, y el comercio en general. La cotización por semanas concede a los trabajadores asalariados –que están afiliados al régimen subsidiado en salud o son beneficiarios de terceros en el régimen contributivo, que laboran de forma habitual no más de 21 días al mes y que por dicha situación reciben una remuneración mensual menor al salario mínimo legal vigente– y a sus empleadores la posibilidad de cotizar a pensiones y a las cajas de compensación familiar sobre una base de liquidación inferior al valor mensual de dicho salario, y proporcional al número de semanas trabajadas¹². Adicionalmente,

11 Según Decreto 2616 de 2013.

12 Solo los aportes al sistema de riesgos laborales deben efectuarse sobre la base del valor de un salario mínimo legal vigente, independientemente del número de semanas trabajadas. Por fuera del esquema de cotización por semanas, las contribuciones a seguridad social y los recargos extrasalariales deben liquidarse mínimo sobre la base de un salario mínimo legal vigente.

tanto trabajadores como empleadores están exentos de contribuir a salud (4% y 8,5% del salario, respectivamente), al ICBF (3% solo empleadores) y al SENA (2% solo empleadores). Actualmente, los trabajadores contratados por semanas superan las 40.000 personas mensuales, mostrando una lenta pero constante tendencia a crecer en el tiempo¹³.

Ley Pro Joven

La Ley 1780 de 2016¹⁴, Pro-Joven, se aprobó con el propósito de promover el empleo y el emprendimiento juvenil. Por un lado, exime a las empresas que, a la nómina del año anterior, hayan vinculado personal adicional –en edad entre 18 y 28 años– del pago del 4% a las cajas de compensación familiar por el primer año de afiliación. Por el otro, exonera a las nuevas empresas constituidas por jóvenes –de entre 18 y 35 años de edad– del pago de registro mercantil y de su primera renovación. La ley prevé también la eliminación de la exigencia de la libreta militar para vinculación a un empleo, y deroga las posibles sanciones al empleador por ello. Se considera que particularmente esta última medida favorecerá la formalización de los jóvenes que no tienen resuelta la libreta militar por su costo, dado que se trata de un documento indispensable para la vinculación laboral de los hombres en Colombia. Si bien la ley fue promulgada en 2016, la operatividad de esta medida se hizo posible solo con el Decreto 977 de junio de 2018, lo cual imposibilita conocer todavía su efecto sobre la formalidad. Sin embargo, los potenciales beneficiarios de esta medida, según reporte de prensa, eran aproximadamente 750.000 remisos a 2016¹⁵, que con su sueldo podrán pagar el costo de la libreta militar, y así regularizar su situación militar, durante los 18 meses siguientes a su vinculación laboral.

El salario mínimo

Un elevado salario mínimo no es de por sí causa de informalidad. Sin embargo, un salario mínimo "excesivamente" alto implicaría la existencia de una importante diferencia entre la productividad de los trabajadores y los costos inherentes a su contratación.

Numerosos estudios nacionales coinciden en encontrar una relación entre salario mínimo y salario promedio de alrededor de 60% (Rhenals, 2009; World Bank, 2010; CPC, 2014, entre otros), lo cual ubicaría a Colombia entre los países con un maxisalario mínimo, es decir, con un salario mínimo que "parece muy elevado respecto al valor añadido por trabajador" (Saget, 2008, 40). Esto llevaría a pérdidas de plazas de trabajo en el sector formal que provocarían desempleo y traslados de empleos del sector formal hacia el informal. Si bien esta es una opinión generalizada en el país, son pocos los estudios que han tratado de demostrar empíricamente la relación de causalidad subyacente. Mondragón, Peña y Wills (2010) han estimado que un aumento de 20 puntos porcentuales en la relación salario mínimo/mediana de salarios lleva a un aumento de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de ser informal. Más recientemente, Arango y Flórez (2017) encuentran que un aumento de un punto porcentual en la razón entre salario mínimo y salario correspondiente al percentil

13 Según información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, con corte a julio de 2018.

14 La ley, expedida en mayo de 2016, fue reglamentada el año siguiente por los decretos 639 y 687, de abril de 2017.

15 "En Colombia hay 750.000 remisos". La W, fecha de consulta 8 de agosto de 2018. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/en-colombia-hay-750000-remisos/20160114/nota/3037654.aspx>.

70 de los ocupados de los principales centros urbanos del país aumentaría 0,043 puntos porcentuales la tasa de informalidad laboral, y bajaría 0,038 puntos porcentuales la tasa de ocupación formal, siendo ambos efectos estadísticamente significativos.

Es importante recordar que, en Colombia, el salario mínimo se actualiza anualmente por ley, y por concepto de la Corte Constitucional, "el reajuste salarial que (se) decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira" (Sentencia C-815 de 1999, 17). Esto fija un piso mínimo igual a la inflación realizada en el año inmediatamente anterior, con base en el cual debe guiarse la negociación. Esta, a su turno, según la misma sentencia, deberá tener en cuenta unos parámetros adicionales: la meta de inflación esperada, la productividad señalada por la Comisión Tripartita de Concertación de Políticas Laborales y Sociales, la contribución del salario al ingreso nacional, el crecimiento del PIB, la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil, la función social de la empresa y los objetivos de la dirección general de la economía a cargo del Estado.

En la práctica, lo anterior implica que el salario mínimo, a menos que se produzcan shocks inflacionarios inesperados, se incrementará todos los años en términos reales. Entre 2007 y 2017, el salario mínimo real creció a una tasa promedio anual de 1%.

Diseño de los sistemas de protección social

En Colombia, la cobertura del servicio de salud es prácticamente universal, tenida cuenta de su componente contributivo y subsidiado que da derecho a un paquete de servicios básicos esencialmente idéntico. Al sistema subsidiado tienen acceso los núcleos familiares cuyos miembros no tienen un trabajo formal y que no cuentan con la suficiente capacidad de pago para hacer aportes al régimen contributivo. La afiliación al régimen subsidiado en salud ofrece ventajas sustanciales y es muy valorada por sus usuarios. De hecho, aunque no da derecho a prestaciones económicas –i.e. licencias de maternidad e incapacidad por riesgo común–, tampoco exige el pago de contribuciones ni de cuotas moderadoras, y cubre a todos los miembros del hogar beneficiario, a diferencia de la salud contributiva, en donde sí hay un pago mensual, además de cuotas moderadoras al momento de requerir los servicios, y donde la cobertura se limita estrictamente al núcleo familiar hasta que los hijos cumplan los 25 años.

Camacho, Conover y Hoyos (2009) encuentran que el acceso de un mayor número de personas al régimen subsidiado de salud habría provocado un aumento del empleo informal entre 1,9 y 3,2 puntos porcentuales. Para Farné *et al.* (2016), el efecto sobre la informalidad sería aún mayor, dado que la afiliación al régimen subsidiado de salud incrementaría la probabilidad de ser informal de los jefes de hogares y sus cónyuges en cerca de 20 puntos porcentuales¹⁶.

Además, la salud es solo parte del problema. Entre 2009 y 2017 (promedios anuales) los colombianos que recibieron ayudas en dinero de instituciones pasaron de poco menos

16 Con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, en 2009 el Gobierno Nacional inició un plan por etapas para ampliar el paquete de servicios básicos al cual los afiliados del régimen subsidiado tenían derecho en materia de salud hasta unificarlo con el plan de beneficios del régimen contributivo. La nivelación se alcanzó en 2012 y puede ser la razón del mayor efecto encontrado por Farné *et al.* (2016).

de 900.000 a 3.300.000, según las estadísticas de las encuestas de hogares del DANE. En un 98% de los casos se trató de dinero de origen público, nacional o territorial. Así que, en Colombia existe un numeroso sector de la población beneficiario de auxilios públicos que pueden consistir en transferencias condicionadas, pero que no están supeditados a la “activación” de sus beneficiarios en el mercado laboral y que, más bien, se perderían en el caso de aceptar un empleo formal. En estos casos la informalidad dificultaría el monitoreo de los ingresos de las familias beneficiarias y, por ende, garantizaría la continuidad de la prestación. Es decir, como efecto indeseado de las políticas sociales asistenciales, aumenta el costo oportunidad de ser formal –sobre todo para los trabajadores de bajos ingresos– y se producen incentivos para que unos trabajadores decidan entrar o permanecer en el sector informal (Koettl y Weber, 2012). En el caso del programa de transferencias condicionadas Familias en Acción, existe evidencia de que estos subsidios aumentan la informalidad entre sus beneficiarios¹⁷.

Iniciativas de inspección, vigilancia y control

Si bien existe muy poca evidencia empírica hasta a nivel internacional (Andrade, Bruhn y McKenzie, 2013), y tal parece que el éxito se concentra en empresas grandes (Díaz et al. 2018), es de esperar que el tamaño del sector informal dependa también de la capacidad de monitoreo y fiscalización del Estado. De hecho, una mayor capacidad implicaría un mayor costo de permanecer en la informalidad por parte de las empresas.

Lo que caracteriza el caso colombiano es que se parte de niveles de fiscalización bajos y se extiende a las personas naturales (para que coticen a seguridad social). Además, la fiscalización ha sido acompañada por esfuerzos para promover la formalización a través de campañas de difusión, sensibilización y capacitación, así como lo aconseja la experiencia internacional (FORLAC, 2014).

En este campo, Colombia ha hecho recientemente pasos de gigantes. Por un lado, el Ministerio del Trabajo ha ampliado su planta de inspectores de trabajo de 424 funcionarios en 2010 –una entre las más bajas proporciones de inspectores por trabajadores en América Latina según Chacaltana (2009)– a 904 en 2017. Con el aumento del número de inspectores también ha aumentado el número de visitas a empresas, pasando de unas 9.000 en 2010 a más de 44.000 en 2017. Adicionalmente, a partir de mayo de 2013, el mismo ministerio ha puesto en funcionamiento el programa COLabora. Se trata de un programa de atención al público que aprovecha los canales telefónico, presencial, escrito y virtual con el propósito de mejorar el acceso de los colombianos a información relacionada con los derechos y deberes laborales de todos los ciudadanos. Hoy en día atiende casi 140.000 consultas por mes, lo cual confirma que en el país se han venido afianzando el conocimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores, incluido su derecho a ser contratados de manera formal.

Desde su reestructuración en 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio ha venido cumpliendo funciones de inspección y efectuando visitas periódicas a comerciantes a nivel nacional con el fin de promover el registro empresarial. Entre 2012 y 2017, actuó en 92

17 Ver, por ejemplo, Ospina y Saavedra (2013), Angulo y Gómez (2014) y Farné et al. (2016).

ciudades diferentes y se realizaron 1.828 inspecciones, registrando 1.258 establecimientos y sancionando a 239.

Aún más decisivo fue el aporte de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Esta es una unidad adscrita al Ministerio de Hacienda que tiene entre sus principales funciones la de velar por la formalización laboral del país, es decir, el seguimiento y determinación de la adecuada, oportuna y correcta liquidación y pago de los aportes al SENA, ICBF, cajas de compensación familiar, riesgos laborales, salud y pensión, tanto por parte de las empresas como de las personas naturales. Fue creada en 2007 por el artículo 156 de la Ley 1151, y su entrada en funcionamiento se dio de forma paulatina. En agosto de 2010 empezó la constitución de la planta de personal y la vinculación de funcionarios. Desde entonces, gracias a convenios con diferentes entidades tanto privadas como públicas –entre ellas la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales–, al fortalecimiento institucional y de sus recursos humanos, y a las nuevas y adicionales competencias que se le han atribuido, la UGPP ha venido incrementando su capacidad fiscalizadora y sancionatoria, la cual se ha intensificado notablemente a partir de la aprobación de la Reforma Tributaria en diciembre de 2012 y de su reglamentación (Decreto 3033 de diciembre 2013). Así, por ejemplo, en 2014 se emprendieron 100.000 acciones persuasivas para trabajadores independientes bajo sospecha de evasión; en 2016 y 2017 estas acciones superaron las 300.000. Por su lado, las acciones persuasivas dirigidas a empresas fueron casi 60.000 en 2017. En este último año, más de 90.000 independientes y de 27.000 empresas regularizaron su situación. Además, estas acciones disuasivas fueron acompañadas por capacitaciones a empleadores y trabajadores en el tema del cumplimiento de la normativa laboral y previsional. Desde 2014 se están capacitando a más de 8.000 trabajadores anuales. Como resultado de lo anterior, entre 2012 y 2017, la UGPP logró reducir la evasión del régimen pensional de un 27,7% a un 9% en el caso de los dependientes, y de 79,3% a 40,3% en el caso de los independientes¹⁸.

Por su parte, a partir de la vigencia de la Ley 1429 de 2010, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), en asociación con las cámaras de comercio, ha adelantado campañas de capacitación y sensibilización respecto a los beneficios y responsabilidades de la formalización. En el marco del proyecto Apoyo a la Política de Formalización Empresarial en Colombia, desde su inicio en 2012 y hasta diciembre 2013, las Brigadas para la Formalización han sensibilizado a 159.024 pequeños empresarios, el 36,3% de los cuales (57.784) decidió inscribirse en una Cámara de Comercio. A su turno, las Ruedas de Servicios para la Formalización han atendido a 5.423 empresarios desde julio de 2011 hasta diciembre de 2013. En 2014, tanto las Brigadas como la Ruedas han dejado de operar, pero las cámaras de comercio han seguido desarrollando programas similares, y el apoyo a la política de formalización empresarial del MinCIT se ha concentrado en actividades de menor escala de sensibilización –como los Talleres de Formalización Empresarial– y de asesoría y

18 "Los cuatro males que tienen en jaque el sistema de pensiones. 4. Evasión". *El Tiempo*, 13 de agosto de 2018.

capacitación en sectores económicos específicos –como los Proyectos de Formalización por Sectores y Regiones o los programas de Alianzas Productivas¹⁹.

Algunos de estos talleres y asesorías llevados a cabo en Bogotá fueron objeto de una evaluación de impacto. Galiani *et al.* (2015) encuentran que los talleres no tuvieron efecto sobre las decisiones de registro de las empresas y que las visitas de agentes de la cámara de comercio aumentaron la probabilidad de registrarse en 32 puntos porcentuales, pero dicho efecto desapareció después de un año.

Sistema Nacional de Mipymes

Los programas patrocinados por el MinCIT reseñados en la sección anterior forman parte del Sistema Nacional de Mipymes. Este tiene como objetivo garantizar la coordinación de los diferentes instrumentos de política de fomento y promoción empresarial para las micro, pequeñas y medianas empresas a cargo de las distintas instancias del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, y cuenta con la colaboración de los gremios de la producción así como de las cámaras de comercio. Las iniciativas enmarcadas en dicho sistema incluyen facilidades para el acceso al financiamiento, la promoción de las exportaciones y el mercado interno, estímulos para el emprendimiento, la innovación, el desarrollo tecnológico y la formación del talento humano dirigidos exclusivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas. Facilitar el crecimiento y desarrollo de estas actividades económicas permite elevar su productividad y formalizar su mano de obra. Desafortunadamente, los informes de gestión elaborados por el MinCIT, entidad que coordina el sistema, no mencionan eventuales evaluaciones que puedan verificar el impacto de estas iniciativas y solo informan el número de empresas atendidas por estos programas o el número de sus beneficiarios. En 2016, según el último informe del MinCIT, los recursos totales aportados por las entidades participantes ascendieron al 3,9% del PIB nacional (MinCIT, 2017). Desde 2015, por lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, también las cooperativas y las empresas de economía solidaria que cumplen con los requisitos de planta de personal y monto de activos para calificar como mipymes podrán acceder a estos recursos.

Vale la pena recordar que en Colombia las mipymes gozan de un trato preferencial en materia de compras públicas. El Estatuto de Contratación prevé la posibilidad de cerrar las convocatorias para contrataciones inferiores a 750 salarios mínimos legales vigentes (aproximadamente 190.000 dólares) a las solas mipymes, y en el caso de convocatorias de cualquier valor, establece que el hecho de ser el proponente una mipyme colombiana, o un

19 Las Brigadas para la Formalización se desarrollaron mediante un proceso de enlistamiento barrial que previamente identificaba a empresarios informales a los cuales se les informaba de los beneficios de la Ley 1429 de 2010. A los que decidían formalizar sus unidades productivas se les ofrecía un acompañamiento personalizado y un abanico de servicios de entidades públicas y privadas que incluían programas de formación empresarial, además de asistencia técnica y líneas especiales de crédito. Las Ruedas de servicios para la formalización eran eventos dirigidos a empresarios no formalizados o que aún requerían de algunos trámites para legalizarse en aspectos laborales, tributarios y empresariales que se reunían en un solo lugar con los representantes de entidades públicas y privadas involucradas en el proceso de formalización que les ofrecían sus servicios y asesoría en los trámites faltantes. Los Talleres de Formalización Empresarial tienen el propósito de sensibilizar a los empresarios informales de una zona o sector específico sobre la importancia y los beneficios de formalizarse. Por último, los Proyectos por Sectores y Regiones y los programas de Alianzas Productivas buscan apoyar el proceso de formalización, el encadenamiento productivo entre empresas líderes y sus proveedores y clientes, y el diseño de una oferta de servicios que contribuyan al desarrollo de las pequeñas empresas a nivel sectorial y regional.

consorcio o unión temporal que incluya por lo menos una mipyme colombiana, constituye un criterio de desempate. A pesar de estas ventajas, la participación de las mipymes en los procesos de contratación pública aún no es generalizada. Entre enero de 2015 y diciembre de 2017, de un total de 160.000 proveedores, solo el 17,2% de ellos se identificaron como mipymes (DNP, 2018)²⁰.

Impuestos y costos de cumplimiento

Con frecuencia, la informalidad se asocia a la existencia de (elevados) impuestos, los cuales tienden a afectar mayormente a las actividades productivas de menores dimensiones²¹. En Colombia, Bustamante y Ruiz (2011, pág. 11) han estimado los costos de permanecer en la formalidad²² en el comercio minorista, llegando a la conclusión de que "para todo un grupo de pequeños comerciantes, los costos de permanecer en la formalidad son superiores a su capacidad de pago".

En materia de impuestos, si bien la reforma tributaria de 2012 ha reducido las contribuciones parafiscales a cargo de las empresas en 13,5 puntos porcentuales sobre el salario básico, la tarifa del impuesto a la renta a personas jurídicas ha aumentado. Esto se produce, en primer lugar, porque al no pagarse las mencionadas contribuciones parafiscales, ellas tampoco se pueden descontar como costos y esto aumenta la base gravable (y la tarifa efectiva). En segundo lugar, porque la misma Ley 1607 de 2012 y la sucesiva reforma tributaria de 2014 – Ley 1739 de 2014– introdujeron una sobretasa a la renta de las empresas que en 2017 elevó la tarifa nominal a 40%, para luego bajarla a 37% en 2018 y 33% en 2019. Adicionalmente, en materia de liquidación de impuestos, los cambios introducidos aumentaron el número de pagos de 10 en 2012 a 12 en 2017, y el número de horas empleadas para el pago, de 193 a 239 durante el mismo periodo, según los informes Haciendo Negocios del Banco Mundial.

Por otro lado, con el fin de simplificar trámites y favorecer el pago del impuesto a la renta de pequeños comerciantes, la Ley 1819 de 2016 introdujo en el estatuto tributario colombiano la figura del Monotributo. A este se le dedica una sección a parte más adelante.

Según análisis del DNP, la tarifa de registro mercantil en Colombia es alta en comparación con la de otros países de la región, especialmente para empresas pequeñas, y es complementada con la exigencia de un cobro anual por su renovación, mientras que en la mayoría de los países de la región, no. Además del pago de la tarifa de la matrícula, el registro incluye gastos adicionales: el costo del formulario y los derechos de inscripción al registro mercantil de los documentos de constitución, de los libros de actas de asambleas y de los libros de accionistas. Finalmente, en Colombia las empresas también pagan una tarifa de registro por cada establecimiento comercial que hayan abierto, único caso en Latinoamérica junto a Brasil²³. En línea con lo anterior, el Consejo Privado de Competitividad sugiere cambiar

20 Entre las razones que aducen las mipymes para no participar se destacan la complejidad de la legislación vigente, los costos asociados a los procesos licitatorios, los excesivos requerimientos y la persistente percepción de fraude o de falta de transparencia de los procesos.

21 Gómez y Steiner (2014) estiman que la tasa efectiva de tributación (total impuestos/utilidad operacional) en Colombia es sensiblemente más alta para las pequeñas y medianas empresas que para las grandes (Cuadro 2, 8).

22 Fundamentalmente, la suma de los principales impuestos, aportes a la seguridad social y costos administrativos relacionados.

23 Ver DNP (2018).

el sistema actual de registro mercantil, que es inicuo y oneroso para las empresas más pequeñas (CPC, 2017).

No hace falta resaltar que, por lo general, los impuestos no vienen solos, sino que incorporan una onerosa carga regulatoria. De esta manera, el empresario que se formaliza no solo debe asumir los costos adicionales por el pago de impuestos que le genera la formalidad, sino que también debe costear asesoría contable y legal para cumplir con las regulaciones y los requerimientos que ella impone, y dedicar recursos para la realización de trámites. En últimas, la complejidad, los costos de cumplimiento y la escasa amigabilidad del sistema tributario pueden influir sobre la decisión de formalizarse y formalizar al personal empleado, por parte, especialmente, de las pequeñas unidades productivas.

Cárdenas y Rozo (2009) evalúan el impacto de un programa de reducción de trámites que se implementó en las principales cámaras de comercio del país a principios de la década del 2000. Gracias a este programa y a través de los Centros de Atención Empresarial que se instalaron en sus sedes, las cámaras de comercio pretendían llegar a crear empresas en un solo día²⁴. Los resultados del ejercicio econométrico sugieren que el programa generó un aumento de 5,2% en el número de matrículas nuevas en el agregado de las seis ciudades que por primeras adhirieron a la iniciativa²⁵.

En 2001, según lo que reportaron Cárdenas y Rozo (2009), formalizar una empresa suponía realizar en promedio 17 trámites que requerían de 55 días para ser completados. Después de más de 15 años, se han instalado 42 Centros de Atención Empresarial, los trámites para formalizar una pequeña empresa en Colombia se han reducido a 8, y el tiempo requerido, a 11 días, de acuerdo con la versión de 2018 del informe *Haciendo Negocios* del Banco Mundial.

Sin embargo, según el mencionado informe, Colombia ha perdido terreno en esta materia, pasando de ser, en 2015, la primera nación de Latinoamérica en donde es más fácil hacer negocios a ser la cuarta en 2017 – se ubica en el puesto 59 de 190 países investigados–, por debajo de México, Chile y Perú. Adicionalmente, al considerar solo el subíndice “apertura de un negocio”, Colombia cae del puesto 84 al 96, mientras que la mejora en materia de “pago de impuestos” fue apenas del puesto 146 al 142. Existe, entonces, un amplio margen para mejorar la carga reglamentaria y reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones tributarias, con evidentes consecuencias positivas sobre la formalización, dado que son las actividades productivas de menor escala las que resultan mayormente afectadas por el exceso de trámite (DNP, 2015).

Por cierto, las obligaciones tributarias y mercantiles no son las únicas que generan costos de cumplimiento para una empresa que quiera formalizarse en Colombia. Lo mismo sucede con “el proceso de afiliación a seguridad social [que] es en gran parte presencial y cada administradora tiene sistemas con estándares diferentes, exigiendo que el ciudadano deba dirigirse a cada entidad para afiliarse y desafilarse” (CPC, 2017, 43). La integración de los tramites tributarios, mercantiles y de seguridad social para la apertura de empresas está prevista en el proyecto de plataforma tecnológica de la Ventanilla Única Empresarial, que, con asesoría del Banco Mundial, está siendo coordinado por el MinCIT. En la actualidad,

24 Si el titular era una persona natural. En dos días, en el caso de empresas de personas jurídicas.

25 Sin embargo, al analizar el efecto propio de cada ciudad no fueron significativos los coeficientes de Barranquilla, Cali y Cartagena.

la Ventanilla Única Empresarial se encuentra en una fase piloto experimental en la ciudad de Bogotá, y permite la obtención en línea del número de identificación tributaria y del registro mercantil para personas naturales y sociedades por acciones simplificadas y la inscripción de las empresas como empleadoras ante los diferentes sistemas de seguridad social. En un futuro, a través de esta plataforma tecnológica podrán realizarse todos los trámites relacionados con la creación, puesta en marcha y cierre de empresas, así como otras gestiones relacionadas con la actividad empresarial como la afiliación al sistema de seguridad social. Con la Ventanilla Única Empresarial no solo será posible optimizar procesos, evitar duplicaciones y disminuir los tiempos, procedimientos y costos relacionados con el registro y funcionamiento de las empresas –sobre todo mipymes– sino también mejorar la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente.

Monotributo

En términos generales, un monotributo consiste en una clasificación de los pequeños contribuyentes según alguna definición de tamaño, para luego determinar si, o de qué forma, imponerles uno o varios de los gravámenes vigentes en el régimen general de tributación, sumados en un único pago y a tasas descontadas. Mediante menor presión fiscal y costos de cumplimiento, está orientado a facilitar la incorporación al sistema tributario de los pequeños contribuyentes (Centrángolo *et al.*, 2014) y su formalización.

La Ley 1819 de 2016 introdujo en Colombia el monotributo para pequeñas actividades comerciales y para peluquerías. Este permite a personas naturales, con establecimientos de un área menor a 50 m² e ingresos brutos anuales de entre 1.400 y 3.500 UVT (14.950 y 37.370 dólares, respectivamente) pagar entre 16 y 32 UVT (128 y 342 dólares, respectivamente)²⁶ al año, divididos en las cuotas que el comerciante prefiera, en lugar del impuesto a la renta y sus complementarios. Es decir, el monotributo colombiano únicamente sustituye y simplifica un impuesto, el de renta.

Parte del valor pagado por monotributo constituye un impuesto de carácter nacional y otra parte se destina a un ahorro para la vejez en un programa contributivo de carácter voluntario denominado Beneficios Económicos Periódicos (Monotributo BEPs), o, alternativamente, como aporte al Sistema General de Riesgos Laborales a favor del contribuyente (Monotributo Riesgos Laborales)²⁷.

El monotributo colombiano simplifica la declaración de renta y permite al declarante elegir el número de cuotas a pagar dependiendo del flujo de caja de su negocio. Sin embargo, no permite descuento alguno sobre los ingresos brutos declarados, descuentos que sí pueden aplicarse en el régimen general de impuesto a la renta. Según el Consejo Privado de Competitividad (2017), la mayoría de las personas naturales que por sus niveles de ingresos brutos podrían ser monotributistas y tienen un margen de utilidad menor al 30 %, podrían

26 La UVT es la unidad de valor tributario que para el año gravable 2017 fue de 31.859 pesos, equivalentes a aproximadamente 11 dólares.

27 En el primer caso, el contribuyente debe tener ingresos mensuales inferiores al salario mínimo legal vigente y estar inscrito en el régimen subsidiado de salud; en el segundo, al devengar ingresos superiores al salario mínimo, debe haber realizado al menos ocho cotizaciones a salud y pensiones en el año previo, y debe estar afiliado a una administradora de riesgos laborales.

pagar menos impuestos en el régimen ordinario de impuesto a la renta que bajo el esquema de monotributo.

Durante el 2017 se inscribieron en la administración de impuestos, para ser beneficiarios del monotributo, 84 pequeños comerciantes, de los cuales apenas 12 calificaron para acogerse al impuesto simplificado y solo uno de ellos continuó el proceso. A marzo de 2018, para la declaración del año gravable 2017, había inscritos menos de 50 comerciantes (Dinero.com, 2018).

Finalmente, en materia de regímenes simplificados de tributación, vale la pena recordar que en Colombia existe el Régimen Simplificado de Impuesto al Valor Agregado y de Impuesto al Consumo, que permite a las personas naturales, a los comerciantes, agricultores, ganaderos y artesanos que desarrollan actividades económicas de pequeña escala no declarar IVA, y las exime de emitir facturas y de llevar contabilidad. Este régimen reduce las cargas administrativas para los sujetos tributarios beneficiarios, pero no constituye un verdadero régimen especial de transición para empresarios que deciden pasar de la informalidad a la formalidad, y probablemente poco ayuda a la formalización de la fuerza de trabajo. Es más, según la Asociación Bancaria de Colombia, "el salto instantáneo del régimen simplificado al común (al rebasar los 127 millones de pesos de ingresos anuales) ... desincentiva la formalización empresarial" (Asobancaria, 2015, 1).

Estrategias de formalización

Las iniciativas de formalización discutidas en la sección anterior pueden enmarcarse en un simple esquema teórico que se describe a continuación.

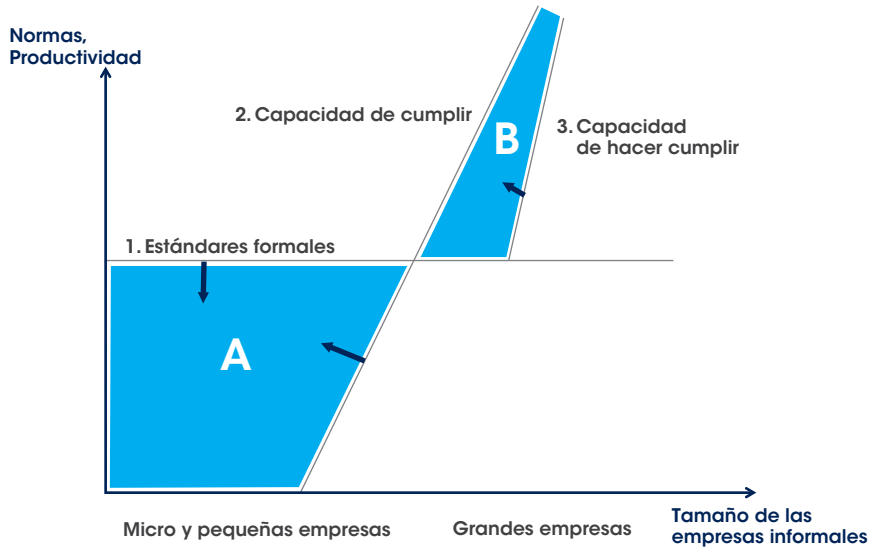
Una vez que el Estado fija los estándares formales a cumplir –en términos registrales, tributarios, laborales, etc.–, estos, en la práctica, pueden resultar superiores a la capacidad de cumplimiento de algunas (pequeñas) empresas, lo cual genera informalidad. A su turno, estos estándares pueden ser cumplidos por otras (grandes) empresas, pero la capacidad fiscalizadora del Estado puede ser muy baja o muy laxa, lo cual también termina favoreciendo la informalidad.

Se supone que la capacidad de las empresas de cumplir los estándares para el acceso a la formalidad aumenta al hacerlo su productividad y su tamaño. Por otro lado, la capacidad del Estado de hacer cumplir los estándares formales se relaciona directamente con la aplicación de las normas sancionatorias existentes y el tamaño (la visibilidad) de los establecimientos productivos. De esta forma, el eje vertical del Gráfico 3 mide la eficiencia normativa del Estado y la productiva de las empresas. Por otra parte, sobre el eje horizontal se distribuyen, en orden creciente de su tamaño, las empresas que optan por operar, total o parcialmente, en la informalidad.

Las firmas cuya productividad no les permite alcanzar los estándares impuestos por la formalización no tienen alternativas, y si quieren operar deben mantenerse en la informalidad. Este tipo de informalidad es representado por el área A del Gráfico 3. Trasladada al mercado laboral, aproxima lo que la OIT define como empleo informal en el sector informal. Asimismo, hay empresas cuya productividad es suficientemente alta para cumplir con las obligaciones impuestas por la formalidad, pero que se enfrentan a una débil actividad de control y vigilancia y pueden decidir, confrontando costos y beneficios,

formalizar solo parte de sus trabajadores. El área B del Gráfico 3 da origen al empleo informal en el sector formal²⁸.

Gráfico 3. Principales políticas de formalización



En un contexto como el representado en el Gráfico 3, una estrategia de reducción de la informalidad se fundamenta en tres principales ejes de política que deberían implementarse de forma integrada y articulada:

1. Reducción de los estándares formales (desplazamiento hacia abajo de la línea 1). Estos dependen de la legislación y regulación vigente, y fundamentalmente son de carácter registral, tributario, laboral y de seguridad social. La reducción de los costos de registro mercantil, y en general de las licencias y permisos, de los impuestos y de los recargos extrasalariales, al igual que los alivios en materia de la carga regulatoria conexas, ayudarían sobre todo a las pequeñas empresas a formalizarse. En este grupo de políticas se han concentrado buena parte de los esfuerzos de las autoridades colombianas: las leyes 1429 de 2010, 1607 de 2016 y 1780 de 2016, la contratación por semanas, el monotributo, la Ventanilla Única Empresarial;
2. Aumento de la productividad de las micro y pequeñas empresas (desplazamiento hacia arriba de la línea 2). En este caso se trataría de adoptar políticas a favor de las pequeñas empresas en materia de crédito y garantía del mismo, asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, desarrollo empresarial, certificación de calidad, etc. La mayoría de estos programas están comprendidos en el Sistema Nacional de Mipymes;
3. Mejora de la actividad fiscalizadora y sancionatoria del Estado, a través del perfeccionamiento de las gestiones de inspección, vigilancia y control, y del fomento

28 En el caso de los trabajadores independientes, sería posible construir un gráfico similar ordenando sobre el eje horizontal los individuos que decidieron quedarse informales por niveles crecientes de ingreso.

de la cultura de cumplimiento (desplazamiento hacia arriba de la línea 3). Las medidas disuasivas deberían ser complementadas con campañas de capacitación y sensibilización a empresas y trabajadores acerca de las implicaciones negativas de la informalidad, de los beneficios de la formalización y de las obligaciones legales y laborales que ambos deben respetar. En este grupo entran los Acuerdos de formalización, las iniciativas de la Red Nacional de Formalización Laboral y de Formalización a la Medida y las numerosas acciones del Ministerio del Trabajo, la UGPP, la Superintendencia de Industria y Comercio y el MinCIT citadas en el capítulo anterior.

De ser necesario, las anteriores intervenciones podrán ser complementadas por acciones que influyen sobre la conducta de los oferentes de trabajo como un mejor diseño de los sistemas de protección social y unas estrategias de activación laboral.

Consideraciones finales

Después de un repunte cíclico causado por la crisis económica de los años 2008-2009, la informalidad laboral en Colombia ha mostrado una tendencia a la baja. El Gráfico 2 muestra cómo esta disminución efectivamente empezó con la recuperación económica posterior a 2009, y continuó en los años sucesivos aun cuando la economía se desaceleró nuevamente. Muestra también cómo la tasa de informalidad por no cotización a pensiones ha caído en mayor proporción frente a la tasa de informalidad por tamaño de establecimiento.

Más precisamente, según la medición oficial del Instituto Central de Estadísticas colombiano, la tasa de informalidad ha bajado de 52,1% en 2009 a 47,2% en 2017. Calculada como proporción de los ocupados que no cotizan al sistema pensional, la informalidad disminuyó de 57,7% en 2009 a 49,4% en 2017. Se destaca, así, la importancia que han tenido las medidas de formalización dirigidas principalmente a la promoción de la seguridad social de los trabajadores (Acuerdos de formalización, Red Nacional de Formalización, Formalización a la medida, la posibilidad de cotizar por semanas, y, en especial, las masivas acciones persuasivas de la UGPP).

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores ha demostrado que fenómenos económicos y políticas de diversa índole y magnitud han influido sobre el proceso de formalización en Colombia; no todos ellos, sin embargo, han ejercido efectos positivos. Es el caso, por ejemplo, de un crecimiento sectorialmente sesgado, de incrementos del salario mínimo por encima de la productividad, de los aumentos de los subsidios y de la ampliación de los servicios y prestaciones ofrecidas en el régimen subsidiado de salud, todos hechos que más bien han atenuado los efectos de las políticas de formalización.

Otros factores han tenido impactos positivos, mas no definitivos dado que la informalidad laboral urbana todavía abarca a casi la mitad de la población ocupada, independientemente de la medición referenciada. Tal es el caso de las reducciones de los impuestos a la nómina salarial, de las medidas que simplifican los procesos de registro y que reducen los costos de empezar una actividad formal. En particular, estas últimas medidas parecen no tener un efecto duradero sobre la formalización empresarial, en vista de que los costos de entrada a la formalidad son pequeños en comparación con los costos recurrentes para mantenerse en esa condición (DNP, 2018).

Algunas medidas son incipientes y no pueden haber todavía desplegado sus efectos. Tal es el caso de la Ventanilla Única Empresarial y de la posibilidad para los jóvenes varones de empezar a trabajar sin haber solucionado su situación militar.

Otras medidas no han funcionado a causa de evidentes limitaciones de diseño. Es el caso del Monotributo, una herramienta que, bien estructurada –i.e. que sustituya a más de un impuesto, integre cuotas que se destinen a la seguridad social, ofrezca tarifas impositivas verdaderamente competitivas e involucre a un mayor número de actividades y ocupaciones– puede fungir como puente hacia la formalidad, favoreciendo la inserción de los pequeños contribuyentes a los circuitos formales de la economía y la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Asimismo, permitiría afianzar la cultura de pago de los impuestos y de la formalidad.

Por último, si, como se ha sostenido, la productividad es el principal determinante de la informalidad, hay que destacar también el decepcionante crecimiento de la misma en los últimos años: apenas 0,23% en promedio anual.

En fin, la experiencia colombiana nos indica que los efectos de las iniciativas de formalización deberían juzgarse en un marco de política más amplio de lo que se relaciona exclusivamente con la medida adoptada.

La Tabla 2 nos da un ejemplo de ello y nos permite derivar una mejor comprensión de la evolución de la informalidad laboral en Colombia. De su inspección se aprecia cómo desde 2009, al acelerarse el ritmo de actividad económica, también se recuperó el crecimiento del empleo formal, el cual se mantuvo por encima del 5% (con exclusión del año 2012) hasta 2014, cuando nuevamente la economía desaceleró e indujo una disminución progresiva de la tasa de crecimiento del empleo formal.

Tabla 2. Colombia (13 ciudades principales) (2007-2017). Variación interanual de los ocupados formales e informales y del PIB real (promedios anuales)

Año	Empleo informal	Empleo formal	PIB urbano
2007-2008	3,8	2,0	3,2
2008-2009	5,9	0,8	0,7
2009-2010	3,3	5,3	4,2
2010-2011	3,4	5,5	7,3
2011-2012	3,3	3,5	3,9
2012-2013	-1,4	5,5	4,3
2013-2014	1,0	5,0	5,3
2014-2015	1,1	2,6	3,1
2015-2016	-0,7	1,4	2,3
2016-2017	-0,6	0,5	1,9

PIB real excluidas las ramas agrícola y minera y sin desestacionalizar.

Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE, encuestas de hogares y cuentas nacionales.

El empleo informal, por su lado, dejó de crecer abruptamente a partir de 2013. Al mismo tiempo creció la inactividad: entre 2012 y 2017, la población inactiva en las 13 principales ciudades del país se incrementó 10,1%, mientras que la población económicamente activa

solo lo hizo al 6,8%. Se deduce, entonces, que la reducción de la tasa de informalidad laboral que muestran los Gráficos 1 y 2 encuentra su origen principalmente en la desaparición de las pequeñas actividades productivas informales, más que en incrementos del empleo formal por encima de su tendencia reciente. Así que la política de formalización habría resultado más efectiva en su componente de desaliento de la informalidad que en su componente de promoción de la formalidad vía reducciones de los costos laborales.

Esta conclusión es respaldada también por los resultados de estimaciones llevadas a cabo por Arango y Flórez (2017), quienes, al analizar el comportamiento de la informalidad urbana, destacan cómo "la tasa de ocupación se ve impactada por los costos laborales distintos del salario, pero no así la tasa de ocupación formal donde el signo es negativo, aunque no significativo. Es decir, lo que parece aumentar con los costos laborales es la ocupación informal" (20).

En resumen, en los últimos años las políticas en favor de la formalización parecen haber sido coadyuvadas por una menor participación laboral de trabajadores menos productivos que se han mantenido en la inactividad gracias al efecto ingreso de algunos programas asistenciales y de los ingresos de otros miembros del hogar. Más estudios se hacen necesarios, sin embargo, para aclarar los detalles de las causas de este comportamiento.

Referencias

- Andrade, G., Bruhn, M. y McKenzie, D.** (2013). *A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can do to Formalize Firms*. Policy Research Working Paper 6435. Banco Mundial, Washington D. C.
- Angulo, R. y Gómez, N.** (2014). Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia. Documento presentado al Seminario Regional Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas. Programa para la Cohesión Social en América Latina EuroSocial y CEPAL, Antigua.
- Arango, L. y Flórez L.** (2017). "Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia". En Borradores de Economía núm. 1023. Banco de la República, Bogotá.
- Asobancaria** (2015). "Hacia un Régimen Tributario Transicional". En Semana Económica núm. 994.
- Bernal R., Eslava M., Meléndez M. y Pinzón A.** (2017). "Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform", IDB Technical Note núm. 1268.
- Bustamante, J.P. y Ruiz, F.** (2011). "Red para la Inclusión a la Economía Formal". En Notas Fiscales núm. 14. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Centro de Estudios Fiscales, Bogotá.
- Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A.** (2009). "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice Between Formal and Informal Employment". Documento CEDE 2009-18, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Cárdenas, M. y Mejía, C.** (2007). *Informalidad en Colombia: nueva evidencia*. Fedesarrollo Working Paper Series-Documentos de Trabajo 35.

- Cárdenas, M. y Rozo, S.** (2009). "Informalidad empresarial en Colombia: problemas y soluciones". En *Desarrollo y Sociedad* núm. 63.
- Centrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez, J. C. y Moran, D.** (2014). "Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay". OIT, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, Lima.
- Chacaltana, J.** (2016). "Crecimiento, cambio estructural y formalización en Perú: 2002-2012". En *Revista CEPAL* núm. 119, 47-68. CEPAL, Santiago de Chile.
- ____ (2009). *Experiencias de Formalización Empresarial y Laboral en Centroamérica: un Análisis Comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.
- Chong, A. y Pagés, C.** (2010). "Impuestos y productividad: el juego del escondite". En Pagés, C. (ed.), *La era de la productividad*, Cap. 7. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CPC** (2017). "Informalidad: Una nueva visión para Colombia". Informe Nacional de Competitividad 2017-2018.
- ____ (2014). "Mercado Laboral y Formalización". Informe Nacional de Competitividad 2014-2015.
- Deelen, L.** (ed.) (2015). *Políticas para la Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas en América Latina. Experiencias, Avances y Desafíos*. OIT, Santiago de Chile.
- DANE** (2009). "Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH". Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/metodologia_informalidad.pdf
- DNP** (2018). CONPES - Política de formalización empresarial (Borrador 2, 4 de mayo de 2018). Bogotá.
- ____ (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018. Bogotá.
- Dinero.com** (2018). "Al monotributo le faltan voluntarios". Recuperado el 12 de marzo de 2018 de: <http://www.dinero.com/economia/articulo/cuantos-contribuyentes-tiene-el-monotributo/256226>
- Díaz, J., Chacaltana, J., Rigolini, J. y Ruiz, C.** (2018). *Pathways to Formalization: Going Beyond the Formality Dichotomy*. Policy Research Working Paper 8551. Banco Mundial, Washington D. C.
- Econometría** (2013). "Evaluación a la implementación de la Ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación". Bogotá.
- Farné, S.** (2015). "Políticas de formalización para un desarrollo inclusivo". En *Macroeconomía y empleo en Colombia*. OIT, Bogotá.
- Farné, S., Rodríguez, D., Ríos, P. y Nieto, A.** (2016). *Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Mimeo.
- Fernández, C. y Leonardo, V.** (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Fedesarrollo, Working Papers 75.

- Galiani, S., Meléndez, M. y Ahumada, C.** (2015). *On the Effect of the Costs of Operating Formally: New Experimental Evidence*. NBER Working Papers Series 21292. NBER, Massachusetts.
- Gómez, H. J. y Steiner, R.** (2014). "La Reforma Tributaria y su Impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las Firmas en Colombia". En *Coyuntura económica* vol. XLV, núm. 1. Fedesarrollo, Bogotá. Mimeo.
- Joumard, I. y Londoño, J.** (2013). *Income Inequality and Poverty in Colombia – Part 1. The Role of Labour Market*. OECD Economics Department Working Papers 1036. OECD, París.
- Koettl, J. y Weber M.** (2012). *Does Formal Work Pay? The Role of Labor Taxation and Social Benefit Design in the New EU Member States*. IZA Discussion Paper 6313. IZA, Bonn.
- Kugler, A. y Kugler, M.** (2008). *Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Developing Countries. Evidence from Colombia*. NBER Working Paper 13855. NBER, Massachusetts.
- MinCIT** (2017). *Informe Anual de Gestión y resultados del Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMES*. Bogotá.
- ___ (2014). *Informe Anual de Gestión y resultados del Sistema Nacional de Apoyo a las MIPYMES*. Bogotá.
- Mintrabajo** (2017). *Informe de gestión 2017*. Bogotá.
- Mondragón, C., Peña, X. y Wills, D.** (2010). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Documento CEDE 2010-07. Universidad de los Andes, Bogotá.
- OIT** (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. OIT, Ginebra.
- ___ (2003). "Directrices sobre una Definición Estadística de Empleo Informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo". OIT, Ginebra.
- ___ (1993). "Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo". OIT, Ginebra.
- Ospina, M. y Saavedra, F.** (2013). *Social Assistance and Informality: Examining the link in Colombia*. Documentos de Trabajo Escuela de Economía y Finanzas 13-24. CIEF Universidad EAFIT, Medellín.
- Perry, G., Maloney, W. F., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A.D. y Saavedra-Chanduvi, J.** (2007). *Informality, Exit and Exclusion*. Banco Mundial, Washington, D. C.
- FORLAC** (2014). *Políticas para la Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas en Colombia*. OIT, Lima.
- Rhenals, R.** (2009). "Es alto el salario mínimo en Colombia? Una comparación internacional". En *Perfil de Coyuntura Económica* núm. 13.
- Saget, C.** (2008). "Fijación del Salario Mínimo en los Países en Desarrollo. Deficiencias y Soluciones". *Revista Internacional del Trabajo* vol. 127, núm. 1.
- Santa María, M., García, F. y Mujica, A.** (2009). *Los costos no salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud en Colombia*. Fedesarrollo, Working Papers 75. Fedesarrollo, Bogotá.
- Ydrovo, C.** (2010). *Business Informality in Colombia: an Obstacle for Creative Destruction*. Documento CEDE 2010-17. Universidad de los Andes, Bogotá.
- World Bank** (2010). *Informality in Colombia. Implications for Worker Welfare and Firm Productivity*. Banco Mundial, Washington D. C.

DETERMINANTES DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL EN **MÉXICO** EN EL PERÍODO 2010-2016

Israel Banegas González

Investigador de la Universidad Nacional Autónoma
de México (UNAM) / PUED

Tania Hernández Ortíz

Estudiante de doctorado, School of Community Resources
and Development, Arizona State University.

Alejandro Gómez López

Investigador asociado de la Universidad Nacional
Autónoma de México (UNAM) / PUED,
magno_alex@comunidad.unam.mx



Introducción

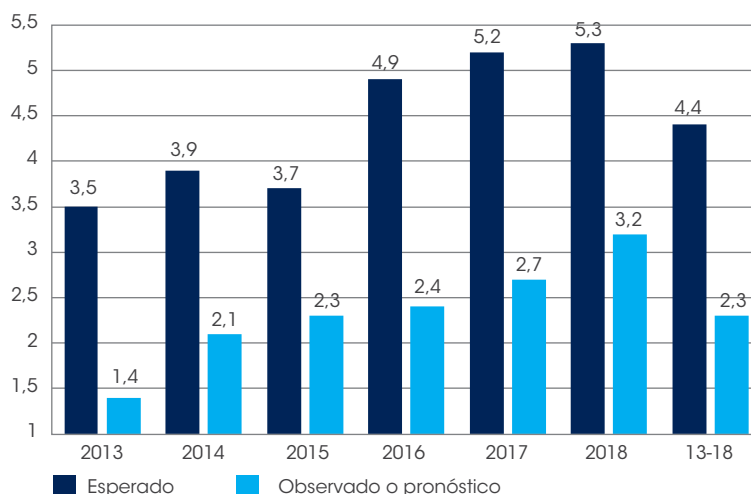
En el período 2013-2017, México registró un incremento en las inscripciones de seguridad social de 3,02% promedio anual, incremento que pareciera no guardar relación con el bajo crecimiento económico -1,71% promedio anual-. Esto resulta paradójico, toda vez que el crecimiento económico es uno de los principales determinantes de la formalización laboral (Chacaltana, 2016). Sin embargo, a partir de 2012, en México se presentaron cambios institucionales que derivaron de la reforma laboral y la creación de programas de formalización laboral, los mismos que podrían ser la causa del incremento de las inscripciones de seguridad social en un contexto de bajo crecimiento económico. Ante esta paradoja, surge la pregunta acerca de cuáles son los determinantes de la formalización del empleo en México. La respuesta se centra en la formalización de los trabajadores subordinados, es decir, aquellos que tienen un jefe y reciben un salario por su trabajo¹, y cuya formalización está determinada por su inscripción a la seguridad social. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la institución que aglutina el mayor número de inscripciones a la seguridad social, por lo que el presente análisis se enfoca en dicho registro².

Para contestar la pregunta se proponen dos hipótesis. La primera es que los cambios económicos produjeron un incremento en la formalización del empleo. La segunda es que los cambios institucionales produjeron un incremento en la formalización de empleo.

En el ámbito macroeconómico, en México se ha experimentado un crecimiento económico por debajo de las estimaciones realizadas por las autoridades de la última administración (2012-2018) (Gráfico 1). En la perspectiva de largo plazo, esta pérdida de dinamismo ha dejado de ser un hecho atípico para convertirse en una constante por más de tres décadas en el país. Además, se han producido factores internacionales que inciden en el exiguo desempeño de la economía, como la desaceleración global, la caída en los precios del petróleo y de la actividad de la construcción. Así mismo, a nivel local, el ajuste de las finanzas públicas, en particular en la inversión, y la caída de las exportaciones, aunados a un fuerte aumento de algunas importaciones -gasolinas, petroquímicos y otros bienes intermedios-, han provocado un deterioro creciente en la balanza comercial, en los precios y en la actividad productiva.

-
- 1 En México, la clasificación de trabajadores depende de su posición en la ocupación, y cuenta con cuatro grupos: trabajadores subordinados, empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados. La definición de formalidad e informalidad es diferente para cada uno de estos grupos (INEGI, 2015).
 - 2 Las instituciones fundamentales de la seguridad social en México que concentran el grueso de trabajadores son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para trabajadores privados, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Adicionalmente, se crearon otros organismos que proveen de servicios de salud y/o prestaciones de seguridad social a grupos específicos de trabajadores, como son el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (PEMEX) a través del contrato colectivo de trabajo, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunas universidades. De igual forma, Gobiernos estatales y municipales establecieron convenios con el ISSSTE, o, en su caso, cuentan con un instituto propio de seguridad social.

Gráfico 1. México (2013-2018). Crecimiento esperado y observado o pronosticado del PIB real



Fuente: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2016).

El mercado de trabajo en México mantiene niveles de desocupación que rondan el 5% y 4%, e incluso ha llegado a menos de 3,5% en los últimos trimestres, lo que lo sitúa entre los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, estos indicadores poco reflejan la realidad del mercado laboral mexicano, pues cerca del 50% de la población ocupada gana hasta 2 salarios mínimos como remuneración a su trabajo, y cerca del 60% labora en una condición de informalidad. De igual forma, mientras la población desocupada ronda los 2 millones de personas, hay más de 3 millones y medio que se encuentran en una situación de subocupación³, y poco menos de 6 millones que han salido del mercado laboral porque no han encontrado un empleo; sin embargo, si se les ofreciera uno, lo aceptarían de inmediato⁴. Esto se traduce en 11,4 millones de personas que necesitan un trabajo.

A partir de 2012, el gobierno en México impulsó una serie de cambios institucionales en materia laboral. La reforma laboral de aquel año dio paso a una serie de nuevos mecanismos de contratación y pago, entre estos la subcontratación, los periodos a prueba y capacitación, límites al pago de salarios vencidos y pagos por hora. Además de la reforma laboral, se implementaron nuevos mecanismos fiscales para incentivar la inscripción formal de las empresas como el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Junto con este se crea el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS), que a través de subsidios y gradualidad de pagos de seguridad social busca fomentar la inscripción formal de más trabajadores. Además, se creó el Programa de Formalización del Empleo, que busca la formalización de trabajadores en empresas medianas y grandes. Asimismo, se ha dado continuidad a

3 Personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite.

4 A este segmento de la población se le clasifica dentro de la Población Económicamente Inactiva (PEI), considerándolos como PEI Disponibles, ya que han desistido de buscar empleo, o no buscaron empleo por considerar que no tienen posibilidades (ENOE).

la agilización de trámites a través de programas como el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y el Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE).

Para identificar los determinantes de la formalización laboral, se hizo una revisión de la literatura en la que principalmente se rescatan los trabajos que se centran en países de América Latina. Los estudios se pueden dividir a grandes rasgos en cuatro grupos: en el primero se encuentran los estudios por países, es decir, en donde se analizan los casos de experiencias exitosas de formalización; en el segundo, los estudios que se centran en los factores económicos que guiaron el proceso de formalización; en el tercero, los estudios sobre factores institucionales intervinientes en la formalización laboral; y en el cuarto, los estudios que relacionan los factores demográficos y culturales con la formalización laboral.

Los estudios por países se centran en las experiencias de formalización de Perú, Brasil, Argentina y Colombia, y todos coinciden en el crecimiento económico de los países como una de las principales causas de formalización laboral. Sobre Perú, los trabajos de Chacaltana (2016) y Díaz (2014) analizan el ciclo económico, los cambios en la estructura productiva y los cambios institucionales como posibles causas de formalización. A través de un análisis estadístico multivariado, Chacaltana encuentra que el incremento del empleo formal en el Perú fue consecuencia, principalmente, del crecimiento económico y cambio en la estructura productiva. Para el caso de Argentina, Bertranou y Casanova (2013) también proponen un cúmulo de causas de orden económico y político que llevaron al proceso de formalización laboral; sin embargo, de nuevo el crecimiento económico es la variable con mayor relevancia.

Sobre el caso de Colombia, Farné (2015) también señala el crecimiento económico como la principal causa de formalización. Para el caso de Brasil, González y Rodríguez (2012), Dari Krein y Dos Santos (2012), y Berg (2010) analizan al menos siete variables: 1) crecimiento de las exportaciones, 2) crecimiento económico, 3) reducción de la oferta laboral, 4) calificación de la fuerza laboral, 5) cambios en la normativa laboral, 6) incentivos a la micro y pequeña empresa y 7) formalización mediante inspecciones laborales. En los estudios no se identifican variables con mayor peso, solo se afirma que todas estas influyeron en la formalización.

Los textos que observan los factores económicos relacionados con la formalización laboral se enfocan en una diversidad de elementos. El crecimiento económico y el crecimiento con inclusión son los determinantes que presentan más consenso por sus efectos positivos en la formalización (Chacaltana, 2016; Céspedes, 2015; Díaz, 2014; Machado, 2012; y González y Rodríguez, 2012). También se han identificado otros factores tales como el crecimiento externo a través de las exportaciones (González y Rodríguez, 2012; Dari Krein y Dos Santos, 2012), cambio entre y dentro de los sectores económicos (Chacaltana, 2016; Díaz, 2014; Weller, 2000; Tello, 2011; y Amara, 2016), el fortalecimiento del mercado interno (Dari Krein y Dos Santos, 2012), la liberalización del mercado (Aleman-Castilla, 2006) y el acceso al crédito para los trabajadores (Gandelman y Rasteletti, 2016).

El tercer grupo de textos se enfoca en los factores institucionales intervinientes en el proceso de formalización. El factor que más consenso presenta es el fortalecimiento a las inspecciones laborales (Chacaltana, 2016; Díaz, 2014; González y Rodríguez, 2012; y Dari Krein y Dos Santos, 2012). En segundo lugar, se encuentran los incentivos para la

formalización de las empresas entre estos regímenes tributarios especiales (Chacaltana, 2016; Díaz, 2014; González y Rodríguez, 2012; Dari Krein y Dos Santos, 2012; Leitão-Paes, 2015; y Bennet y Rablen, 2015) y procesos de simplificación administrativa para la apertura de empresas (Bruhn, 2011 y 2013). Asociados a los regímenes tributarios también se encuentran incentivos para la inscripción de los trabajadores a la seguridad social a través de esquemas que contemplan gradualidad, reducción y simplificación de los pagos (Antón, 2014; Ronconi y Colina, 2011). Los incentivos a la productividad también han sido asociados con la formalización laboral; estos incluyen programas de crédito y aceleración de empresas (Dari Krein y Dos Santos, 2012; Ishengoma y Kappel, 2006) y estrategias para elevar las competencias laborales de los trabajadores (González y Rodríguez, 2012; Bennet y Rablen, 2015; Ishengoma y Kappel, 2006). Otros factores institucionales considerados son los programas de transferencias condicionadas (Dari Krein y Dos Santos, 2012), la de desindexación de salarios y la flexibilización laboral (González y Rodríguez, 2012).

Finalmente, existe otro grupo de textos que han estudiado los factores sociales y culturales intervinientes en el proceso de formalización. Entre estos se encuentra la reducción de la oferta laboral, porque más jóvenes permanecen en la escuela (González y Rodríguez, 2012) y el aumento del empleo registrado como causa de un fortalecimiento de la organización sindical (Dari Krein y Dos Santos, 2012; Wells y Jason, 2010).

Para dar respuesta a la pregunta sobre cuáles son los determinantes de la formalización del empleo en México y estudiar las hipótesis propuestas, este texto se estructura en cuatro secciones. En la primera se presenta la descripción del problema a atender y los cambios recientes en el contexto económico e institucional. En la segunda se presenta el modelo de análisis de los determinantes de formalización. En la tercera se presentan los resultados del modelo con la descripción de los determinantes que parecieran tener más peso en la formalización. Por último, se analizan las implicaciones de los determinantes y se delimitan áreas de oportunidad en política económica y laboral.

La formalización laboral en México y los cambios económicos e institucionales

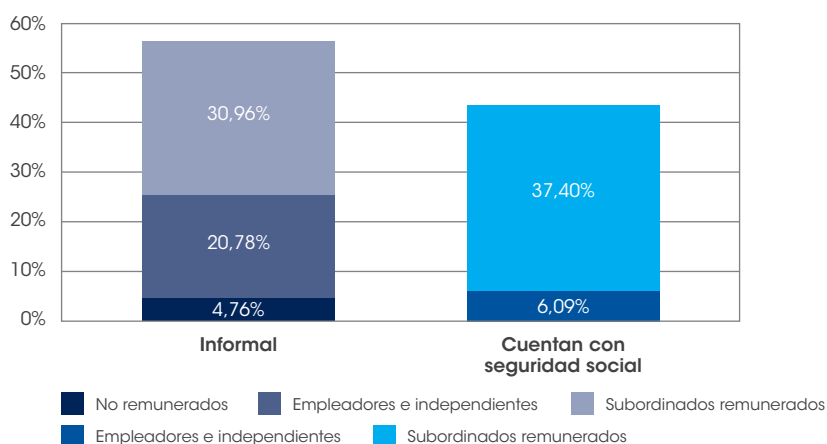
De acuerdo a su posición en la ocupación, los trabajadores en México se dividen en trabajadores subordinados, empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores sin pago. En todos los casos, los trabajadores se subdividen a su vez en formales e informales, salvo en el caso de los trabajadores no remunerados que se clasifican únicamente como informales (INEGI, 2015). La definición de formalidad e informalidad es diferente para cada grupo.

Los trabajadores subordinados formales son aquellos que cuentan con un esquema de seguridad social. Por su parte, los trabajadores subordinados informales se caracterizan por no contar con un esquema de seguridad social. Dentro de los trabajadores independientes se encuentran los empleadores y los trabajadores por cuenta propia. Los trabajadores independientes son asignados como formales si cuentan con un registro contable; de no contar con dicho registro, son asignados como informales. En el caso de los trabajadores no remunerados se trata de aquellas personas ocupadas pero que no reciben ningún tipo

de pago por su trabajo. Estos trabajadores se dividen a su vez en trabajadores familiares y trabajadores no familiares.

De acuerdo a las últimas cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre de 2017, los trabajadores formales ascendían al 43,49% de la población ocupada, con el 37,4% de trabajadores subordinados y el 6,09% de independientes remunerados. Por otro lado, los trabajadores informales ascendían al 56,5% de la población ocupada, porcentaje se desagrega en trabajadores sin seguridad social subordinados, con el 30,96%; trabajadores sin seguridad social independientes remunerados, con el 20,78%, y los trabajadores no remunerados, con el 4,76% (Gráfico 2).

Gráfico 2. México (2017). Empleo de acuerdo al tipo de trabajador (segundo trimestre)

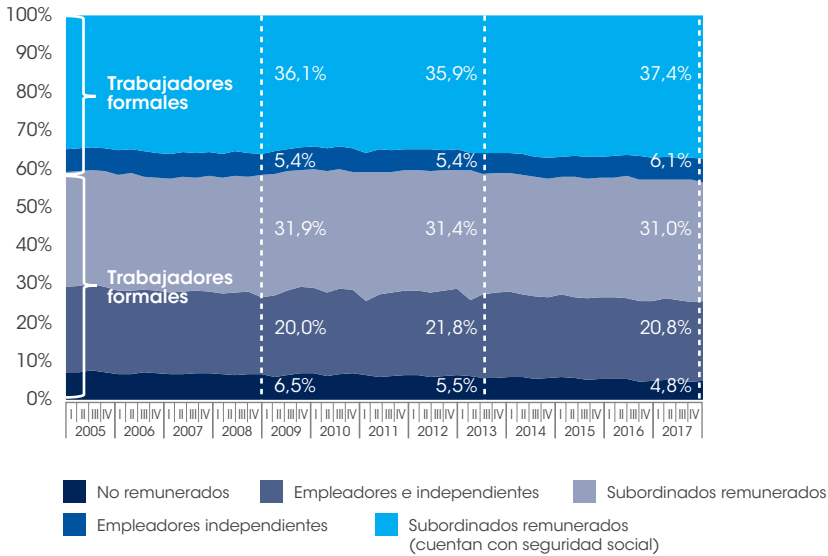


Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE, segundo trimestre 2017, INEGI (2017)

En el Gráfico 3 se compara la dinámica del empleo entre trabajadores formales e informales de 2005 a 2017. De manera general, no se observa una tendencia de aumento o disminución en ninguno de los dos sectores. Sin embargo, si se estudia de manera puntual el sector de los trabajadores formales, se encuentra que los empleados subordinados con seguridad social se han incrementado desde el año 2013. La variación de 1,5% coincide con la reforma laboral de noviembre de 2012. En el mismo caso se encuentran los empleadores e independientes formales que registran una variación positiva de 0,7%

Respecto de los trabajadores informales, el subsector de los empleadores e independientes es el que registra mayor variación, ya que se tiene que de 2013 a 2017 se redujo este porcentaje de trabajadores en un punto porcentual. Sin embargo, si se compara este mismo subsector con el cuarto trimestre de 2008, pareciera que el subsector más bien se recuperó. Por otro lado, en el subsector de trabajadores no remunerados se observa una ligera caída de 0,7%. Finalmente, el porcentaje de informales asalariados no registra cambios considerables; sin embargo, se observa una ligera tendencia a la baja.

Gráfico 3. México (2005-2017). Comportamiento de la formalidad y la informalidad



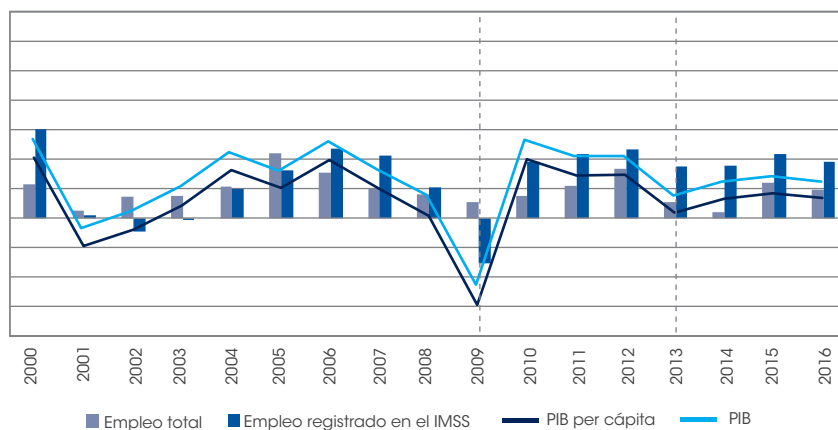
Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2005-2017.

La seguridad social en México es proporcionada por diversas instituciones; la que aglutina la mayor proporción⁵ de afiliaciones a la seguridad social es el IMSS. La afiliación⁶ a este instituto se realiza a través de la inscripción de los trabajadores por parte del empleador, o por incorporación voluntaria para el caso de los trabajadores independientes con y sin remuneración. Es, precisamente, en esta afiliación que se encuentra el centro del presente capítulo. En cuanto al número de inscripciones al IMSS, se observa que este no se corresponde con el crecimiento de la economía en México, dato que se obtiene al contrastar el porcentaje de empleo registrado con el cambio porcentual del PIB. Se observa, más bien, que el crecimiento del número de trabajadores afiliados al IMSS es superior al crecimiento de la economía. Sin embargo, esta brecha no es tan marcada respecto al crecimiento del empleo total (Gráfico 4).

5 De acuerdo a la Encuesta Intercensal (2015) del INEGI, el seguro popular cuenta con 49,9 millones de inscritos, le sigue el IMSS con 39,2 millones, el ISSSTE con 7,7 millones, otras instituciones con 4,8 millones, y Pemex, SDN y SM con 1,2 millones. El seguro popular es un programa social de salud no asociado al empleo.

6 La afiliación a la seguridad social es el *proxy* más cercano al concepto de empleo registrado que se utiliza en otros países como Perú. México no cuenta con una clave de registro poblacional para generar la variable de empleo registrado. Lo más cercano a un registro poblacional es la Clave Única de Registro de Población (CURP); sin embargo, esta no ha sido homologada en todas las instituciones de seguridad social.

Gráfico 4. México (2000-2016). Crecimiento del empleo total y de las afiliaciones al IMSS frente al crecimiento del PIB y del PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de empleo del IMSS y Cuentas Nacionales de INEGI.

Como se mencionó previamente, para explicar este fenómeno atípico del incremento de las inscripciones a la seguridad social se proponen dos hipótesis, una asociada a los cambios económicos, y otra que corresponde a los cambios institucionales. Los fundamentos de las dos hipótesis se discuten en las siguientes dos subsecciones.

► Contexto institucional

La hipótesis institucional propone que el crecimiento del empleo formal fue resultado de reformas laborales y programas de formalización del empleo que se implementaron a partir de diciembre de 2012⁷. En esta fecha se aprobó la reforma laboral, que generó cambios en las modalidades de contratación, los periodos de prueba y capacitación, el pago por hora, el teletrabajo, la subcontratación, salarios vencidos, juicios laborales, mayores sanciones, agilización de reclamos de seguridad social, capacitaciones, democracia sindical, entre otras. Además de las reformas en materia laboral, a partir de 2013 se instrumentaron diversas estrategias de formalización, como regímenes tributarios especiales, gradualidad y reducción de pagos de las cuotas de seguridad social, inspecciones laborales, fortalecimiento de la simplificación administrativa de apertura de empresas, capacitación de trabajadores y créditos empresariales.

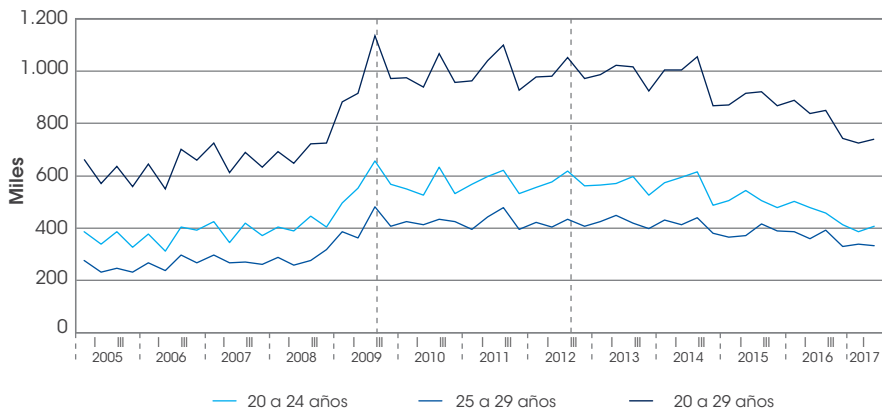
Efectos de la reforma laboral

De acuerdo con las estimaciones del Banco de México (2013), la reforma laboral generaría efectos en seis rubros principales: 1) contratos de prueba, capacitación y temporales, 2) empleo y salarios por hora, 3) reducción del costo de salarios caídos, 4) eliminación de la cláusula de exclusión, 5) sesgo de crecimiento hacia el empleo formal y 6) aumento de la productividad de los trabajadores formales.

7 Este período coincide con el cambio de gobierno federal en diciembre de 2012. El presidente saliente fue Felipe Calderón, y el entrante fue Enrique Peña Nieto.

Sobre los contratos a prueba, capacitación y temporales, de acuerdo al Banco de México (2013) se esperaría la reducción del desempleo en 1,5 puntos porcentuales entre los jóvenes de 20 a 26 años. Estos datos se calculan con base en la experiencia de Alemania y Colombia, que introdujeron reformas similares (Krause y Uhlig, 2012; Núñez, 2005). En el Gráfico 5 se puede observar que la desocupación en los jóvenes, a cuatro años de la reforma de noviembre de 2012, pareciera tener una tendencia a la baja. A pesar de que los tres grupos de jóvenes reportan la misma tendencia, la pendiente pareciera ser más pronunciada en el caso de aquellos de 20 a 24 años. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la reforma, aún no se ha alcanzado los niveles previos a la crisis de 2009.

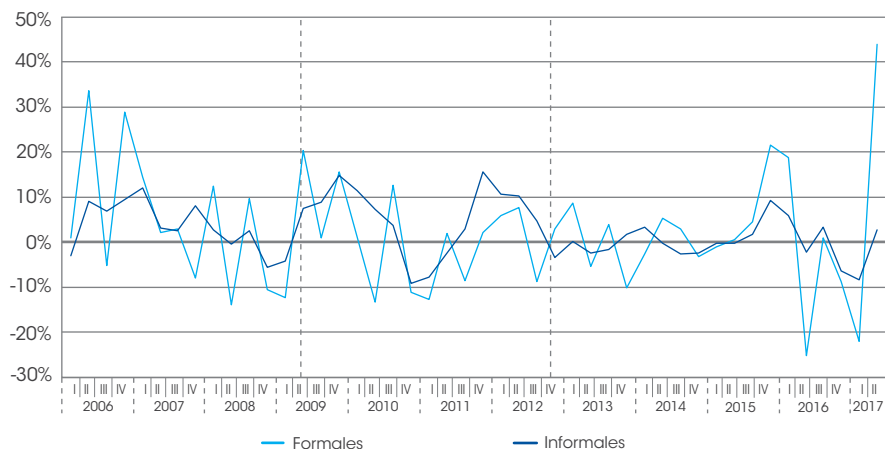
Gráfico 5. México (2005-2017). Desocupación en los jóvenes de 20-29 años de edad (en valores absolutos)



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2005-2017.

En el tema del empleo y salarios por hora, de acuerdo al Banco de México (2013), con la reforma los trabajadores informales de medio tiempo y por hora transitarían a empleos formales. Con esto se esperaría que la tasa de informalidad de los trabajadores asalariados se reduzca y alcance el 60 por ciento. En el Gráfico 6 se presenta la dinámica de los trabajadores de medio tiempo de 2006 al segundo trimestre de 2017. No se observa una tendencia en el aumento de trabajadores formales ni en la disminución de los trabajadores informales, tal como se preveía como resultado de la reforma. El único elemento que resalta en este gráfico es el incremento de los trabajadores formales a partir del segundo trimestre de 2017. Sin embargo, para poder afirmar una tendencia positiva se tendría que comparar al menos los próximos dos trimestres más.

Gráfico 6. México (2006-2017). Trabajadores formales e informales que laboran menos de 15 horas y 15-34 horas semanales



Fuente: Elaboración propia con base en la ENOE 2005-2017.

En el tema de reducción del costo de salarios caídos y la eliminación de la cláusula de exclusión, el Banco de México (2013) observa este efecto con base en estimaciones del artículo de Alcaraz, Chiquier y Salcedo (2015). Ellos estudian las barreras de entrada de los trabajadores informales para entrar al mercado formal. Sin embargo, las extrapolaciones del Banco de México carecen de rigor metodológico, toda vez que Alcaraz *et al.* observan las barreras de entrada como impuestos laborales y pagos de la seguridad social, y no así el pago de los salarios caídos o el efecto de no despedir a un trabajador que se retire de su sindicato.

Sobre el sesgo de crecimiento hacia el empleo formal, de acuerdo al Banco de México (2013), se esperaría que, en el largo plazo, este creciera⁸. En el largo plazo, se espera que las horas trabajadas en el sector informal crezcan a una menor tasa, como efecto de la reforma laboral. En el tema del aumento de la productividad de los trabajadores formales, de acuerdo al Banco de México (2013), se esperaría que la reforma genere efectos en la facilitación de capacitación y aprendizaje de los trabajadores y se aumente la flexibilidad del mercado laboral. Sobre estos últimos cuatro puntos no se documentó evidencia que permitiera hacer una estimación de los efectos en la formalización.

Programas de formalización

A partir de 2012 se crearon y fortalecieron diversos programas federales para promover la formalización laboral y de las empresas. Estos pueden ser diferenciados en cinco rubros generales: 1) incentivos tributarios, 2) seguridad social de los trabajadores, 3) inspecciones, 4) simplificación administrativa y 5) productividad.

8 Para esta estimación utilizan las series filtradas a través de un filtro Hodrick-Prescott.

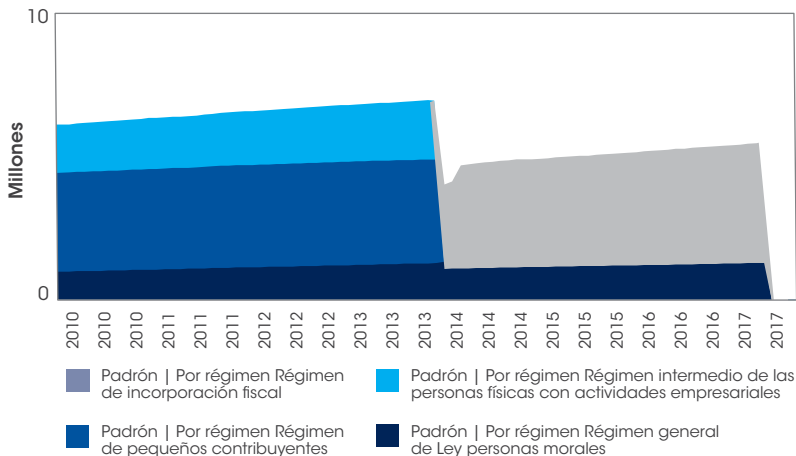
► Incentivos tributarios

En el rubro de incentivos tributarios, se documentan dos estrategias: el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS)⁹. El RIF tiene como objetivo ser un esquema sencillo de tributación al que pueden acceder las personas físicas cuyos ingresos no excedan los dos millones de pesos anuales¹⁰. Este régimen incluye subsidios y gradualidad en el pago de impuestos que se extienden por 10 años después del registro.

Dado que el RIF tiene pocos años de haber iniciado, existen escasos estudios que hayan documentado sus efectos. Un posible estimado de las nuevas incorporaciones lo puede brindar el estudio de Cisneros *et al.* (2016), quienes analizan los efectos del RIF en tres municipios de Baja California (Mexicali, Tijuana y Ensenada). En este estudio se puede observar que algunas empresas que pertenecían al Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), al régimen intermedio y al régimen general transitaron al RIF. Como parte de la reforma fiscal, el Repecos y el régimen intermedio desaparecieron,¹¹ por lo que las empresas tenían la opción de inscribirse al régimen general o al RIF, de acuerdo al monto de ingresos.

En el Gráfico 7 se observa el crecimiento del RIF y se contrasta la tendencia que tenía Repecos y el régimen intermedio hasta antes de desaparecer. Se puede deducir que el crecimiento del RIF, si bien deriva de la tendencia de Repecos, también sigue la tendencia con la que contaba el régimen intermedio. Se incluye el régimen general que, de acuerdo a una proporción de los entrevistados del estudio de Cisneros *et al.* (2016), se habrían inscrito posteriormente al RIF. Sin embargo, en el régimen general no se logra advertir un cambio en la tendencia como consecuencia del RIF.

Gráfico 7. México (2010-2017). Evolución del RIF, Régimen intermedio, REPECOS y Régimen general



Fuente: Elaboración propia con el padrón del SAT.

9 A octubre de 2017, se documentan 5.140 inscripciones a la SAS desde su creación, en octubre de 2016. Con base en el limitado alcance de este registro, no es posible hacer estimaciones de sus posibles efectos en la formalización.

10 Aproximadamente 105.220 dólares estadounidenses del 22 de octubre de 2017.

11 Otros regímenes que también desaparecieron fueron el régimen simplificado y el régimen de consolidación fiscal (SAT, 2014).

► Seguridad social de los trabajadores

En el ámbito de la seguridad social de los trabajadores se implementaron dos acciones: el Programa para la Formalización del Empleo (PFE) y el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS).

El PFE se crea en 2013 y se relanza en 2016. El objetivo de este programa es reducir el número de trabajadores en la informalidad a través de la promoción a la formalización de trabajadores asalariados no registrados a la seguridad social, principalmente en empresas formales medianas y grandes (STPS, 2016a; SRE, 2013). Esto se realiza a través de convenios con las entidades federativas en las que estas se comprometen a formalizar a trabajadores en sus estados. Entre los resultados de este programa, solo se documenta la firma de convenios y el relanzamiento del programa; sin embargo, no se presenta evidencia del cumplimiento de metas estatales (STPS, 2016a).

Por otro lado, el RISS tiene el objetivo de otorgar subsidios y gradualidad en los pagos de las contribuciones de seguridad social que incluyen las cuotas obrero-patronales al Seguro Social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. Para acceder a este subsidio las personas tienen que estar inscritas al RIF. El subsidio es un porcentaje de la contribución de seguridad social a cargo del trabajador, del patrón persona física o del sujeto obligado, según corresponda. El subsidio inicia en 50% del pago para los primeros dos años, y va disminuyendo cada dos años hasta llegar al 10% en el décimo año. En la base de datos de inscripciones al IMSS, no es posible diferenciar aquellas inscripciones en el marco de este régimen.

► Capacidad de inspección

El Programa de Inspección Federal del Trabajo (PFI), o Programa de Inspección, tiene por objetivo que se "establezcan acciones que propicien el acceso al trabajo digno y socialmente útil, y principalmente fortalezcan la justicia cotidiana a la que tenemos derecho" (STPS, 2016b, p. 5). De acuerdo al estudio de Samaniego (2017), pareciera que las inspecciones generan un efecto positivo en la formalización de los trabajadores informales. Su estudio toma datos de las inspecciones aplicadas aleatoriamente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) entre 2005 y 2016, y un panel emparejado empleador-empleado-hogar que Samaniego construye con base en la ENOE y el Directorio Nacional de Empresas (DNE). Se observa que en empresas formales, "las inspecciones aumentan la probabilidad trimestral de que un trabajador pase de un empleo informal a uno formal, dentro del mismo establecimiento, de 14% a 20%; sin embargo, también aumenta la probabilidad trimestral de desempleo de 2,9 a 4% (Samaniego, 2017, p. 1).

Al tomar como referencia los resultados de Samaniego, pareciera que las inspecciones son, en el periodo de estudio, una de las causas más probables del aumento de la formalización de los trabajadores en México. Esto es consistente con el incremento en las inspecciones laborales a partir de diciembre de 2012.

► Simplificación administrativa

En el ámbito de simplificación administrativa se encuentra el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y el Programa de Reconocimiento y Operación SARE (PROSARE). El SARE se crea en 2002 y tiene por objetivo la simplificación, reingeniería y modernización

administrativa de los trámites municipales para el inicio de operaciones de una empresa de bajo riesgo en máximo 3 días hábiles. Este programa está dirigido a las empresas micro, pequeñas y medianas de bajo riesgo¹². El PROSARE se creó en 2013 y es una herramienta de política pública que permite diagnosticar y evaluar la operación de los módulos de apertura rápida de empresas a nivel nacional, con el objetivo de fortalecer y preservar las características primordiales del SARE.

El estudio de Bruhn (2011 y 2013) observa un efecto positivo del SARE en la creación de empleos. En su trabajo de 2011, Bruhn presenta una regresión en la que se utilizan variables *dummy* de empleos de bajo riesgo y empleos de alto riesgo. Los primeros se asocian con las empresas beneficiarias del SARE, que se trata de unidades de bajo riesgo. Se observa un incremento del 2% en el empleo como efecto del SARE sobre la fracción de salarios de bajo riesgo previos a la reforma. En un estudio posterior, Bruhn (2013) distingue dos grupos de trabajadores informales: los que tienen mayores características de empleadores formales y aquellos que tienen características de empleados asalariados. Los primeros tienen 14,3% más probabilidad de registrarse formalmente, mientras que los segundos tienen 20,4% mayor probabilidad de convertirse en empleados formales¹³.

Kaplan, Piedra y Seira (2011) también estudian el efecto del SARE en una selección de 93 municipios que lo implementaron, y observan que el programa provocó un incremento del 10% mensual en el empleo –20 empleados por mes por municipio–. Sin embargo, Kaplan, Piedra y Seira (2011) ponen los datos de creación de empleo en perspectiva y contrastan los 42.408 empleos que se crearían por el posible efecto del SARE entre 1998 y 2006 respecto del número total de empleados informales en los municipios en los que se implementó. Los empleos que derivarían del SARE representan apenas el 0,2% del número total de empleados informales en los municipios SARE seleccionados. Estos datos nos llevan a descartar al SARE y al PROSARE como una de las causas de formalización del empleo, porque si bien las estrategias podrían tener un efecto, este representa un mínimo porcentaje en el empleo formal total.

► Productividad

Este rubro puede ser analizado desde dos aristas: la productividad de los trabajadores y la productividad de las empresas. Los programas dirigidos a incrementar la productividad de los trabajadores son el Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), el Programa de Formación de Agentes Multiplicadores (FAM) y el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST). Los programas más bien enfocados a la productividad de la empresa se enmarcan en la estrategia Crezcamos Juntos a través de dos componentes: Apoyo para tu negocio y Acceso a financiamiento para tu empresa.

En el caso de los programas de apoyo a la productividad para los trabajadores, los únicos datos disponibles de la STPS son las desagregaciones de las capacitaciones por año y entidad federativa, que resultan insumos débiles para poder contrastar la hipótesis de formalización. En el caso de los programas de apoyo a la productividad para las empresas,

12 Las empresas de bajo riesgo son aquellas que realizan actividades económicas contempladas en el Catálogo de Giros de Bajo Riesgo. Este es el listado de actividades económicas que no representan un riesgo por sus implicaciones para la salud humana, animal y vegetal, la seguridad y el medio ambiente (Diario Oficial de la Federación, 4 de octubre de 2016).

13 Este segundo grupo tiene menores probabilidades de registrarse formalmente.

sus resultados presentan un limitado alcance. Estos programas han experimentado recortes presupuestales significativos, por lo que desde su creación, en 2013, solo han atendido a un centenar de empresas.

► Contexto económico

En los últimos años, la economía en México se ha caracterizado por un estancamiento estabilizador, el cual ha consistido en un equilibrio macroeconómico que no se ha traducido en crecimiento de la economía, del empleo, los salarios ni en una disminución considerable de la pobreza.

Esto contrasta con el contexto optimista a inicios de sexenio, debido a la implementación de ambiciosas reformas estructurales que prometían potenciar el crecimiento y el nivel de vida de los mexicanos. Sin embargo, de 2012 a 2017, el PIB ha crecido 1,71% en promedio anual; la población ocupada, 1,2% en promedio anual; y el porcentaje de población en condiciones de pobreza pasó de 45,5% en 2012 a 43,6% en 2016.

De acuerdo a Ruiz y Ordaz (2011), quienes estudian el comportamiento del empleo en México de 1955 a 2009, se observa un fenómeno de elasticidad donde:

"Primero de 1955-1970 a 1971-1981 se incrementó la capacidad de la economía mexicana para crecer con tasas altas de aumento en el empleo remunerado. De ese periodo se pasó al de 1982-1993, cuando hubo una coincidencia de tasas bajas de crecimiento del producto y del empleo. En la siguiente fase que corresponde al periodo de operación del TLCAN, de 1994 a 2009, se recupera un poco la tasa de crecimiento del producto pero empeora la del empleo." (p. 104)

En el periodo de 1994 a 2009 se observa que, aunque hubo crecimiento, esto no se tradujo en un aumento del empleo, sino, al contrario, el empleo decreció. La "capacidad de arrastre" del crecimiento económico ha disminuido; además, los empleos formales que se crearon entre 2000 y 2010 son, en su mayoría, empleos eventuales (Ruiz y Ordaz, 2011, p. 104).

En la misma línea, Ochoa y Yaschine (2017) observan una tendencia de incremento del empleo informal a partir de la década de los ochenta. Ellas recuperan una serie de indicadores de informalidad y precariedad de la población ocupada en el país entre 1995 y 2014, y observan que, a pesar de tres etapas de reformas político-económicas¹⁴, la tendencia de informalidad no ha presentado cambios.

Cervantes y Acharya (2013) también habían observado algo similar. Al tomar como referencia el periodo 1995-2012, advierten que, a pesar del crecimiento macroeconómico del país, este no se ha conducido a un incremento del empleo formal. Su fuente de información es la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 1995-2004 y la ENOE de 2005 a 2012. Ellos observan que se ha producido una alta heterogeneidad del desempleo que ha tenido efectos en las dinámicas del empleo informal. Asimismo, los sectores que presentan mayor tendencia a la informalidad son los de las mujeres y los jóvenes.

En la tesis de Escamilla (2013) se cuestiona sobre los determinantes del empleo formal en México en el periodo de 1994 a 2013. En ella emplea un modelo econométrico, Vector

14 Las tres etapas de reformas son las siguientes: segunda ola de reformas (1995-2000), lento avance de reformas (2002-2011), nuevo impulso de reformas (2012-2014) (Ochoa y Yaschine, 2017).

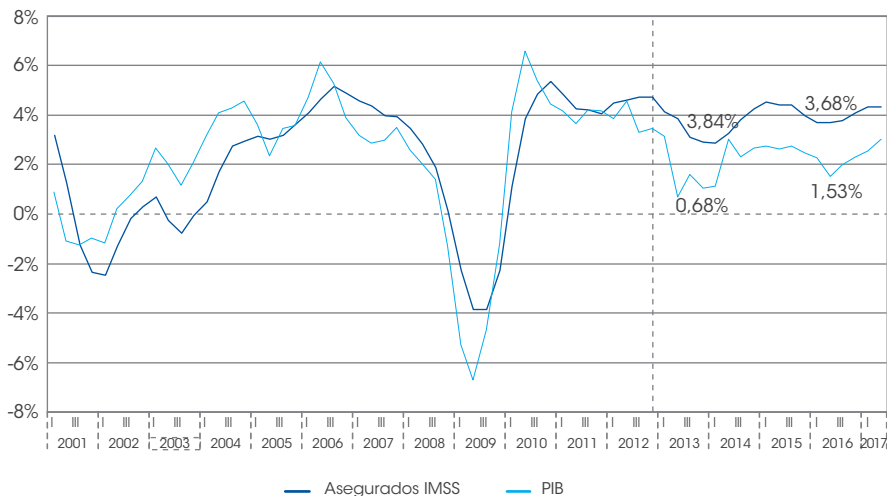
Corrector de Error (VECM), que utiliza las siguientes series: el número total de trabajadores afiliados al IMSS (tanto permanentes como transitorios), el producto interno bruto total, el índice de tipo de cambio y la Tasa de Interés real. Los resultados del modelo arrojan que "el producto tiene una relación directa sobre el empleo, mientras que el tipo de cambio y la tasa de interés real de corto plazo han mantenido una relación negativa sobre la variable de estudio" [empleo formal] (p. 43).

Los datos del modelo de Escamilla (2013) indican que hay un aumento en el nivel de empleo inmediatamente después de las devaluaciones (1996 y 2001), lo cual se explica por aumentos en los costos laborales unitarios. Sin embargo, el proceso de depreciación cambia radicalmente el sentido de la serie. La caída del crecimiento y las devaluaciones produjeron la pérdida de empleos formales.

En contraste con estos estudios, para el periodo posterior a la reforma laboral, la generación de empleos formales ha aumentado a pesar de la caída del crecimiento de la economía, e, incluso, se ha comportado de manera contracíclica.

En el Gráfico 8 se observa cómo, de 2001 a 2012, el crecimiento de estas dos variables es muy similar. Después de 2012, existe un quiebre en el que hay trimestres donde la diferencia porcentual es mayor a tres puntos (segundo trimestre de 2013). Mientras en los últimos años se observa que, si bien la brecha se ha ido reduciendo, el crecimiento de los asegurados en el IMSS sigue estando por encima del crecimiento del PIB.

Gráfico 8. México (2001-2017). Crecimiento del PIB y de la cantidad de asegurados en el IMSS



Fuente: PIB y Cuentas Nacionales de INEGI y datos del IMSS (2017).

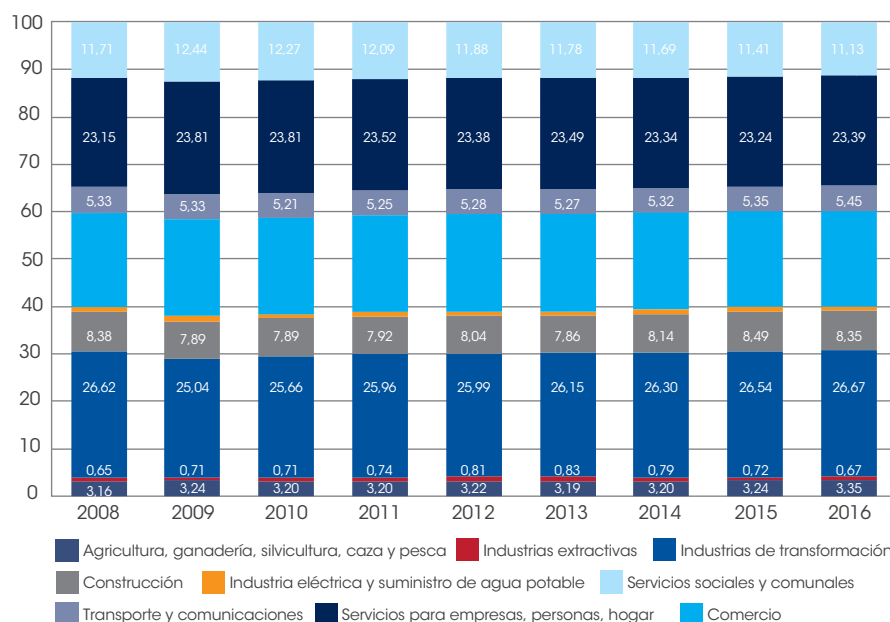
De acuerdo a estas cifras, habría evidencia para sugerir que la reforma laboral ha logrado parte de sus objetivos al alcanzar 18.401.344 de asegurados en el IMSS, respecto a los 15.856.137 que había en 2012¹⁵. Esto implica un crecimiento anual promedio de 3,02%,

15 Dato anual calculado promediando el total de asegurados mensuales.

muy por encima del que tuvo la economía y el empleo en el mismo período. Sin embargo, para poder sostener esta hipótesis es necesario analizar con más detalle el dinamismo de la economía y del mercado laboral.

Un primer acercamiento al análisis de este comportamiento atípico viene de analizar y desglosar a fondo las cifras de asegurados en el IMSS. Con esto se pretende observar en qué porcentaje la reforma contribuyó a este notable desempeño. Al observar los asegurados en el IMSS por Gran División de la Actividad Económica (Gráfico 9) se muestra lo siguiente:

Gráfico 9. México (2008-2016). Trabajadores asegurados en el IMSS por rama de actividad económica como porcentaje del total de asegurados



Fuente: elaboración propia con base en datos del IMSS.

Los sectores que más aportan trabajadores asegurados en el IMSS son la industria de la transformación, los servicios para empresas, personas y hogar, y el comercio. Entre estos tres representan, consistentemente durante el período, cerca de tres cuartas partes de los asegurados en el IMSS.

En estos años de análisis hay varias cosas que destacar. De 2012 a 2016 hubo un incremento de 2.545.207 asegurados, lo que representa el 16,05% de crecimiento en solo 5 años.

En este mismo lapso, dentro de los sectores de actividad económica, se aprecia que el que más creció fue la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (20,83%). Sin embargo, el crecimiento absoluto fue de poco más de 100 mil trabajadores, lo que representa apenas un 4,2% de los más de dos millones y medio de asegurados en 2012-2016.

En contraste, las industrias de la transformación crecieron al 19,13%, contribuyendo en 31% del crecimiento total en este periodo. Es decir, solo este sector aportó cerca de una tercera

parte del total de los nuevos asegurados. En la Tabla 1 se puede apreciar el comportamiento de cada sector en estos 5 años, cuánto crecieron o disminuyeron, en valores absolutos, y qué porcentaje representa este crecimiento absoluto respecto al total de la actividad económica. La tabla muestra que solo dos sectores (Industrias de la transformación y Servicios para empresas, personas y hogar) constituyeron más de la mitad de los dos millones y medio de asegurados nuevos que hubo de 2012 a 2016.

Tabla 1. México (2012-2016). Comportamiento de los asegurados en el IMSS por rama de actividad económica

	Crecimiento porcentual durante el período	Crecimiento de valores absolutos	Porcentaje del crecimiento absoluto del sector respecto al crecimiento total
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	20,83%	106.301	4,2%
Industrias extractivas	-4,32%	-5.538	-
Industrias de transformación	19,13%	788.177	31,0%
Construcción	20,54%	261.915	10,3%
Industria eléctrica y suministro de agua potable	-2,36%	-3.503	-
Comercio	14,55%	472.234	18,6%
Transportes y comunicaciones	19,71%	164.990	6,5%
Servicios para empresas, personas y hogar	16,12%	597.387	23,5%
Servicios sociales y comunales	8,66%	163.244	6,4%

Fuente: STPS con datos del IMSS (2017)

Las cifras del IMSS por Gran División de la Actividad Económica podrían sugerir que el efecto observado en el empleo registrado se debe a un dinamismo en ciertos sectores, más que a las medidas implementadas por la Reforma Laboral, como lo señala un reciente estudio de la STPS, *Razones, avances y retos de la reforma laboral* (2016): "Tras los primeros 49 meses desde su aprobación, se han creado en todo el país casi 2 millones 321 mil nuevos puestos de trabajo asegurados en el IMSS".

Este aumento en asegurados es posible que se atribuya a un buen desempeño económico (por encima del nacional) de la industria de la transformación. En su totalidad, ha crecido a un ritmo promedio anual similar al PIB en el período de estudio (1,8%). Sin embargo, hay sectores (Tabla 2) que han crecido a tasas incluso de dos dígitos en algunos años, y en promedio anual, muy por encima de la economía mexicana.

Tabla 2. México (2012-2016). Crecimiento de la industria manufacturera (en porcentaje)

	31-33	3333	3334	334	3341	3342	3344	Crecimiento anual	3345	3346	336	3361	3363	3364	3365
	Manufacturas totales	Maquinaria y equipo para el comercio y los servicios	Equipo de aire acondicionado, calefacción, y de refrigeración industrial y comercial	Equipo de computación, comunicaciones, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	Computadoras y equipo periférico	Equipo de comunicación	Componentes electrónicos	Crecimiento anual	Instrumentos de medición, control, navegación, y equipo médico electrónico	Fabricación y reproducción de medios magnéticos y ópticos	Equipo de transporte	Automóviles y camiones	Partes para vehículos automotores	Equipo aeroespacial	Equipo ferroviario
2012	4,11	29,46	2,16	0,47	1,47	-10,14	1,89	2012	11,59	2,03	13,90	13,05	13,09	29,97	32,56
2013	1,21	-8,08	7,17	3,58	12,25	10,91	1,95	2013	-3,19	-2,69	5,83	3,79	7,87	11,99	2,95
2014	4,17	2,28	-1,27	11,24	30,53	-3,22	5,68	2014	0,56	22,09	12,55	12,22	12,98	14,44	26,02
2015	2,56	54,45	0,66	6,97	5,07	21,87	-0,01	2015	13,79	-6,88	7,05	6,13	6,94	13,60	22,92
2016	1,29	10,23	15,07	6,10	7,28	5,27	7,21	2016	13,76	10,95	0,20	-0,14	1,24	5,03	-11,26
TCPA*	1,84	9,87	4,15	5,51	10,56	6,61	2,92	TCPA*	4,73	4,18	5,02	4,30	5,70	8,86	7,19

*Tasa de crecimiento promedio anual para el período 2012-2016

Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Nacionales de INEGI (varios años)

Este crecimiento y desempeño de la industria de las manufacturas se ha concentrado principalmente en algunos estados, los cuales han tenido un auge en este sector que ofrece una explicación al respecto de cómo es que aumentó la formalidad en este rubro en 788,177 en un corto período de 4 años. En la Tabla 3 se puede ver cómo 8 estados contribuyeron casi a la mitad del total de nuevos asegurados en el país. Coincide que estos estados (a excepción de Nuevo León) tuvieron crecimientos en la industria de las manufacturas por encima del nacional. De igual forma, estos 8 estados representaron cerca del 70% en el total de los nuevos asegurados en este rubro, lo que significa 21,31% de los 2.545.207 de 2012 a 2016.

Tabla 3. Crecimiento de asegurados totales y por industria de la transformación por estado

Estados	Total de asegurados			Asegurados por industria de la transformación				Crecimiento económico promedio anual 2012-2015 de las manufacturas
	Diferencia 2016-2012	Porcentaje del crecimiento absoluto del estado respecto al total nacional	Crecimiento total 2012-2016	Diferencia 2016-2012	Porcentaje del crecimiento absoluto del estado respecto al total de la industria de la transformación	Porcentaje del crecimiento absoluto del estado respecto al total nacional	Porcentaje de asegurados por industria de la transformación respecto a la diferencia total del estado.	
Total nacional	2.545.207		16,05%	788.177				2%
Nuevo León	207.879	8,17%	16,41%	67.321	8,54%	2,60%	32,38%	1,10%
Jalisco	253.972	9,98%	19,05%	63.709	8,08%	2,50%	25,09%	3,70%
Guanajuato	188.047	7,39%	27,17%	100.488	12,75%	3,9%	53,44%	7,90%
Chihuahua	147.169	5,78%	21,50%	101.756	12,91%	4,0%	69,14%	3,70%
Baja California	139.405	5,48%	21,34%	80.381	10,20%	3,2%	57,66%	3,20%
Querétaro	104.522	4,11%	26,46%	32.851	4,17%	1,3%	31,43%	6,30%
Coahuila	100.317	3,94%	16,18%	68.534	8,70%	2,7%	68,32%	3,20%
Aguas-calientes	62.566	2,46%	28,04%	28.599	3,63%	1,1%	45,71%	10%
Totales	1.203.876	47,30%	-	543.639	68,97%	21,31%	45,16%	

Fuente: Elaboración propia con base en IMSS y Cuentas Nacionales de INEGI.

Este crecimiento en las manufacturas en el país tiene varias explicaciones. Para empezar, el porcentaje de la Inversión Extranjera Directa que fue destinado a manufacturas pasó de ser el 43,5% en 2012 al 61% en 2016. Asimismo, en el contexto internacional, el tipo de cambio pasó de 13,94 pesos a inicio de 2012 a 20,61 para finales de 2016. Una depreciación del tipo de cambio está asociado a grandes niveles de inversión, sobre todo en el sector de los exportables, teniendo efectos en la demanda de trabajo y capital (Ros 2015). En este tenor, los comportamientos de las exportaciones manufactureras han crecido en 2,16% promedio anual, en contraste con el desempeño de las exportaciones totales, que reporta un 0,17% promedio anual.

Ante este escenario, se busca analizar el papel del crecimiento económico y las variables institucionales para entender el fenómeno del aumento atípico en los nuevos asegurados en el IMSS que se dio en el país en un periodo de escaso crecimiento económico.

Modelo

Mediante diferentes ejercicios estadísticos, se busca explicar el aumento de asegurados en el IMSS durante el período de 2012 a 2015¹⁶. Siguiendo el estudio de Chacaltana (2016), se analiza la relación entre la formalización y el crecimiento económico, haciendo hincapié en el comportamiento de cada sector económico por estado. Asimismo, se busca incluir en el análisis estadístico el efecto de la reforma institucional de finales de 2012 para observar cómo afectó al aumento de nuevos empleos registrados.

Los datos a utilizar son información tipo panel para los 32 estados del país de 2010 a 2015, contando con información para todos los estados, sectores y los años en cuestión, siendo un panel fuertemente balanceado. La composición del crecimiento económico por sectores es observada a través del valor agregado por trabajador para 9 sectores económicos en cada estado (Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; Construcción; Transportes y comunicaciones; Industrias extractivas; Industria eléctrica y suministro de agua potable; Servicios para empresas, personas y hogar; Industrias de transformación; Comercio; Servicios sociales y comunales)¹⁷.

Para el análisis estadístico, la tasa de formalidad se mide mediante el resultado del número de asegurados en el IMSS entre el número total de ocupados en el sector y estado respectivo. El número de ocupados totales por sector de actividad económica y por estado se obtiene de los tabulados de la ENOE, mientras que el valor agregado a nivel estatal por sector de actividad económica se obtiene de Cuentas Nacionales, ambos de INEGI.

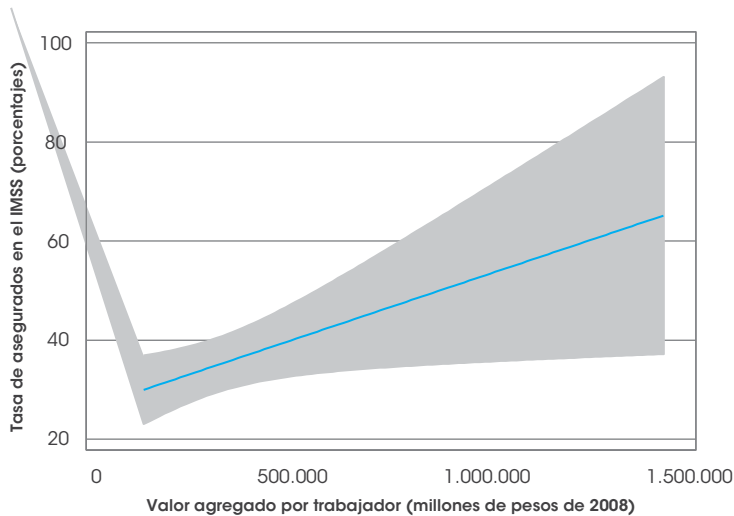
Debido a las diferencias en división de sectores económicos entre el IMSS e INEGI, se tomó como base el que estaba menos desagregado, siendo en este caso el IMSS, y se aprovechó la información de INEGI para homologar los sectores que presentaran en cuentas nacionales y así tener una clasificación consistente entre dos metodologías diferentes con discrepancias estadísticas mínimas.

Siguiendo la bibliografía sobre formalidad, se ha probado que esta guarda una estrecha relación con la actividad económica. Al hacer un ejercicio simple de correlación, se muestra una correspondencia positiva entre la tasa de asegurados en el IMSS y el valor agregado por trabajador. No obstante, se observa una alta varianza conforme va incrementando el valor agregado por trabajador (Gráfico 10). Esto sugiere que debe de haber más factores a considerar para explicar el crecimiento de la formalidad en el país.

16 Si bien hay datos de asegurados y ocupados hasta 2016, la información de cuentas nacionales a nivel estatal solo se encuentra hasta 2015.

17 La división de sectores está basada en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización (noviembre de 2012).

Gráfico 10. México (2015). Relación entre tasa de asegurados en el IMSS y valor agregado por trabajador por región



Fuente: Elaboración propia con base en IMSS e INEGI.

Como se planteó en la sección anterior, hay diferencias significativas en la contribución a nuevos asegurados por estados y sector. Tan solo tres de ellos (Nuevo León, Jalisco y Guanajuato) contribuyeron a una cuarta parte de los nuevos empleos registrados en el IMSS posterior a la reforma. Esto sugiere la posible existencia de efectos fijos regionales por los que hay que controlar.

Dadas las grandes diferencias en el crecimiento entre sectores en los últimos años, no todos contribuyen de manera homogénea a los nuevos asegurados en el país, por lo que la composición del crecimiento económico es relevante para entender la formalización que se dio en este periodo.

Una primera aproximación es descomponer el cambio en las tasas de formalidad, identificando el aporte del cambio sectorial¹⁸. Entonces, siguiendo a Chacaltana (2016), y Bertranou y Casanova (2013), se define la tasa de empleo formal como una suma ponderada de aportes sectoriales:

$$\tau_t = \sum \tau_{it} \cdot \theta_{it}$$

En donde τ es la tasa de asegurados, y es un promedio ponderado de las tasas de asegurados en los sectores τ_i , y la participación del sector i en el empleo total, la estructura sectorial del empleo θ_i en cada periodo. La diferencia en la tasa de empleo formal en el periodo t y el periodo k puede escribirse de la siguiente forma:

$$\Delta\tau_t = \sum \theta_{i,t-k} \Delta\tau_{it} + \sum \tau_{it} \Delta\theta_{i,t}$$

18 La metodología está basada en un estudio de productividad de McMillan y Rodrik (2011). Sin embargo, para formalidad e informalidad, el estudio ha sido utilizado por Bertranou y Casanova (2013) para Argentina, así como Díaz (2014) y Chacaltana (2016) para Perú.

Esto implica que el cambio en la tasa de asegurados se expresa como la suma de dos factores. Uno es el efecto tasa, el cual intenta medir el aporte del cambio en las tasas dentro de cada sector, mientras la estructura de empleo es constante. Por su parte, el efecto composición busca medir el cambio en la estructura sectorial del empleo, manteniendo la tasa de asegurados constante. En la tabla 4 se muestran los cálculos para el período 2005-2016.

En el período más largo (2005-2016) es cuando el efecto tasa fue mayor (4,7%), mientras que el efecto estructura fue únicamente de 0,3%. Los cambios en la estructura sectorial del empleo son mínimos, siendo en 2010-2016 y 2012-2016 cuando más significativo es este dato. Asimismo, en 2012-2016 fue cuando más aumentaron los nuevos asegurados en el IMSS, con un crecimiento del 16,05%; siendo 2,7% debido a los cambios al interior de los sectores, y 0,5% provino del cambio en la estructura sectorial del empleo. Consistente con los datos analizados en el contexto económico, la industria de la transformación, comercio y servicios para empresas, personas y el hogar son los que más aportan al efecto tasa a nivel nacional. Se puede apreciar que no ha habido muchos cambios en la estructura sectorial del empleo, y que mayormente están compuestos por las tasas entre sectores; sin embargo, la suma de estos no explica ni la mitad del total del crecimiento de los nuevos asegurados, por lo que es necesario ahondar más en el análisis de formalización y crecimiento sectorial.

Al utilizar la metodología empleada por Ravallion y Chen (2006), y Loayza y Raddatz (2006), aplicada en estudio de formalidad por Chacaltana (2016), se busca vincular la composición del crecimiento con la formalidad para el caso mexicano. Se estima una ecuación que relaciona la variación de la tasa de asegurados en el IMSS a nivel regional con la variación de la producción sectorial a nivel estatal. Como se mencionó anteriormente, se asume que existen efectos fijos regionales, por lo que se calcula la siguiente expresión:

$$\Delta\tau_{jt} = \delta_j + \sum \delta_i \cdot s_{ijt} \cdot \Delta y_{ijt} + \varepsilon_{jt}$$

Tabla 4. México (2005-2016). Descomposición de la variación de la tasa de empleo formal (en puntos porcentuales)

Sector de actividad	TASA DE ASEGURADOS				PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO TOTAL				Efecto tasa				Efecto estructura					
	2005	2010	2012	2016	2005	2010	2012	2016	2005-2016	2010-2012	2012-2016	2010-2016	2010-2012	2012-2016	2010-2016			
Agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	6,9	7,3	7,7	9,2	14,8	13,8	13,6	13,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
Industria extractiva	39,0	55,9	57,7	61,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria de la transformación	54,4	52,6	55,4	58,4	16,8	15,4	15,3	16,3	0,6	0,4	0,5	0,9	0,0	0,6	0,5	0,4	1,1	1,4
Industria de la construcción	30,6	31,8	35,1	36,2	7,9	7,8	7,5	8,2	0,5	0,2	0,1	0,4	-0,1	0,3	0,1	0,1	0,4	0,5
Industria eléctrica, captación y suministro de agua potable	82,3	76,2	76,3	71,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comercio	30,8	32,4	33,9	38,0	19,6	19,8	19,7	18,9	1,4	0,3	0,8	1,1	0,0	-0,2	-0,3	0,3	0,5	0,8
Transportes y comunicaciones	32,6	33,5	35,7	38,5	5,0	4,9	4,8	5,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Servicios para empresas, personas y el hogar	29,8	31,9	31,2	33,6	21,3	23,5	24,4	24,8	1,0	-0,2	0,6	0,4	0,3	0,1	0,4	0,1	0,7	0,8
Servicios sociales y comunales	28,4	28,8	29,2	32,2	12,9	13,4	13,2	12,3	0,5	0,1	0,4	0,4	-0,1	-0,3	-0,3	0,0	0,1	0,1
Total	30,8	31,5	32,6	35,7	100	100	100	100	4,2	1,0	2,7	3,7	0,0	0,5	0,5	1,1	3,1	4,2

Fuente: Elaboración propia con base en IMSS y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Donde $\Delta\tau_{jt}$ es la variación de la tasa de asegurados en el IMSS registrado en el estado j , Δy_{ijt} es la variación del valor agregado por trabajador en el sector i en el estado j , s_{ijt} es la participación del sector i en el valor agregado estatal del estado j . Los coeficientes δ_j son efectos fijos regionales. Para poder modelar el carácter "individual" de cada estado, se supone que sus diferencias son "fijas", por lo que es posible sumar las variaciones de los valores agregados por sector ponderados por su participación en el valor agregado regional.

Por tanto, se calcula una regresión simple entre la variación de la tasa de asegurados en el IMSS $\Delta\tau_{jt}$ y la variación del valor agregado estatal Δy_{ijt} . Entonces, si la hipótesis nula de que los coeficientes son iguales no puede ser rechazada, lo relevante es el nivel de producto, y no la composición de este. En el caso contrario, si se rechaza la hipótesis nula, la composición del crecimiento resulta importante. En la Tabla 5 se presentan los resultados de la regresión.

Tabla 5. México (2010-2015) . Resultados de la regresión entre la variación de la tasa de asegurados en el IMSS y el crecimiento estatal

Variación de la tasa de producto por trabajador sectorial ponderada por participación en el valor agregado estatal	Panel de datos
Asegurados trabajadores en agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza	0,417 (-0,293)
Industria extractiva	-0,073 (-0,049)
Industria de la transformación	0,398*** (-0,119)
Industria de la construcción	0,233 (-0,167)
Industria eléctrica, captación y suministro de agua potable	0,038 (-0,13)
Comercio	0,577*** (-0,178)
Transportes y comunicaciones	0,132 (-0,229)
Servicios para empresas, personas y el hogar	0,257* (-0,133)
Servicios sociales y comunales	0,580** (-0,277)
Igualdad de coeficientes	0,00
Coefficientes iguales a 0	0,00
Rho	0,16
Número de observaciones	192

Fuente: elaboración propia

Nota: (*) = significancia al 10%, (**) = significancia al 5% y (***) = significancia al 1%.

Desviación estándar entre paréntesis.

Solo los sectores Industria de la transformación y Comercio presentan coeficientes que son significativos y positivos con 99% de confianza; el sector Servicios sociales y comunales, con 95%; y Servicios para empresas, personas y el hogar, con 90%. Esto está en la misma línea de los hallazgos de la sección anterior, en donde estos sectores son los que más aportan nuevos asegurados en el IMSS. Claramente, estos rubros deberían tener un mayor peso relativo en los ejercicios estadísticos.

Asimismo, se rechaza la hipótesis de que todos los coeficientes sean iguales, lo cual abona al argumento de que el crecimiento de algunos sectores tiene mayor efecto en el aumento de la tasa de asegurados en el IMSS que otros. Es decir, la composición del crecimiento es el elemento con mayor peso para explicar la formalidad. En este tenor se desglosa la participación de todos los sectores respecto al empleo y al Producto Interno Bruto.

En la Tabla 6 se muestra la participación en el PIB y empleo de cada uno de los 9 sectores. Se observa que Industrias de transformación; Comercio; Servicios para empresas, personas y hogar; y Servicios sociales y comunales son los que presentan mayor participación tanto en el empleo como en el producto. De igual forma, en la Tabla 1 se observa que estos son los sectores que más aportaron de manera individual al total de nuevos asegurados durante el período 2012-2016. En la regresión calculada, estos mismos son los únicos que tienen coeficientes con significancia estadística, por lo que es pertinente considerar el efecto aparte que tienen en el crecimiento de la formalidad.

Tabla 6. México (2010-2015). Porcentaje de participación en el empleo y en el valor agregado por sector

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	Empleo	13,80	13,57	13,60	13,54	13,66	13,32
	PIB	3,27	2,95	3,07	3,11	3,15	3,12
Industrias extractivas	Empleo	0,40	0,39	0,46	0,50	0,46	0,45
	PIB	8,53	8,18	7,93	7,81	7,53	7,01
Industrias de transformación	Empleo	15,36	15,30	15,28	15,66	15,96	16,04
	PIB	16,85	16,96	16,98	16,94	17,27	17,27
Construcción	Empleo	7,81	7,77	7,45	7,31	7,54	7,83
	PIB	8,15	8,16	8,04	7,55	7,54	7,53
Industria eléctrica y suministro de agua potable	Empleo	0,39	0,38	0,40	0,38	0,37	0,39
	PIB	2,23	2,30	2,26	2,24	2,37	2,36
Comercio	Empleo	19,77	19,71	19,67	19,60	19,43	19,21
	PIB	14,62	15,43	15,54	15,67	15,82	16,16
Transportes y comunicaciones	Empleo	4,90	4,83	4,81	4,92	4,89	4,92
	PIB	8,82	8,84	9,20	9,37	9,37	9,64
Servicios para empresas, personas y hogar	Empleo	23,50	24,12	24,42	24,43	24,31	24,75
	PIB	27,43	27,41	27,35	27,78	27,56	27,70
Servicios sociales y comunales	Empleo	13,42	13,26	13,23	13,07	12,81	12,52
	PIB	10,09	9,76	9,64	9,53	9,39	9,21

Fuente: Elaboración propia con base en ENOE y Cuentas Nacionales de INEGI. Nota: El porcentaje de empleo puede no sumar 100 debido a ligeras discrepancias en metodología para agrupar los sectores económicos de acuerdo al IMSS con datos de la ENOE.

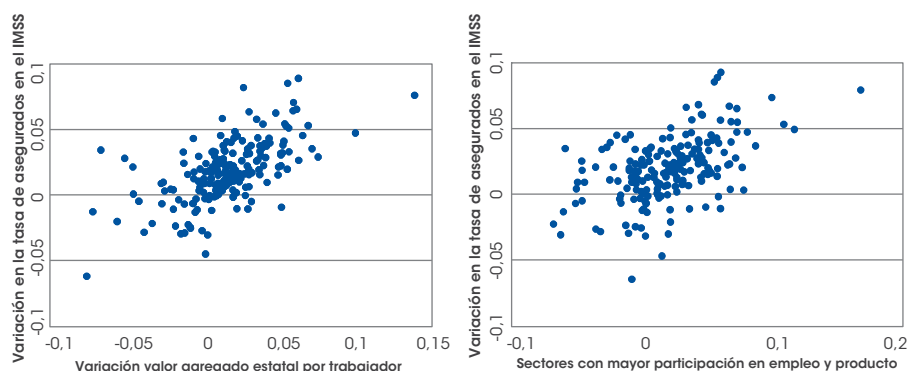
En las secciones previas se identificaron los factores institucionales y económicos que podrían haber influido en el crecimiento de más de dos millones y medio de nuevos asegurados en el IMSS. Ahora, se procede a estudiar de manera conjunta ambos factores para ver cómo han influido estos en el comportamiento de la formalidad mediante un último ejercicio estadístico.

La bibliografía citada anteriormente ha destacado varios factores que influyen en la formalidad; entre esos están los siguientes:

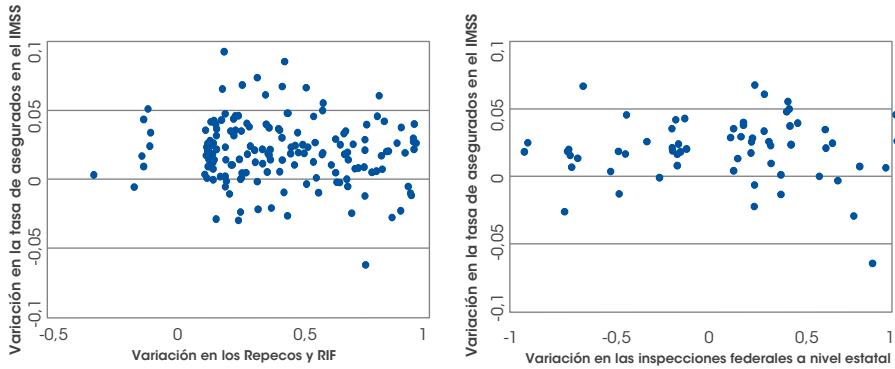
1. El crecimiento económico. En el período de análisis, la actividad económica creció a una tasa de 1,71% de promedio anual, mientras que el valor agregado por trabajador lo ha hecho en 0,56% de promedio anual.
2. El crecimiento sectorial y regional. Las cifras del PIB son insuficientes para explicar este cambio en los asegurados. No obstante, se ha mostrado cómo hay sectores y estados que han crecido de tal forma que podrían aclarar mejor este crecimiento notable en la formalidad (Industrias de transformación, Comercio, Servicios para empresas, personas y hogar, y Servicios sociales y comunales).
3. Cambios institucionales. A inicios de la presente administración, el ejecutivo federal implementó diferentes medidas para incentivar la formalización. Entre las principales se encuentran las inspecciones federales y los incentivos tributarios, como el RIF. Para intentar ponderar la influencia de estas, se tomaron las inspecciones federales a nivel estatal para los años disponibles, así como el crecimiento de los Repecos y su posterior conversión a RIF.

Como se observa en los gráficos, algunas de estas variables muestran correlaciones parciales respecto a la variación de los asegurados en el IMSS (Gráfico 11).

Gráfico 11. México (2010-2015). Correlaciones con respecto a la variación en la tasa de asegurados en el IMSS



(continúa...)



Como se esperaba, en este primer mapeo para explicar la formalidad en el país, las variaciones en el valor agregado estatal y las variaciones en el valor agregado de los sectores con mayor participación en el empleo y producto muestran una correlación con la variación de nuevos asegurados. Sin embargo, resulta poco claro el papel que ha ejercido las variables institucionales. Para ello, se calcula una regresión múltiple para analizar de manera controlada el efecto de diversas variables en los nuevos asegurados en el IMSS.

$$\Delta\tau_{jt} = \beta_j + \beta_1 \Delta y_{jt} + \beta_2 \Delta k_{jt} + \beta_3 \Delta r_{jt} + \beta_4 \Delta f_{jt} + \xi_{jt}$$

En este caso, β_j son los efectos fijos regionales, Δy_{jt} es el crecimiento del valor agregado estatal por trabajador, Δk_{jt} es el cambio en la participación de los sectores con mayor participación en producto y empleo en el valor agregado estatal, Δr_{jt} son las variaciones en las incorporaciones en los Repecos y en el RIF y Δf_{jt} es la variación de las inspecciones federales a nivel estatal.

El último ejercicio consiste en ajustar un modelo de regresión utilizando las variaciones de valor agregado estatal, así como las variaciones en las inspecciones federales y las variaciones de los Repecos y RIF, para tratar de explicar el crecimiento de los nuevos asegurados en el IMSS. El objetivo de este modelo es mostrar tanto el efecto del contexto económico como de las variables institucionales que se pudieron incorporar (Tabla 7). Las regresiones se estimaron en secuencia. Primero, se relaciona la variación de los asegurados en el IMSS con el crecimiento del valor agregado estatal por trabajador. El resultado arroja un coeficiente con significancia estadística al 1% (Tabla 7). Posteriormente, se le añade una variable que representa el crecimiento del valor agregado por estado de los sectores que más porcentaje tienen de empleo y producto. El coeficiente de la variación del valor agregado estatal por trabajador se mantiene significativo, pero el de los sectores con mayor participación no muestra significancia estadística. Conforme se va siguiendo la secuencia y agregando las variables institucionales, se mantiene la significancia estadística del valor agregado estatal por trabajador, pero las demás variables no muestran significancia estadística, e incluso presentan signo negativo en su coeficiente. Por su parte, el R2 muestra un aumento conforme al análisis se le van incorporando variables, llegando hasta a 0,584.

Posteriormente, se procede a un análisis utilizando variables *dummy* como aproximaciones a las variables de la reforma institucional. En este caso, se utiliza una variable *dummy* para el 2013, año en que empezaron a entrar en vigor las medidas del gobierno federal por la reforma laboral¹⁹. Controlando mediante el crecimiento del valor agregado regional por trabajador y el crecimiento sectorial, se obtiene un coeficiente con significancia estadística al 5% y con signo positivo; sin embargo, con un coeficiente muy pequeño.

Los resultados de este ejercicio estadístico muestran que la variable observable con más peso en la formalización fue el crecimiento del valor agregado estatal por trabajador, siendo la única que mantuvo la significancia estadística a lo largo de la secuencia de regresiones. En el Gráfico 11A se observa que, a pesar de que los sectores con mayor participación en el producto y en el empleo mostraron un comportamiento similar respecto a la variación de la tasa de asegurados en el IMSS –al igual que la variación de valor agregado estatal por trabajador–, esta variable no fue significativa en ninguno de los casos, aunque siempre mostró un coeficiente positivo.

Tabla 7. México (2010-2012). Resultados de la regresión múltiple

Variables en variaciones	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variación del valor agregado estatal por trabajador	0,515***	0,435***	0,507***	0,482***
	(0,056)	(0,083)	(0,095)	(0,160)
Variación de la participación de sectores con mayor participación		0,083	0,054	0,005
		(0,065)	(0,068)	(0,125)
Variación de RIF y Repecos			-0,005	-0,008
			(0,005)	(0,010)
Variación de inspecciones federales				-0,005
				(0,006)
Prueba F	84,83	43,42	23,93	8,74
Prob> F (valor p)	0	0	0	0
R² ajustado	0,379	0,391	0,3897	0,584
N° observaciones	192	192	160	64
Variables <i>dummy</i>^a				
Variación del valor agregado regional por trabajador	0,515***	0,435***	0,479***	
	(0,056)	(0,083)	(0,083)	
Variación de la participación de sectores con mayor participación		0,083	0,071	
		(0,065)	(0,064)	

(continúa...)

19 En los transitorios de la reforma laboral se precisa que: "El Titular del Ejecutivo Federal, los Gobernadores de los Estados, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, contarán con un plazo de seis meses, para adecuar los ordenamientos reglamentarios que correspondan, a las disposiciones contenidas en este Decreto." Por esta razón, la *dummy* referida a la reforma laboral se considera únicamente para este año en adelante en todo el país.

Variables en variaciones	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variable dummy que corresponde a la reforma laboral			0,007**	
			(0,003)	
Prueba F	84,83	43,42	32,23	
Prob> F (valor p)	0	0	0	
R ² ajustado	0,379	0,391	0,411	
N° observaciones	192	192	192	

Fuente: Elaboración propia con base en IMSS y ENOE, y Cuentas Nacionales de INEGI

^a Se verificó la estabilidad de la *dummy*, a partir de pruebas en años previos y posteriores a la reforma laboral.

Nota: (*) = significancia al 10%, (**) = significancia al 5% y (***) = significancia al 1%.

Desviación estándar entre paréntesis.

Discusión

El objetivo de este capítulo ha sido presentar un análisis de los factores asociados al crecimiento atípico del empleo formal en México a partir de diciembre de 2012. En contraste con otras experiencias que relacionan un alto crecimiento con formalización en la región, este crecimiento del empleo formal se presenta en un contexto de bajo crecimiento económico y un esfuerzo amplio de reformas laborales y acciones públicas, de ahí que se propusiera la hipótesis de que el crecimiento del empleo formal tiene su origen en el crecimiento económico y el cambio estructural durante el período. Una segunda hipótesis apunta a indagar sobre el efecto de cambios institucionales.

La selección del período de estudio está marcada por dos eventos relevantes: la implementación de una reforma laboral y un incremento atípico en los registros de trabajadores ante la seguridad social (empleo registrado).

Los cambios institucionales durante el período incidieron en diferentes aspectos de la regulación de los mercados laborales. Sin embargo, de la revisión bibliográfica se observa que no existen aún suficientes trabajos que evalúen los efectos de las acciones y programas en la formalización. Algunos cambios institucionales relevantes que pudieron haber incidido en la formalización laboral son el incremento significativo en las inspecciones laborales y la reducción de la desocupación de los jóvenes. Las inspecciones laborales podrían tener un efecto multiplicador entre las empresas, al señalar la intención del regulador. Las regulaciones dirigidas a la desocupación de los jóvenes en empleos formales, resultado de la reforma laboral de 2012, parecen haber reducido la desocupación, particularmente en el grupo de 20 a 24 años.

El incremento del registro del empleo formal coincide con la implementación de otras acciones de política como la flexibilización de los contratos laborales, o esquemas de condonación y beneficios para la inscripción del trabajador en la seguridad social. Sin embargo, aún no se cuenta con evaluaciones de impacto de los programas involucrados. La información de la que se dispone actualmente representa un reto para la medición de efectos y su interacción.

Del análisis de los cambios económicos, se observó que el efecto tasa es el que más representación tiene en el crecimiento de la formalidad, mientras que el efecto estructura es mínimo para todos los períodos analizados. La suma de estos no representa ni la mitad de la explicación del crecimiento en el período de estudio.

En los diferentes modelos ajustados, los sectores que mostraron mayor importancia y significancia en los cambios de formalidad fueron industria de la transformación, servicios y comercio. No obstante, al hacer la regresión múltiple, las variaciones del valor agregado estatal por trabajador de estos sectores no tuvieron significancia estadística en la última estimación realizada.

Estos resultados sugieren que, al igual que en el resto de la bibliografía, el crecimiento de la economía, así como su composición sectorial, es lo más determinante para el crecimiento de la formalidad. No obstante, en el caso de México no se dio un alza en la actividad económica que justificara este incremento en más de 2 millones y medio.

El crecimiento económico en México es muy heterogéneo entre sectores. Hubo los que crecieron a tasas anuales promedio de hasta el 10% (fabricación de computadoras y equipo periférico), pero, a la vez, se encontró que hubo subsectores que cayeron en 6,27% anual promedio (fabricación de embarcaciones). Lo anterior sugiere que se podría atribuir el crecimiento de la formalización al desempeño del sector de las manufacturas. Sin embargo, para poder profundizar en esta hipótesis es necesario contar con la información de los asegurados al IMSS por ramos de industrias de la transformación, información que no está disponible.

Es esta diferencia en el crecimiento de las industrias lo que dificulta el aislamiento del efecto de la industria de la transformación, que es el que más contribuyó, en el aumento de asegurados.

Por último, se incorporaron variables que pudieran hacer observable el cambio institucional. Al igual que con otros estudios sobre el tema, un primer reto es contar con la información desagregada y para todos los años de estudio. Adicionalmente, no todos los programas y acciones cuentan con información de acceso público. En el caso particular de México, se propusieron tres variables institucionales que no resultaron estadísticamente significativas. Sin embargo, la incorporación de una variable *dummy* que representa la entrada de la reforma laboral, en 2013, fue significativa, aunque con un coeficiente muy pequeño. Para probar la estabilidad de esta, se utilizaron *dummies* con diferentes períodos, manteniéndose tanto la significancia como el signo del coeficiente.

Un factor a considerar para ver cómo afectó la reforma laboral son las señales del mercado. En su informe trimestral de inflación, el Banco de México (2013) dedicó un apartado para hacer estimaciones del efecto de la reforma laboral, concluyendo que esta contribuiría en 0,151 al crecimiento del PIB potencial del país. En ese mismo año, Banco de México (2013), en su *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado*, señaló que la economía mexicana crecería a tasas mayores de tres puntos, incluso considerando que en los próximos años podría acelerarse y acercarse a 5% debido a los efectos de las reformas estructurales.

Este entusiasmo fue compartido también por medios internacionales de prestigio, que publicaron artículos sobre el prometedor desempeño del gobierno mexicano, así como del

alentador futuro en los ámbitos económico-político²⁰. Esta circunstancia pudo ocasionar un optimismo generalizado que llevara a que los empleadores regularizaran la condición de sus trabajadores.

Son cada vez más los estudios que incorporan los efectos institucionales en el análisis de los determinantes de la formalización. Su importancia radica en la necesidad de medir los esfuerzos hechos por los gobiernos por solucionar un problema que afecta el acceso efectivo de los derechos laborales de la población. A medida que se cuente con mejores fuentes de información, se podría ahondar en el análisis de los efectos institucionales de la formalización.

Bibliografía

Alcaraz, C., Chiquiar, D. y Salcedo, A. (2015). *Informality and Segmentation in the Mexican Labor Market*. Working Papers 2015-25. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7BED5AF335-416E-A214-7402-3AED1FBE702C%7D.pdf>

Aleman-Castilla, B. (2006). *The Effect of Trade Liberalization on Informality and Wages: Evidence from Mexico*. Center for Economic Performance, Discussion Paper 763. The London School of Economics and Political Science, Londres.

Amara, M. (2016). "The linkages between formal and informal employment growth in Tunisia: a spatial simultaneous equations approach". *The Annals of Regional Science* vol. 56, núm. 1, 203-227.

Antón, A. (2014). "The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor informality". *IZA Journal Of Labor & Development* vol. 3, núm. 1, 20.

Banco de México (2013). *Informe sobre la Inflación, Octubre-Diciembre 2012*. Banco de México, México. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B452EDDD5-0EAC-9E14-3870-11A49EC6835D%7D.pdf>

____ (2013) Encuesta sobre las expectativas de los especialistas del sector privado.

Bennet, J. y Rablen, M. (2015). "Self-employment, wage employment, and informality in a developing economy". En *Oxford Economic Papers* vol. 67, núm. 2, 227-244.

Berg, J. (2010). *Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s*. ILO, Brasilia.

Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. OIT, Buenos Aires.

Bruhn, M. (2013), "A tale of two species: Revisiting the Effect of Registration Reform on Informal Business Owners in Mexico". En *Journal of Development Economics* vol. 103, núm. C, 275-283.

____ (2011). "License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico". En *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, núm. 1, 382-386.

20 *The Economist* (2012), Friedman (2013) y Rogoff (2013).

- Cervantes, J. J. y Kumar Acharya, A.** (2013). "La economía formal e informal en México 1995-2012: Implicaciones para los mercados laborales". *Gaceta Laboral* vol. 19, núm. 2, 175-199.
- Céspedes, N.** (2015). *Creecer no es Suficiente para Reducir la Informalidad*. Working Papers, DT. 2015-005. Banco Central de Reserva del Perú.
- Chacaltana, J.** (2016). "Perú, 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización". *Revista CEPAL* núm. 119, 47-68.
- Cisneros, J. L., Bravo, L. M., Valenciana, P., Carrillo, S. y Bustamente, A. C.** (2016). "Formalidad o cautividad fiscal mediante el régimen de incorporación fiscal en México". En *Revista global de negocios* vol. 4, núm. 5, 27-40.
- Dari Krein, J., y Santos, A. L.** (2012). "La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales". En *Nueva sociedad* núm. 239, 90-101.
- Diario Oficial de la Federación** (2016). Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) y del Programa de Reconocimiento y Operación del SARE (PROSARE). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5455526&fecha=04/10/2016
- ____ (2002). Reglamento de la Ley de Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/reglamentos/4046.pdf>
- Díaz, J. J.** (2014). "Formalización empresarial y laboral". En R. Infante y J. Chacaltana (eds.) *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, (173-259). CEPAL; OIT, Santiago de Chile.
- Escamilla, M.** (2013). *Análisis de los determinantes macroeconómicos del empleo formal en México: un estudio multicuacional de series de tiempo 1994-2013*. (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Farné, S.** (2015). "Políticas de formalización para un desarrollo inclusivo". En: J. Isaza, N. Rojas, R. Cubillos y S. Farné (coords.), *Macroeconomía y empleo en Colombia* (131-157). OIT, Lima. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_444919.pdf
- Friedman, L.** (2013) "How Mexico got back in the game". En *The New York Times*, 23 de febrero: S11. Recuperado de: <http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html>
- Gandelman, N., y Rasteletti, A.** (2016). "The Impact of Bank Credit on Employment Formality: Evidence from Uruguay". En *Emerging Markets Finance & Trade*, vol. 52, núm. 7, 1661-1678.
- Gobierno de la República** (2014). *Reforma Laboral*. México: Gobierno de la República. Recuperado de <http://reformas.gob.mx/reforma-laboral/avances>
- González, R. A., y Rodríguez, J.** (2012). "Claves para entender el crecimiento del empleo formal en Brasil". *Debates IESA* vol. 17, núm. 3, 40-45.

- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo** (2016). Ante la situación y la perspectiva económica. Ciudad Universitaria UNAM.
- INEGI** (2017a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), comparativo 2005-2017. INEGI, México D. F.
- ___ (2017b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre 2017. INEGI, México D. F.
- ___ (2015a). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Medición de la economía informal. Fuentes y metodología. INEGI, México D. F. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825079123.pdf
- ___ (2015b). Encuesta Intercensal 2015. INEGI, México D. F.
- Ishengoma, E. y Kappel, R.** (2006). "Economic Growth and Poverty: Does Formalisation of Informal Enterprises Matter?". En German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Working Paper Series 20.
- Kaplan, D. S., Piedra, E. y Seira, E.** (2011). "Entry regulation and business start-ups: Evidence from Mexico". En Journal of Public Economics vol. 95, núm. 11, 1501-1515.
- Krause, M. y Uhlig, H.** (2012). "Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis". En Journal of Monetary Economics vol. 59, núm. 1, 64-79.
- Leitão-Paes, N.** (2015). "Reflexos do SIMPLES nacional no emprego e na formalização do mercado de trabalho no Brasil / Reflexes of SIMPLES nacional on formal employment and labor market in Brazil". En Economía, Sociedad y Territorio vol. 15, núm. 49, 639-663.
- Machado, R.** (2012). "La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011)". En Apuntes vol. 41, núm. 74, 197-233.
- Núñez, J.** (2005). *Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral en Colombia*. Universidad de los Andes-CEDE, Documentos CEDE 002689.
- Ochoa, S. y Yashine, I.** (2017). *Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México, 1970-2014*. Mimeo.
- Rogoff, K.** (2013). "Mexico breaking good?". En Project Syndicate, 14 de abril. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-s-coming-growth-surge-by-kenneth-rogooff?barrier=accessreg>
- Ronconi, L. y Colina, J.** (2011). *Simplificación del registro laboral en Argentina. Logros obtenidos y problemas pendientes*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo del BID núm. IDB-WP-277.
- Ros, J.** (2015). "The Real Exchange Rate, the Real Wage, and Growth: A Formal Analysis of the 'Development Channel'". En *Development Macroeconomics in Latin America and Mexico*, (55-75). Palgrave Macmillan.
- Ruiz, P. y Ordaz, J. L.** (2011). "Evolución reciente del empleo y el desempleo en México". En Economía UNAM vol. 8, núm. 23, 91-105.

- Samaniego, B.** (2017). *Formal Firms, Informal Workers and Household Labor Supply in Mexico*. University of Chicago, mimeo.
- SRE** (2013). Programa para la Formalización del Empleo 2013. NOTISEM, Dirección General de Comunicación Social, 22 julio de 2013. Recuperado de <https://consulmex.sre.gob.mx/boston/images/pdfs/niformalizacionempleo2013.pdf>
- STPS** (2017). *Avances, reformas y retos de la reforma laboral*. STPS, México.
- ___ (2016a). *Formalización del empleo*. STPS, México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110704/Formalizacion_n_del_empleo.pdf
- ___ (2016b). Programa de inspección 2016. STPS, México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118853/Programa_de_Inspeccion_2016.pdf
- SAT** (2014). Regímenes que se eliminan. SAT, México. Recuperado de http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/regimenes_eliminados_2014.aspx
- Tello, M. D.** (2011). "Creación y destrucción de empleos en el sector manufacturero del Perú: 2002-2007". En *Economía* vol. 34, núm. 68, 64-108.
- The Economist** (2012) "The Rise of Mexico". En *The Economist*, 23 de noviembre. Recuperado de <https://www.economist.com/news/leaders/21567081-america-needs-look-again-its-increasingly-important-neighbour-rise-mexico>
- Weller, J.** (2000). "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe". Revista CEPAL núm. 72, 31-51.
- Wells, J., y Jason, A.** (2010). "Employment Relationships and organizing strategies in the informal construction sector". *African Studies Quarterly* vol. 11, núm. 2/3, 107-124.

CRECIMIENTO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y FORMALIZACIÓN EN EL **PERÚ** EN EL PERÍODO 2002-2012

Juan Chacaltana

Especialista Senior de Empleo del Departamento
de Políticas de Empleo de la OIT¹



1 Este capítulo fue publicado como Chacaltana, J. (2016), "Perú 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización", Revista CEPAL N° 119, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Introducción

Los primeros años del siglo XXI fueron excepcionales para la economía del Perú: el producto interno bruto (PIB) creció a una tasa superior al 6% anual durante más de una década –salvo en el período de la crisis de 2008-2009– lo que es prácticamente inédito en el país. De hecho, en el lapso 2002-2013, el Perú fue el segundo país que más creció en América Latina.

Durante este período se dinamizaron algunos indicadores sociales y económicos. Por ejemplo, la pobreza se redujo a menos de la mitad entre 2002 y 2013, pasando del 54% al 24%, disminuyendo incluso en zonas rurales. En el mercado laboral, algunos indicadores también han mostrado evoluciones auspiciosas. En 2013, el desempleo abierto bajó a menos de un 4% a nivel nacional, los menores índices registrados en las estadísticas peruanas en las últimas décadas. Entre 2002 y 2013, el empleo total creció a una tasa del 2,4% anual, superior al crecimiento de la población en edad de trabajar (1,8% anual). Los salarios reales urbanos crecieron a un ritmo de 3,6% anual y la cobertura de la seguridad social en salud aumentó del 30% al 59%².

Probablemente el cambio más significativo fue que la proporción de trabajadores con empleo formal pasó del 20,1% en 2007 al 26,3% en 2013, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2014). Si bien se encuentra todavía en un nivel bastante bajo, es notorio que la tasa de este empleo ha aumentado en seis puntos porcentuales, lo que significa que el empleo formal ha crecido notoriamente más que el empleo total en este período. Otro indicador de formalización es el empleo registrado a nivel nacional calculado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)³. Este también ha crecido continuamente desde el año 2002, luego de un relativo estancamiento a fines de la década de 1990. Ello refleja un cambio de tendencia respecto de décadas pasadas, cuando la informalidad usualmente se incrementaba, incluso ante distintos contextos económicos.

Se ha escrito muy poco sobre formalización en países en desarrollo y con alta informalidad como el Perú. La literatura y la discusión académica se han concentrado sobre todo en el análisis de la informalidad. Es más, casi todo lo que se sabe sobre formalización en el Perú se basa en teorías o estudios previos a intervenciones específicas y poco en sus evaluaciones. En este artículo se propone un análisis *ex post* a dos cambios institucionales importantes: la creación del régimen laboral especial para las micro y pequeñas empresas y el mejoramiento del sistema de inspección laboral. Es decir, se analiza el proceso de formalización ocurrido en un período específico a fin de identificar elementos explicativos y extraer lecciones. Se discuten preguntas tales como: ¿A qué se debe el cambio de tendencia e incremento en la formalización en el Perú? ¿Es el resultado de las altas tasas de crecimiento observadas? ¿O de la reforma laboral, que creó un régimen laboral especial para las micro y pequeñas empresas y que, por lo tanto, redujo significativamente los costos del trabajo para la mayor parte del mercado laboral asalariado? En particular, ¿cuál ha sido el papel de la composición del crecimiento a nivel sectorial o el aporte de los importantes cambios institucionales que se han producido en este mismo período? En este estudio se analizan todos estos factores

2 OIT (2014). Incluye regímenes no contributivos y semicontributivos.

3 El índice de empleo registrado permite observar el comportamiento del empleo asalariado en las empresas con 10 y más trabajadores. Se calcula sobre la base de la Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENVME).

de manera conjunta, tratando de identificar el peso relativo de cada uno de ellos en el proceso de formalización observado a nivel de regiones. Dicho proceso es reciente en el Perú y ofrece, además, un caso único donde se pueden analizar comparativamente teorías contrapuestas sobre la formalización. Su análisis permitirá consolidar y profundizar políticas o estrategias de formalización en el marco de un enfoque integrado o multidimensional⁴.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se revisa la literatura existente relativa a las causas de la informalidad y sus distintos determinantes. En la tercera sección se analizan los cambios económicos e institucionales recientes en el Perú que pueden haber contribuido al proceso de formalización, utilizando a las regiones subnacionales como unidades de análisis durante el período 2002-2012. En la cuarta sección se realiza una estimación econométrica para cuantificar cuáles son los determinantes del proceso de formalización. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones del estudio.

Revisión de la literatura

Desde que se propuso por primera vez el concepto de informalidad a inicios de los años setenta (Hart, 1972), y por casi cuatro décadas, se ha discutido mucho sobre las causas de la informalidad a nivel mundial, pero no ha habido consenso en su definición o incluso en su medición⁵. Esta falta de consenso conceptual explica, sin duda, el distinto énfasis que cada cual otorga a las recomendaciones de política.

Diversos enfoques o marcos teóricos han sido desarrollados y propuestos como explicación de la informalidad⁶. En un primer grupo de estudios, se la vincula a factores económicos, especialmente a la ausencia de desarrollo productivo, a las características de este, o a ambos. En ese sentido, existe una visión según la cual para el desarrollo económico solo importan los niveles de crecimiento, enfatizando sobre todo en la acumulación de capital físico⁷. La implicación más conocida de estos modelos es que eventualmente habría convergencia entre países, aunque la literatura empírica no ha respaldado esta predicción. En otra visión se sostiene que la composición del crecimiento también resulta importante, dado que este puede ser desigual entre sectores, principalmente debido a la composición de la demanda (Ray 2010).

En línea con esta segunda visión destacan, por una parte, la aproximación dualista, según la cual el cambio económico se determina no solo por la magnitud del crecimiento, sino también por el traslado de recursos productivos de un sector de subsistencia a un sector capitalista (Lewis, 1954). Doeringer y Piore (1971) sostienen que existe un sector de «buenos» empleos y uno de «malos» empleos. Por su parte, Acemoglu (2001) también plantea un modelo de búsqueda de empleo donde hay buenos y malos empleos.

4 Otras reformas pueden haber contribuido al proceso de formalización observado en el Perú, en particular, las políticas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas y reformas de simplificación de trámites. Sin embargo, la evaluación de dichas políticas excede el ámbito de este artículo.

5 Kanbur (2009) señala que la literatura al respecto es un caos, que hay "incoherencia conceptual" y que cada quien utiliza una definición distinta.

6 En numerosos estudios se ha intentado clasificar los diversos enfoques existentes. Véase, por ejemplo, WIEGO (2012).

7 Solimano (1996) relaciona este pensamiento sobre todo con la escuela neoclásica.

Por otra parte, existe la visión de la transformación productiva o del cambio estructural, según la cual la incorporación del progreso técnico no se difunde de manera homogénea en todos los sectores y ramas de actividad. Más bien, este tiende a concentrarse en ciertos sectores y estratos productivos, sobre todo en los vinculados a la exportación, quedando al margen de este proceso de modernización amplios sectores de la economía. A este proceso se le conoce como "heterogeneidad estructural", que considera las diferencias de productividad entre sectores, su aporte al PIB y el volumen de empleo que generan. Esta heterogeneidad existe entre sectores, pero también en su interior, entre estratos productivos y sobre todo según el tamaño de las empresas. La persistencia de un amplio sector de la fuerza de trabajo en sectores o estratos de baja productividad es una fuente considerable de inequidad en la distribución de los ingresos entre los ocupados, y explica también la informalidad en el empleo (Infante y Sunkel 2012). Además, estos autores destacan que el enfoque de la heterogeneidad productiva por estrato empresarial (tamaño de empresa) es el núcleo a partir del cual se expande la desigualdad en la sociedad.

Algunos autores enfatizan el papel de la agricultura en la promoción del cambio estructural (De Janvry y Sadaoulet, 2010). Otros hacen hincapié en el rol del crecimiento de la manufactura como motor de empleo y productividad (Kaldor, 1961, o Chang, 2007). También hay autores que afirman que un sector de servicios dinámico permite un crecimiento más inclusivo, debido a su intensidad en mano de obra y, sobre todo, cuando va acompañado de políticas educativas y de fomento laboral. Bhagwati y Panagriva (2013) añaden que los servicios modernos pueden ser muy progresivos tecnológicamente. Por ejemplo, los sectores de comercio al por menor, financiero o de telecomunicaciones manejan tecnologías modernas. Existe también una amplia literatura en que se exploran los efectos del crecimiento basado en los recursos naturales. McMillan y Rodrik (2011) señalan que a mayor dependencia de los recursos naturales en las exportaciones, mucho menor será la repercusión del cambio estructural en la productividad de la mano de obra. Por el contrario, el crecimiento en los sectores más intensivos en mano de obra y en manufacturas generaría más empleo en los países de ingresos medios.

Existe también la posibilidad de que existan interrelaciones entre el sector formal y el sector informal. Tokman (1978) explora la naturaleza de estas interrelaciones y encuentra que el sector informal y el moderno no son compartimentos estancos, y que hay vasos comunicantes muy activos tanto en el mercado de bienes como en el de trabajo. En el caso peruano, León y Cermeño (1990) hacen un recuento de los principales planteamientos sobre las interrelaciones entre los sectores formal e informal en América Latina y el Perú. Al analizar el caso de las microempresas manufactureras de Lima, estos autores encuentran que todas las microempresas, en particular las manufactureras, están muy interrelacionadas con el resto de la economía sobre todo con el sector moderno (por la vía de compra de insumos) y con los consumidores finales (que son sus principales clientes, en especial los de estratos de bajos ingresos). Portes, Castells y Benton (1989) proponen una visión donde la informalidad está integrada a los sectores modernos a través de procesos de descentralización productiva, principalmente por intermedio de la subcontratación de actividades tanto a nivel nacional como internacional, por lo que la empresa subcontratada tendrá trabajadores no amparados por la legislación laboral con el propósito de reducir sus costos y con ello poder operar con tarifas bajas.

Un segundo grupo de explicaciones se asocia a factores institucionales. Aquí destaca el conocido enfoque basado en la legalidad de De Soto y otros (1986), originalmente

desarrollado tomando como base la realidad peruana. En este enfoque se resalta que ante la insuficiente demanda de empleo formal y los altos costos en dinero y tiempo que implican los largos y engorrosos trámites para constituir una empresa formal, y debido al escaso capital con que cuentan, los informales se ven obligados a operar con escasos medios y con niveles de productividad e ingresos muy bajos. Además, estos trabajadores generalmente no poseen título de dominio de su terreno, propiedades y activos productivos, por lo que no pueden acceder al sistema financiero. En esta visión, los informales constituirían un potencial para el desarrollo, de modo que la desregulación de procedimientos y trabas burocráticas resulta esencial para desplegar las potencialidades de los trabajadores pobres.

Una variante de esta visión es aquella que plantea que la informalidad proviene de una decisión voluntaria del trabajador o empresario. Este decide operar fuera de las normas legales luego de un análisis comparativo entre los beneficios de la formalidad y sus costos, en términos de registro, tributación, salarios, seguridad social, entre otros (Fields 1990; Perry y otros, 2007; Maloney, 1999). En el caso peruano, Yamada (1996) encuentra evidencia de elección voluntaria entre los autoempleados informales. En la misma línea, Levy (2008) añade que la existencia de programas de protección social, sobre todo de aquellos de tipo no contributivo, podría generar incentivos para optar por la informalidad.

Otra visión –también de tipo institucional– tiene que ver con la debilidad de la administración pública, en particular, en relación con los sistemas de inspección y control, y la corrupción existente. Kanbur (2009) enfatiza que hace falta una teoría del cumplimiento efectivo de la ley, tema muy relevante en América Latina, donde en muchos casos se promulgan leyes, pero no se cumplen. En este sentido, como determinantes de la informalidad, Loayza (2013) incluye los siguientes factores: la capacidad del gobierno para hacer cumplir las normas (índice de prevalencia de la ley y el orden), un índice de libertad económica como *proxy* de restricciones impuestas por el marco normativo y legal, el promedio de escolaridad para representar el desarrollo de la educación, la calificación de la fuerza laboral, un índice de variables sociodemográficas y el peso de la agricultura en el PIB.

Naturalmente, cada línea de pensamiento conduce a conclusiones y recomendaciones de política diferentes y, en algunos casos, hasta opuestas. Afortunadamente, en las últimas décadas se produjeron avances en esta discusión que dejan ver algún nivel de consenso. En 1993, en la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XV CIET) se definieron las dimensiones del concepto de "*sector informal*" y se lo asoció a las características de la unidad económica⁸. Posteriormente, en 2003, la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (XVII CIET) complementó esta definición e incorporó el concepto de «*empleo informal*», basado en las características del puesto de trabajo⁹. La unión de ambos conceptos genera la denominada "economía informal"¹⁰. En todo caso, esto implica que el empleo informal existe no solo en el sector informal, sino también fuera de él, aunque cada uno de estos componentes tenga un peso relativo diferente en cada país. Además, es claro

8 Nótese que este concepto difiere del "sector informal", muy utilizado en América Latina por el Programa Regional del Empleo para América Latina (PREALC), y que se basaba en formas de producción de baja productividad, entre ellas, empresas de menor tamaño, trabajadores por cuenta propia no calificados y el trabajo doméstico.

9 Para una mayor discusión véase OIT (2013).

10 OIT (2002).

que las políticas que se aplican al empleo informal en el sector informal, son distintas a las aplicables en el empleo informal fuera del mismo.

Esto, junto con la abrumadora evidencia internacional de que la informalidad es altamente heterogénea, ha abierto la posibilidad de pensar las políticas de formalización en términos más amplios. La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) propuso en sus discusiones de 2014 y 2015 un enfoque integrado para facilitar la transición de la informalidad a la formalidad. Sobre la base de estas discusiones, se adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (OIT, 2015), lo que marca el inicio de un consenso mundial en cuanto a recomendaciones de política. Esto implica reconocer que la informalidad es tan heterogénea que todos los factores que se pueda pensar que la causan deben tener algo o parte de razón; que no todos los informales se hallan en esa condición por la misma causa, y que las causas de la informalidad son muchas y operan en múltiples dimensiones. Por esta razón, cuando se piensa en políticas de formalización, se requiere un enfoque multidimensional, que involucre a muchos actores operando de manera coordinada. Visto así, resulta limitado pensar que una medida única o aislada pueda impulsar la formalización en todos los países y circunstancias. Esto implica también que los diferentes elementos que causan la formalidad difieren entre los diferentes países, territorios o sectores. Es decir, los determinantes finales de la informalidad -o formalidad- en un país específico, tienen que ser establecidos de manera empírica y no teórica, de acuerdo con cada circunstancia. En particular, es necesario establecer empíricamente y en cada caso cuáles de los factores asociados a la formalidad (o a la informalidad) tienen mayor influencia respecto de otros.

Hechos estilizados, el caso peruano

Perú siempre ha sido considerado un país de alta informalidad. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2014), que ha elaborado una Cuenta Satélite de la Economía Informal en el Perú¹¹, el sector informal -medido de acuerdo con las características de las unidades económicas- explicaba el 19% del PIB y el 61% del total del empleo en el año 2007¹². Asimismo, el empleo informal –que incluye empleo informal en el sector informal, pero también empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector hogares– ascendió al 73,7% a nivel nacional en 2013. La información sobre empleo informal, en el caso peruano, se obtiene de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Esto permite conocer que alrededor de dos de cada tres trabajadores con empleo informal trabaja en unidades económicas del sector informal.

¿Formalización en el Perú?

Casi la totalidad de los estudios académicos sobre este tema en el Perú han tratado de explicar el fenómeno de la informalidad y, en particular, su constante incremento¹³. No

11 Véase INEI (2014). Esta Cuenta Satélite de la Economía Informal es consistente con el Sistema de Cuentas Nacionales del país. El empleo informal es estimado a partir de jornadas equivalentes, con fines de compatibilidad con Cuentas Nacionales (periodo 2007 a 2013).

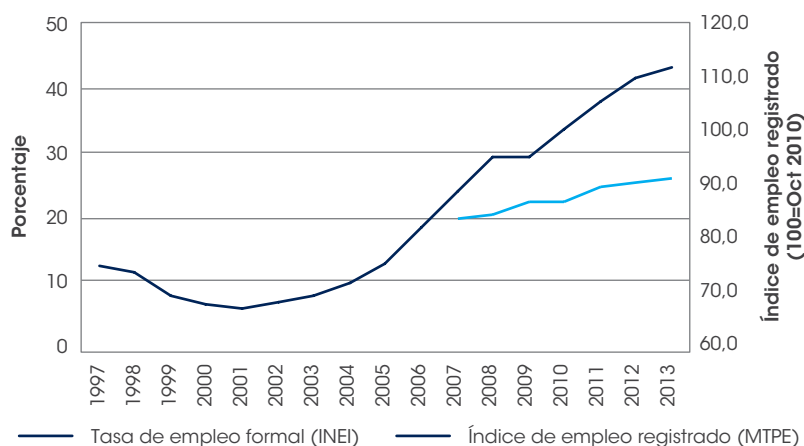
12 Existen otras estimaciones del aporte del sector informal al PIB aunque con métodos indirectos. La aproximación del INEI es directa. En cualquier caso, si estas cifras son correctas, la productividad del sector formal multiplica por ocho veces la del sector informal.

13 Chong, Galdo y Saavedra (2007) registran un incremento persistente de la informalidad en el periodo 1986-2001, utilizando diversas definiciones de informalidad.

es para menos. En décadas pasadas, lo usual ha sido el aumento de la informalidad en el mercado del trabajo peruano¹⁴. En ese sentido, probablemente el hecho más novedoso en este mercado laboral en años recientes sea el inicio de una tendencia a la formalización, lo que constituye un cambio en una tendencia de largo plazo que vale la pena analizar.

Diversos indicadores confirman este cambio de tendencia (véase el gráfico 1). Por una parte, como se ha señalado, según los datos oficiales del INEI, el porcentaje de trabajadores con empleo formal pasó del 20% en 2007 al 26% en 2013 a nivel nacional, incluidos aquí los trabajadores urbanos y rurales de todos los sectores económicos (medido en el eje izquierdo del gráfico 1). Asimismo, el MTPE calcula un índice de empleo registrado desde el año 1997 e indica que este creció continuamente desde el año 2002 (medido en el eje derecho del gráfico 1), luego de un relativo estancamiento a fines de la década de 1990 e inicios de 2000¹⁵. Otros datos de registros administrativos son aun más auspiciosos. Registros de la seguridad social indican que los afiliados y cotizantes al Seguro Social de Salud (EsSalud) pasaron de 1,6 millones en 2002 a 4,3 millones en el último trimestre de 2013, mientras que los cotizantes a algún sistema de pensiones pasaron de 1,5 en el año 2002 a 4 millones en 2013. Asimismo, el registro de trabajadores en planilla pasó de menos de un millón en el año 2000 a 3,1 millones en 2013.

Gráfico 1. Perú (1997-2013). Indicadores oficiales de formalización



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*, Lima, 2014 y estadísticas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

14 A diferencia del análisis de la informalidad, el estudio de los procesos de formalización es un tema de reciente interés académico a nivel internacional. Véase Berg (2010) para el caso de Brasil y Bertranou y Casanova (2014) para la Argentina.

15 El índice de empleo registrado permite observar el comportamiento del empleo asalariado en las empresas de 10 y más trabajadores. Se calcula sobre la base de la Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo (ENVME).

Sobre la base de estimaciones propias utilizando una metodología similar a la empleada por el INEI para un período más largo (2002-2012)¹⁶, se observa que el incremento de la tasa de empleo formal ha ocurrido sobre todo entre los trabajadores asalariados, para quienes la tasa de formalidad pasó del 41% al 50% entre esos años. Esta tendencia es muy importante porque, en el mismo periodo, la proporción de trabajadores asalariados en el empleo total también aumentó del 39% al 45%. Dentro de los asalariados se observa que los mayores incrementos en las tasas de formalidad ocurrieron entre los trabajadores de empresas con más de 10 trabajadores, donde pasó del 61% al 71%, y además la participación de este grupo en el empleo total subió del 23% al 29%. En el caso de las empresas más pequeñas, el incremento de la tasa de formalidad fue de un 13% a un 15%, y su participación en el empleo total pasó del 16% al 17%.

Tabla 1. Perú (2002 y 2012). Evolución de la tasa de empleo formal (en porcentaje)

	2002		2012	
	Tasa de empleo formal	Participación en el empleo total	Tasa de empleo formal	Participación en el empleo total
Total	34,1	5,1	39,9	5,4
Empleador	40,7	39,1	50,1	45,4
Asalariado de empresa	12,7	16,3	15,2	16,7
1 a 10	60,9	22,7	70,5	28,7
Más de 10	10,0	3,5	19,3	2,6
Asalariado de hogar o trabajador doméstico	10,0	3,5	19,3	2,6
Por cuenta propia	4,3	35,4	4,6	34,8
Trabajador familiar auxiliar	0,0	16,7	0,0	11,6
Otro	21,3	0,2	16,3	0,3
Total	19,6	100,0	27,1	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), varios años.

Una evolución también relevante ha ocurrido con el empleo informal de los asalariados de hogares (que realizan trabajo doméstico), cuya tasa de formalidad subió del 10% al 19%, aunque su participación en el empleo se redujo de un 4% a un 3%. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, las tasas de formalidad pasaron de un 4,3% a un 4,6% y su participación en el empleo total no se alteró, manteniéndose en el 35%. A pesar de todos estos cambios, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de empresas con

16 Metodología basada en las directrices de medición de la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (OIT, 2013). La diferencia con la estimación de INEI (2014) radica en que esta última se basa en el número de empleos equivalentes (calculados sobre la base de la duración de las jornadas) con fines de compatibilidad con el Sistema de Cuentas Nacionales.

hasta 10 ocupados, y los trabajadores domésticos explican más de dos tercios del empleo informal total.

El hecho de que el incremento del empleo formal se haya concentrado en los asalariados antes que en los trabajadores por cuenta propia resalta que, en ambos casos, las causas de la informalidad y de las políticas pertinentes son diferentes. Esto sugiere, además, que el análisis de cada caso deba hacerse por separado.

Cambios económicos e institucionales recientes

Algunos cambios económicos e institucionales pueden estar vinculados a este cambio de tendencia en la formalización del empleo.

En primer lugar, se destaca el alto crecimiento económico que ha alcanzado la economía peruana, precisamente a partir del año 2002. Uno de los principales debates en la literatura sobre informalidad se refiere a su carácter procíclico o anticíclico. Si es anticíclico, existirían elementos para considerar que se trata de una suerte de «colchón de ajuste» ante la falta de oportunidades en el sector formal. Si hay elementos procíclicos, existiría la posibilidad de elección voluntaria. En el caso peruano reciente, este crecimiento ha sido elevado y sostenido alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual del 6,1% promedio anual entre 2002 y 2013. En comparación con lo ocurrido en décadas previas, en la década de 1990 la economía peruana creció alrededor del 3% anual y en la década de 1980 el crecimiento fue prácticamente nulo. El crecimiento peruano reciente se ha asociado principalmente a un contexto internacional altamente favorable, tanto debido a los altos precios de productos básicos de exportación y a mejores términos de intercambio, así como por la disponibilidad de financiamiento externo y de inversión extranjera directa (IED). También se ha relacionado con políticas macroeconómicas, tales como el establecimiento de una meta de inflación para la política monetaria, la acumulación de reservas internacionales, la flexibilidad del tipo de cambio y políticas fiscales contracíclicas (MEF, 2011). La productividad —una de las variables más enfatizadas en las discusiones sobre formalización— creció a un ritmo del 3,3% anual en el período 2000–2011 (Infante, Chacaltana e Higa, 2014). Si bien esta tasa no es tan alta como la observada en algunos países asiáticos en igual período, se encuentra entre las más elevadas de América Latina y el Caribe¹⁷.

En segundo lugar, el tema de la composición sectorial del crecimiento suele vincularse a la informalidad y, por lo tanto, a la formalización. Esto tiene que ver con la existencia de una elevada heterogeneidad productiva en la economía peruana, que se expresa tanto entre sectores económicos como en el interior de ellos. De hecho, quizás la característica estructural más notoria de la economía peruana sea la elevada heterogeneidad y dispersión productiva, unida a una manifiesta desarticulación entre aquellos sectores más productivos y los menos productivos. Esto se puede apreciar claramente en la Tabla 2, donde se observa

17 Para los siguientes años se espera una mayor incertidumbre en el contexto internacional y se discuten actualmente los efectos que este cambio podría tener en la tasa de crecimiento del país. Existe relativo consenso, por ejemplo, en que los precios de las materias primas relevantes para el Perú (notablemente el caso del cobre) no crecerán en la forma y niveles en que lo hicieron en la década anterior.

que en 2007 la productividad máxima (minería) superó 50 veces la productividad mínima (sector agropecuario y pesca).

Tabla 2. Perú (2007). Estructura de la producción y el empleo según sector informal o formal

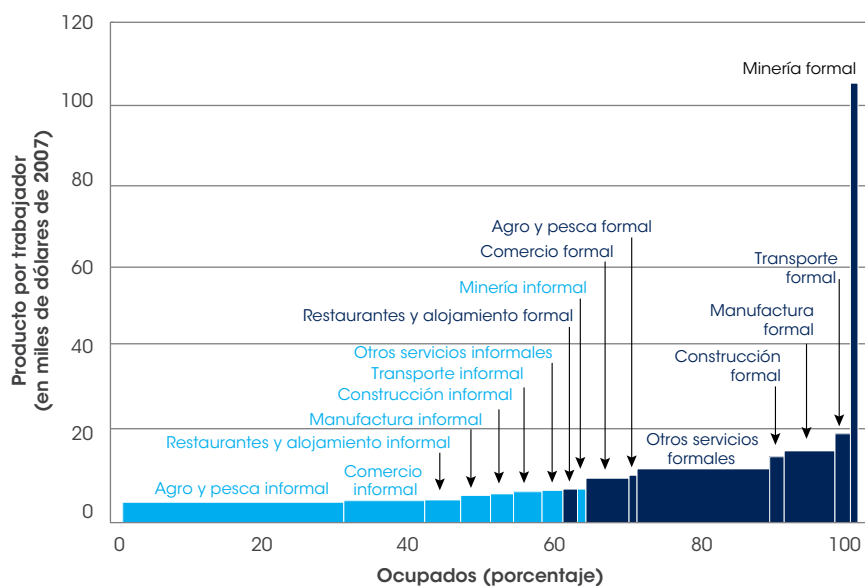
	Participación del sector informal en el PIB (%)	Participación del sector informal en el empleo (%)	Productividad laboral (S/. 2007)		
			Total	Formal	Informal
Total	19	61	19.125	39.722	5.957
Otros servicios (inc. Gobierno)	6	13	27.714	29.944	12.791
Manufactura	13	39	30.141	42.988	10.047
Minería	2	30	224.961	314.945	14.997
Comercio	32	65	11.910	23.139	5.863
Transportes	37	73	23.807	55.549	12.066
Agropecuario y pesca	89	98	4.620	25.411	4.196
Construcción	25	54	23.820	38.838	11.028
Restaurantes y alojamiento	47	67	8.955	14.382	6.282

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*, Lima, 2014.

Nota: PIB: producto interno bruto.

Al mismo tiempo, dentro de los sectores la diferencia también es notable: la productividad de la minería formal es 15 veces mayor que la de la minería informal. En el gráfico 2 llama la atención también que –sin contar la minería– el sector más productivo del sector informal (Otros servicios) tenga menor nivel de productividad que el menos productivo del sector formal (Restaurantes y hoteles). Esto habla de un país dividido y de una estructura de producción poco incluyente y potencialmente generadora de informalidad¹⁸.

18 Távara, González de Olarte y del Pozo (2014) analizan la heterogeneidad productiva del Perú en el largo plazo y hallan que esta crece tanto en períodos de crecimiento como de crisis. Encuentran también que la mayor parte de los servicios (financieros y no financieros) son producidos y consumidos por el sector de las grandes empresas. Lo mismo ocurre con la energía.

Gráfico 2. Perú (2007). Heterogeneidad productiva formal e informal

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*, Lima, 2014.

Con respecto a las tendencias, los datos oficiales de producción dan cuenta de cambios en la composición del crecimiento (Tabla 3). En el periodo previo a 2002 se observaron tasas de crecimiento muy elevadas en sectores como la minería, incluso en el período de crisis internacional que se inició en 1998. Esta composición se modificó a partir del año 2003, cuando crecen con mayor intensidad sectores como la manufactura o la construcción.

Tabla 3. Perú (1993-2012). Crecimiento promedio anual del PIB por sectores económicos en cuatro períodos (en porcentaje)

	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012
Agricultura, caza y silvicultura	8,4	4,7	3,7	4,9
Pesca	0,2	3,0	5,8	0,5
Minería	8,1	8,1	4,6	2,2
Manufactura	6,3	1,5	7,4	4,4
Electricidad y agua	8,7	3,9	5,8	5,9
Construcción	16,2	-3,3	9,7	11,4
Comercio	7,6	0,8	7,2	7,5
Transportes y comunicaciones	6,8	1,4	9,5	7,2
Restaurantes y hoteles	6,4	0,9	5,7	8,0
Otros servicios	4,9	1,5	5,5	6,7
Total	6,9	1,8	6,5	6,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Nota: PIB: producto interno bruto.

Los datos de recomposición dentro de los sectores son menos frecuentes. Aun así, algunos estudios han permitido evidenciar su importancia. Infante, Chacaltana e Higa (2014) estiman que del 3,3% anual de crecimiento de la productividad en el período 2000-2011, un 2,8% se debe a las grandes empresas (de más de 200 trabajadores), en tanto que el 0,5% restante a las micro, pequeñas y medianas empresas. Tello (2012) analiza el comportamiento de la productividad en el período 2002-2007 y encuentra que es la reasignación de empleo entre sectores, antes que los cambios en la productividad dentro de ellos, lo que mejor explica los cambios en la productividad peruana.

Por otra parte, también se han producido cambios institucionales importantes en la década pasada. Es probable que el más importante en tal sentido haya sido la reforma que creó regímenes laborales especiales, es decir, regulación específica para ciertos colectivos de trabajadores. Aquí destaca nítidamente la creación del régimen laboral especial para las micro y pequeñas empresas, denominada Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (Ley MYPE)¹⁹. Ya en la década de 1990 se había producido una reforma en la contratación y el despido a nivel del régimen de contratación general²⁰. La creación de regímenes especiales es una nueva tendencia normativa y ha ocurrido sobre todo en el nuevo siglo. La Ley MYPE aprobada en 2003 redujo de manera drástica los costos no salariales para trabajadores de microempresas (hasta 10 trabajadores) a menos de la cuarta parte de lo que se establece en el régimen general, así como el costo de despido a la tercera parte del régimen general²¹. Cabe destacar que en 2008 el régimen especial de la Ley MYPE fue ampliado y se creó un régimen intermedio para empresas de hasta 100 trabajadores, que reduce los costos del trabajo en alrededor de la mitad de los existentes en el régimen general²². Este régimen entró en vigencia a inicios de 2009.

Dado que las microempresas generan más del 70% del empleo asalariado en el Perú, estas reformas implicaron un cambio notorio en los costos del trabajo promedio (véase el gráfico 3). En términos ponderados, los denominados costos laborales no salariales se redujeron del 54% al 17% como proporción del salario en el año 2003²³. A pesar de su magnitud, estos regímenes han sido objeto de pocos estudios. Chacaltana (2008) analiza los primeros cuatro años del régimen para las microempresas y encuentra una cobertura mínima. Jaramillo (2013) llega a resultados similares. En tanto que Díaz (2014) agrega que la formalización de los últimos años ocurrió con mayor énfasis en el sector de las grandes empresas, antes que en el de las micro y pequeñas empresas (MYPE).

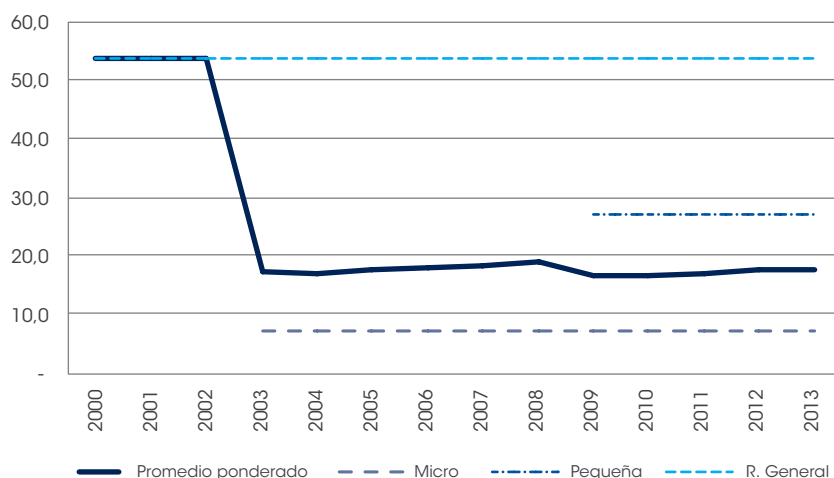
19 Vale la pena mencionar que en el año 2000 también se creó el Régimen de Promoción Agraria que incluye también los regímenes laboral y tributario especiales, aplicables a empresas agrícolas de cualquier tamaño. Para mayor información, véase Chacaltana (2007).

20 Chacaltana (2001) encuentra que las reformas laborales de la década de 1990, que flexibilizaron las modalidades de contratación y despido, no estuvieron acompañadas de mejoras en la formalización.

21 Existe discusión sobre el concepto de "costos no salariales". Para algunos, el pago de las vacaciones, por ejemplo, forma parte del salario.

22 Cálculos a partir de la Ley N°30288 publicada en el diario oficial *El Peruano* (16 de diciembre de 2014).

23 Cabe enfatizar que en 2013 se amplía aún más este régimen y se elimina el límite del número de trabajadores como elemento de aplicabilidad de la ley. Los cálculos se han hecho utilizando datos de la Ley N°30288 publicada en el diario oficial *El Peruano* (16 de diciembre de 2014).

Gráfico 3. Perú (2000-2013). Índice de costo laboral por régimen y promedio ponderado

Fuente: Elaboración propia sobre la base del diario oficial *El Peruano*, "Ley N°30288", 16 de diciembre de 2014, Lima; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), varios años.
Nota: El promedio ponderado se calculó tomando en cuenta la participación de trabajadores por tamaño de empresa y el costo no salarial según el tamaño de esta.

Finalmente, otro elemento relacionado con la formalización es la capacidad del Estado para hacer cumplir sus propias normas²⁴. La capacidad inspectiva peruana siempre se ha considerado –y de hecho ha sido– débil. No obstante, en la última década se produjeron cambios importantes en este sentido. La fuerza del Estado para hacer cumplir sus normas se manifiesta a través de la probabilidad de detección de infracciones laborales. Esta depende de la cantidad de inspectores, de la tecnología con que se realiza la inspección y su organización. En todos estos ámbitos ha habido mejoras. Se ha incrementado el número de inspectores, pero sobre todo se han producido cambios en la tecnología de la inspección. En 2006 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) mediante el cual se creó el sistema de Planilla Electrónica. En el Perú, las empresas deben enviar sus planillas al Estado, incluyendo información del trabajador, salarios, modalidad contractual y otros beneficios. Antes del acuerdo, las planillas de las empresas debían ser enviadas cada año, impresas y en físico, al MTPE. Con el sistema de Planilla Electrónica, las planillas se deben enviar mensualmente a la SUNAT, junto con la declaración de impuestos. Dado que la SUNAT ha tenido una mayor capacidad inspectiva que el MTPE, esto debería haber implicado un aumento en la probabilidad de detección de infracciones laborales, al menos al nivel existente en la SUNAT²⁵.

Existen posiblemente otros elementos, pero estos son los más destacados o recurrentes en la discusión académica y política en el Perú. En escasos estudios se ha realizado un

24 Kanbur (2009) menciona que el tema de hacer cumplir las normas ha sido postergado en la literatura económica y que se necesita una teoría al respecto.

25 La información de la planilla electrónica está disponible para el servicio de inspecciones.

análisis combinado de múltiples factores en relación con la formalidad (o informalidad)²⁶. Por lo general, los estudios se han concentrado en alguno de estos elementos. De hecho, es posible que, por separado, cada uno de estos elementos presente algún grado de correlación y significancia. El desafío es ver si estos aún persisten en el análisis comparado, controlando por otras explicaciones posibles.

Análisis empírico²⁷

En esta sección se procura explicar el incremento de la formalización ocurrido en el Perú entre los años 2002 y 2012 a nivel de regiones. En una primera etapa se analiza la relación entre formalización y crecimiento económico, prestando especial atención al papel de su composición, es decir, al crecimiento de cada sector económico en cada región. En una segunda etapa, además del crecimiento económico y el crecimiento sectorial, se incluye una variable *proxy* para las reformas institucionales con la finalidad de establecer su aporte comparativo.

Se cuenta para ello con información de tipo panel a nivel de las 24 regiones del país y para los 11 años comprendidos en este intervalo de tiempo. A fin de analizar el papel de la composición del crecimiento económico por sectores, en el panel se incluye además información sobre el valor agregado por trabajador para ocho sectores económicos en cada región (Agricultura y pesca, Minería, Manufactura, Construcción, Comercio, Transportes y comunicaciones, Restaurantes y hoteles, y Otros servicios, que comprenden la administración del Gobierno así como servicios sociales)²⁸.

Para medir la formalidad se pueden emplear diversos indicadores. A menos que se señale lo contrario, se utiliza el indicador de tasa de empleo registrado en cada región, definido como el porcentaje de trabajadores que las empresas reportan sobre el total de trabajadores en una región²⁹. Se cuenta con información para 15 regiones en el período 2002-2007 y para todas las regiones de 2008 a 2012. Se trata, por lo tanto, de un panel no balanceado.

La información sobre producción y su composición sectorial se ha obtenido del Compendio Estadístico del Perú, que publicó el INEI en 2013. Esto permite un total de 264 observaciones para cada observación sectorial para los datos de producción.

26 Véanse, por ejemplo, Machado (2012); Loayza (2013), y Verdera (2014).

27 En la cuarta sección se utiliza información de la tasa de empleo registrado proveniente de la Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo del MTPE (2002-2012) para el ejercicio econométrico, a menos que se indique lo contrario.

28 El valor agregado regional es el PIB regional menos impuestos y derechos de importación, medido en precios constantes de 1994. Este se divide entre el total de trabajadores de la región para calcular el valor agregado por trabajador. En el momento de edición de este artículo, solo se contaba con información desagregada por sector y región hasta el año 2012.

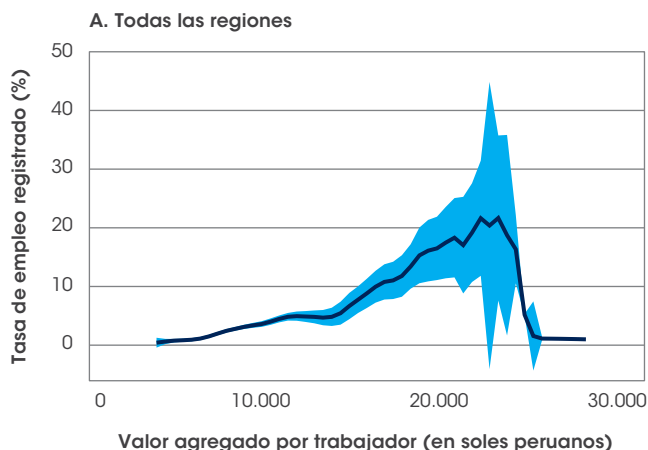
29 El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú (MTPE) gentilmente nos permitió acceso a los valores absolutos de este indicador proveniente de la Encuesta Nacional Mensual de Variación del Empleo (ENVME) y se pudo construir la tasa de empleo registrado (empleo asalariado en empresas de 10 y más trabajadores) como proporción del empleo total en cada región.

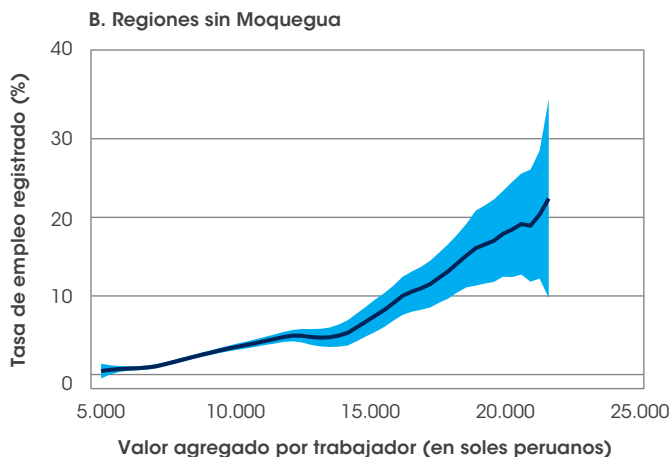
Crecimiento y formalización: la composición del crecimiento sí importa

La primera constatación es que efectivamente existe una relación directa entre formalización y crecimiento del producto. Esto se puede apreciar en el gráfico 4, donde se correlaciona la tasa de empleo registrado de cada región con el valor agregado regional por trabajador. Se observa también que esta relación positiva tiene una alta varianza, sobre todo en los niveles más altos de valor agregado regional por trabajador (panel a del gráfico 4). Nótese también que esta relación cambia en los tramos más altos, cuando se retira a Moquegua del análisis (panel b del gráfico 4), que es una región donde el valor agregado por trabajador es alto –debido a la presencia de la minería de cobre–, pero al mismo tiempo la informalidad en el empleo es elevada porque la mayor parte de su fuerza de trabajo es agrícola. Esta observación es relevante porque plantea la posibilidad de que existan efectos fijos regionales que es necesario controlar.

En todo caso, la correlación simple entre tasa de empleo registrado y valor agregado por trabajador tiene alta varianza. Por consiguiente, debe haber otros factores explicativos de los niveles de formalización y el crecimiento de este indicador. Una primera posibilidad es que, además del crecimiento económico, su composición también sea importante para la formalización. La hipótesis en este caso sería que el tipo de crecimiento económico y, en particular, su composición sectorial, tiende a generar diferentes resultados en términos de formalización. Es decir, la composición sectorial del crecimiento no sería neutral en términos de generación de empleo formal. La transformación productiva ayudaría a explicar y a extender el empleo formal.

Gráfico 4. Perú (2012). Relación entre tasa de empleo registrado y valor agregado por trabajador por región (en porcentaje)





Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Una primera forma de aproximarse a este análisis consiste en descomponer el cambio en las tasas de formalidad, identificando el aporte del cambio sectorial³⁰. Se parte por definir la tasa de empleo formal como una suma ponderada de aportes sectoriales:

$$\tau_t = \sum \tau_{it} \cdot \theta_{it}$$

Aquí, τ es la tasa de empleo formal, y se expresa como un promedio ponderado de las tasas de empleo formal en los sectores τ_{it} , y la participación del sector i en el empleo total, es decir, la estructura sectorial del empleo θ_{it} en cada período. La diferencia en la tasa de empleo formal en el período t y el período k puede escribirse de la siguiente forma:

$$\Delta \tau_i = \sum \theta_{i,t-k} \Delta \tau_{it} + \sum \tau_{it} \Delta \theta_{i,t}$$

Es decir, el cambio en la tasa de empleo formal se puede expresar como la suma de dos componentes. Con el primer componente *–efecto tasa–* se intenta medir el aporte del cambio en las tasas dentro de cada sector, manteniendo la estructura del empleo constante. Con el segundo componente *–efecto composición–* se intenta medir el cambio en la estructura sectorial del empleo, manteniendo la tasa de empleo formal constante. Los resultados de este ejercicio se muestran en la Tabla 4, en el que se utiliza la definición de tasa de empleo formal para el período 2002-2012³¹.

30 Esta metodología se basa en McMillan y Rodrick (2011). Ha sido utilizada para el análisis de la formalización por Bertranou y Casanova (2014) en el caso argentino y por Díaz (2014) en el caso peruano.

31 En este ejercicio se usó la tasa de empleo formal proveniente de las encuestas de hogares en lugar de la tasa de empleo registrado debido a la disponibilidad de información sobre empleo desagregada por sectores.

Tabla 4. Perú (2002 y 2012). Descomposición del cambio en la tasa de empleo formal (en porcentaje)

Sector de actividad	Tasa de empleo formal		Participación en el empleo total		Descomposición		
	2002	2012	2002	2012	Efecto tasa	Efecto estructura	Suma
Agropecuario y pesca	5,4	7,4	33,3	24,6	0,5	-0,5	0,0
Minería	60,4	60,1	0,7	1,3	0,0	0,4	0,4
Manufactura	22,6	32,4	10,1	10,8	1,1	0,2	1,2
Construcción	12,8	23,9	3,7	5,9	0,7	0,3	0,9
Comercio	13,1	18,8	17,4	17,9	1,0	0,1	1,1
Transporte y comunicaciones	13,1	17,5	5,8	7,3	0,3	0,2	0,5
Restaurantes y alojamiento	10,4	14,3	5,3	6,5	0,3	0,1	0,4
Otros servicios	46,5	54,5	23,7	25,7	2,0	0,9	3,0
Total	19,6	27,1	100,0	100,0	5,8	1,7	7,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), varios años. Nota: Clasificación de sectores según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU).

Se observa que el incremento de empleo formal de 6,5 puntos porcentuales, que se produjo en el Perú entre 2002 y 2012, se descompone en casi 6 puntos porcentuales que procedieron del cambio en las tasas en el interior de los sectores y en 1,7 puntos porcentuales adicionales provenientes del cambio en la estructura sectorial del empleo. Es decir, este último cambio explica más del 20% del incremento en el empleo formal. Vale la pena destacar que el único sector que muestra un cambio nulo en el efecto composición es el sector Agropecuario y Pesca debido a que es el único que redujo su participación en el empleo total. El sector Otros servicios (que incluye al gobierno) evidencia los efectos tasa y composición más elevados.

Por otra parte, es posible –y de hecho así lo confirman varios estudios recientes– que existan importantes recomposiciones intrasectoriales del empleo. Al respecto, Díaz (2014), mediante datos del período 2002-2011, realiza una descomposición similar y encuentra que más del 40% de la reducción en la informalidad se relaciona con el cambio en la estructura del empleo por tamaño de empresa. Infante y Chacaltana (2014) añaden que esto se debe a que las grandes y medianas empresas mostraron el mayor dinamismo en cuanto a producto, empleo y productividad en dicho período.

Hay que tener en cuenta que en este ejercicio solo se considera el cambio en la composición sectorial del empleo. En tal sentido, es necesario relacionar formalización y crecimiento sectorial de manera específica. Con este fin, en el presente trabajo se sigue la estrategia metodológica utilizada por Ravallion y Chen (2006) y Loayza y Raddatz (2006), quienes

vincularon la composición del crecimiento con la evolución de la pobreza³². Básicamente, aquí se propone una ecuación que vincula la formalización con la composición sectorial del crecimiento. Operativamente, esto implica estimar una ecuación que relaciona la variación de la tasa de empleo registrado a nivel regional con la variación de la producción sectorial a nivel de regiones. Dada la observación previa sobre el caso de Moquegua, se asume que la relación tiene efectos fijos regionales y, por lo tanto, adopta la siguiente forma:

$$\Delta\tau_{jt} = \int_j + \sum \int_j \cdot s_{ijt} \Delta y_{ijt} + \varepsilon_{jt}$$

Aquí $\Delta\tau_{jt}$ es la variación de la tasa de empleo registrado en la región j , Δy_{ijt} es la variación del valor agregado por trabajador en el sector i en la región j , s_{ijt} es la participación del sector i en el valor agregado regional de la región j . Los coeficientes \int_j son efectos fijos regionales. Como se ha indicado en los estudios citados, la ventaja de esta especificación es que si todos los coeficientes \int_j son iguales, es posible sumar las variaciones de los valores agregados por sector ponderados por su participación en el valor agregado regional. En ese caso, la ecuación se transforma en una regresión simple entre la variación en la tasa de empleo registrado $\Delta\tau_{jt}$ y la variación del valor agregado regional Δy_{jt} . En ese sentido, si la hipótesis nula de que los coeficientes son iguales no puede ser rechazada, entonces solo importa el nivel del producto y no su composición. Por el contrario, si la hipótesis nula es rechazada, la composición del crecimiento sí resulta importante. En este artículo el foco está puesto en $\Delta\tau_{jt}$, porque precisamente se trata de estimar los efectos de la composición sectorial del crecimiento en una variable agregada a nivel territorial.

En la Tabla 5 se presentan dos estimaciones. La primera estimación –que se muestra en la primera columna de esta tabla– se realiza al utilizar la muestra panel con el método de máxima verosimilitud (ML). La segunda columna de la tabla contiene la misma estimación empleando datos combinados (*pooled*) con el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), lo que ayuda a verificar si el panel no balanceado afecta a los resultados, que son prácticamente los mismos.

Tabla 5. Perú: Resultados de la regresión entre variación de la tasa de empleo registrado y crecimiento sectorial

Variación en la tasa de producto por trabajador sectorial ponderada por participación en el VAB total	Panel de datos (MIV)	Datos combinados (MCO)
Agricultura y pesca	1,349***	1,414***
	(0,244)	(0,252)
Minería	-0,015	-0,020
	(0,017)	(0,018)
Manufactura	0,068	0,113
	(0,153)	(0,167)

(continúa...)

32 Ravallion y Chen (2006) analizan la relación entre composición del crecimiento y pobreza con datos de China. Loayza y Raddatz (2006) utilizan datos de países a nivel internacional y también relacionan pobreza y composición del crecimiento. Arias-Vásquez, Lee y Newhouse (2012) extienden este tipo de análisis a variables laborales aunque no analizan la formalidad.

Variación en la tasa de producto por trabajador sectorial ponderada por participación en el VAB total	Panel de datos (MV)	Datos combinados (MCO)
Construcción	-0,011	-0,008
	(0,152)	(0,164)
Comercio	1,038***	0,990**
	(0,295)	(0,313)
Transportes y comunicaciones	0,541	0,557
	(0,298)	(0,327)
Restaurantes y hoteles	1,410*	1,406*
	(0,552)	(0,611)
Otros servicios	0,681***	0,640**
	(0,197)	(0,210)
Test 1: igualdad de coeficientes	0,00	0,00
Test 2: coeficientes iguales a 0	0,00	0,00
Test 3: igualdad de coeficientes de sectores intensivos en empleo	0,14	0,11
Test 4: igualdad de coeficientes de sectores no intensivos en empleo	0,25	0,24
R2 Ajustado		0,28
Rho	0,17	
Número de observaciones	175	175

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (*) = significancia al 10%, (**) = significancia al 5% y (***) = significancia al 1%.

Desviación estándar entre paréntesis.

Sectores intensivos en empleo: Agricultura y Pesca, Comercio, Restaurantes y hoteles, y servicios.

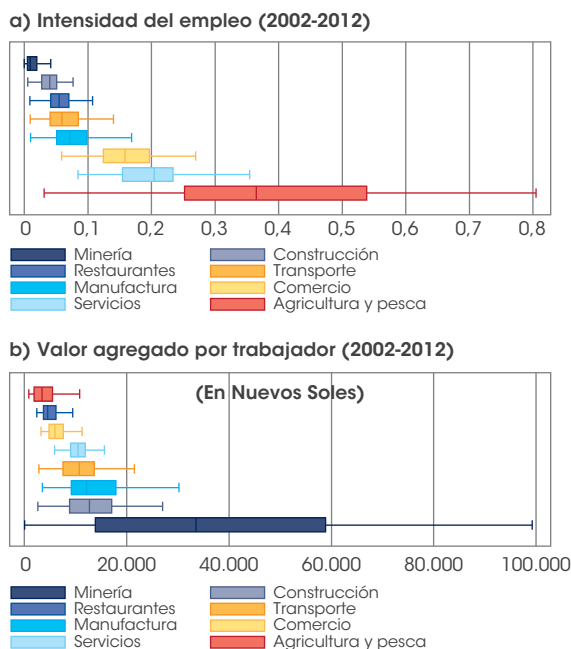
Los coeficientes que resultan significativos y positivos, con 99% de confianza, son los de Agricultura y Pesca, Comercio y Otros servicios. El coeficiente de Restaurantes y hoteles resulta significativo al 90%. En todos los otros casos, los coeficientes no son significativos. En el caso de Agricultura y Pesca, el coeficiente mayor que 1 significa que un cambio proporcional de un punto porcentual en el valor agregado por trabajador de este sector, implica un incremento de más de un punto porcentual en la tasa de empleo registrado a nivel regional. Lo mismo se aplica en el caso del sector Restaurantes y hoteles; y en el de Comercio el coeficiente es aproximadamente igual a 1.

En el caso del sector de Otros servicios (que incluye gobierno), el cambio es menos que proporcional. La prueba de igualdad de todos los coeficientes indica que la hipótesis nula de que todos los coeficientes sean iguales, se rechaza con el 99% de confianza. Del mismo modo, se rechaza la hipótesis de que todos los coeficientes sean iguales a cero. Esto confirma la hipótesis de que el crecimiento de algunos sectores tiene mayor efecto en el aumento de la tasa de empleo registrado que el de otros y, por lo tanto, que la composición del crecimiento importa. Se realiza un ejercicio adicional de igualdad de coeficientes por subgrupos y no se puede rechazar la hipótesis de que los coeficientes de los sectores con

coeficiente significativo sean iguales entre sí. Similar resultado ocurre cuando se agrupa a los sectores con coeficiente no significativo.

¿Por qué algunos sectores repercuten más en la formalidad que otros³³? En el panel a del gráfico 5 se aprecia que los sectores que obtienen coeficientes significativos (Agricultura y Pesca, Comercio, Restaurantes y hoteles y Servicios) son, en general, muy intensivos en empleo, es decir, que su número de trabajadores como proporción del empleo regional es alto. En el caso de Agricultura y Pesca, su participación en el empleo regional varía entre un 5% y el 80% entre regiones. Al mismo tiempo, estos sectores muestran menores niveles de valor agregado por trabajador que no alcanza a los 20 mil Nuevos Soles anuales en ninguna región (panel b del gráfico 5). Además, son sectores donde existe baja formalidad. En ese sentido, es probable que con una baja tasa de empleo registrado inicial, similares cambios en la producción impliquen cambios mayores tanto en las tasas como en la cantidad de trabajadores formalizados³⁴.

Gráfico 5. Perú (2002-2012). Distribución regional de intensidad del empleo y del valor agregado por trabajador según sector



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), varios años.

Nota: Participación del empleo en sector "i" de la región "j" sobre el empleo total en la región "j". El producto por trabajador de cada región se mide en nuevos soles de 1994.

33 No se cuenta con información regional de producción por tamaño de la empresa.

34 Además, existe evidencia de que el crecimiento de la agricultura se ha concentrado en algunas regiones del país, donde se ha producido una recomposición del empleo de sectores de baja productividad a sectores más productivos. Algunos han asociado estos cambios a la Ley de Promoción del Sector Agrario (Ley N° 27360 del año 2001) cuyo análisis excede los límites de este artículo. Véase Infante y Chacaltana (2014).

Formalización 2002-2012: factores explicativos

En esta subsección se analizan de manera combinada diversos elementos que pueden influir en el proceso de formalización en el Perú, según lo observado entre 2002 y 2012. Cada factor podría tener una relación individual significativa con la formalidad, pero es importante verificar si dicha significancia se mantiene controlando por variables o hipótesis competidoras. En ese sentido, resulta importante analizar de manera conjunta factores económicos –magnitud y composición–, como también variables asociadas a cambios normativos o institucionales que han concurrido en este período.

De acuerdo con lo analizado en las secciones previas, se evalúan cuatro posibles factores destacados por la literatura, así como por la discusión académica y política reciente:

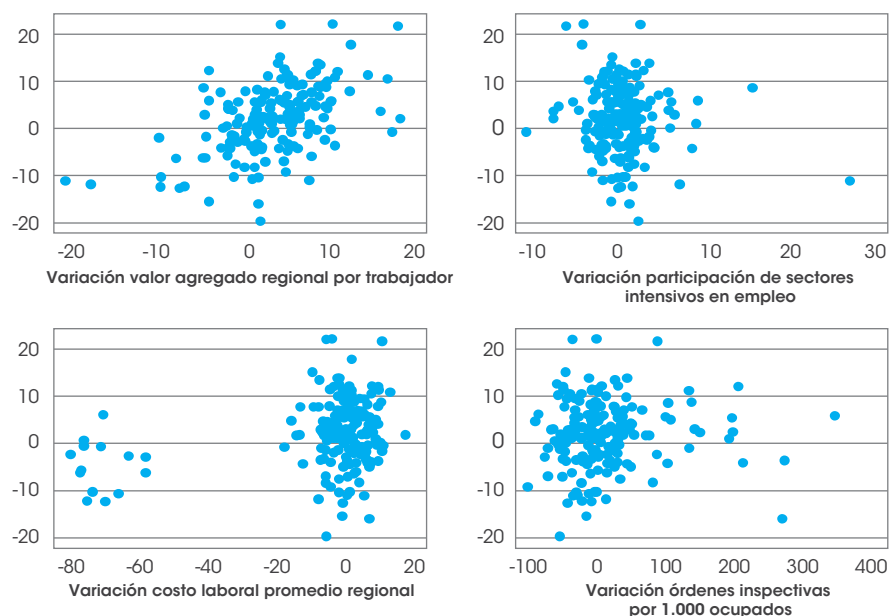
- i) El crecimiento económico. En el período de análisis, el PIB creció a una tasa de 6% anual, lo que implicó un crecimiento de la economía del 70% en términos reales. Asimismo, el valor agregado regional por trabajador también aumentó en el período de análisis.
- ii) El cambio en la estructura productiva, en vista del resultado de que la composición sectorial del crecimiento importa. En particular, interesa evaluar de manera comparativa el papel que ha podido jugar el crecimiento de la participación en la producción de los sectores más intensivos en empleo (Agricultura y Pesca, Comercio, Restaurantes y hoteles, y Servicios), los que fueron identificados anteriormente con aporte significativo.
- iii) Cambios normativos. Se produjo una reforma laboral importante que, según sus autores, se orientó específicamente a la reducción de costos laborales creando un régimen especial para las MYPE. Esto ocurrió en 2003 y luego se amplió en 2008 (aplicación a partir del año 2009). A fin de evaluar el efecto de estos cambios normativos en la formalización, en el marco la base de datos aquí utilizada, se procedió a calcular el costo laboral promedio ponderado en cada región. Para ello, se utiliza la estructura de empleo por tamaño de empresa a fin de ponderar el costo laboral correspondiente (véase el gráfico 3).
- iv) Cambios en la capacidad del Estado para hacer cumplir sus normas. Como se ha mencionado, aquí también se produjeron cambios importantes y por eso mismo resulta difícil conseguir estadísticas comparables en el tiempo. En tal sentido, se utiliza el número de órdenes inspectivas concluidas por el MTPE por cada mil trabajadores como proxy de la probabilidad de detección³⁵. La cobertura de las inspecciones es más bien baja en el Perú y se concentra sobre todo en las empresas formales y se aplica a trabajadores asalariados. Se espera que un incremento en la probabilidad de detección mejore la tasa de empleo registrado.

En el gráfico 6 se muestran correlaciones parciales simples de estas variables en variaciones. Se observa una correlación mayor entre formalización y variables económicas que entre formalización y las variables de reforma (variación del costo laboral promedio regional) o

35 Los datos de inspecciones fueron obtenidos de los *Anuarios Estadísticos* del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

inspección (variación de las órdenes inspectivas por cada 1.000 ocupados). En especial, la correlación entre formalización y el crecimiento regional (variación del valor agregado regional por trabajador) es alta, lo que evidencia que el *quantum* de crecimiento tiene una elevada importancia. La correlación entre formalización y la variación de la participación de los sectores intensivos en empleo también muestra una relación positiva, de manera consistente con el hallazgo previo de que el crecimiento sectorial es relevante.

Gráfico 6. Correlaciones simples de formalización (variación de la tasa de empleo registrado)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y la Ley N° 30288. Nota: Sectores intensivos en empleo: Agricultura y Pesca, Comercio, Restaurantes y hoteles, y Servicios.

Luego se procedió a analizar de manera conjunta todos estos factores por medio de un análisis de regresión múltiple³⁶.

$$\Delta\tau_{jt} = \beta_j + \beta_1 \Delta y_{jt} + \beta_2 \Delta s_{jt}^{alta} + \beta_3 \Delta r + \beta_4 \Delta f_{jt} + S_{jt}$$

En este caso, β_j son los efectos fijos regionales, Δy_{jt} es el crecimiento del valor agregado regional por trabajador, S_{jt}^{alta} es el cambio en la participación de los sectores de alta intensidad de uso de mano de obra en el valor agregado regional, Δr es la variable que aproxima la incorporación de la Ley MYPE y Δf_{jt} es el cambio en la tasa de órdenes

36 El análisis de regresión múltiple aquí presentado solo tiene por finalidad analizar de manera controlada el efecto de diversas variables en el empleo registrado. No intenta evaluar el impacto individual de cada una de ellas. Existen estudios en que se ha intentado evaluar algunos de estos factores de manera separada. Para evaluar de manera conjunta todos estos factores se requeriría un análisis de multitratamientos, lo que excede el límite de este artículo.

inspectivas por cada 1.000 trabajadores. Los resultados de este ejercicio se muestran en la Tabla 6, donde se presentan diversas estimaciones que van incorporando progresivamente las diferentes variables.

En el panel (a) de la Tabla 6 se utiliza una regresión en variaciones. En primer lugar, se relaciona la variación de la tasa de empleo registrado con el crecimiento del valor agregado regional por trabajador. El coeficiente resulta significativo al 1% (modelo 1 de la Tabla 6). Luego se añade a esta regresión una variable que representa el crecimiento de la participación de los sectores intensivos en empleo en el valor agregado regional. Su coeficiente resulta también significativo al 5% y se mantiene la significancia del valor agregado regional por trabajador (modelo 2). En tercer lugar, se agrega la variable que aproxima la incorporación de la Ley MYPE (la variación del costo laboral promedio ponderado a nivel regional) y su efecto resulta no significativo aun cuando la significancia de las variables previas se mantiene (modelo 3). Finalmente, se añade la variable relacionada con los cambios en la inspección y su incorporación resulta no significativa, no alterando los resultados previos (modelo 4). De manera interesante, el coeficiente de ajuste R^2 ajustado es de 0,31 cuando solo se toma en cuenta el valor agregado regional por trabajador (modelo 1) y se incrementa a 0,35 cuando se añade el cambio en la composición del crecimiento (modelo 2).

De manera alternativa, en el panel (b) de la Tabla 6 se utilizan variables *dummy* como *proxy* de las variables institucionales. En este caso, se emplea una primera *dummy* para el año 2003, año en que se generó el régimen laboral para las microempresas (modelo 3) y una segunda para año 2009, año en que se inició la aplicación de la ampliación de dicha ley a empresas con hasta 100 trabajadores (modelo 4). Por otra parte, a fin de aproximar el efecto de la "Planilla Electrónica" se generó también una *dummy* para el año 2008, año de su aplicación obligatoria (modelo 5)³⁷. El análisis de estas variables, controlando mediante el crecimiento del valor agregado regional por trabajador y el crecimiento sectorial, ratifica coeficientes no significativos para estas variables.

Estos resultados implican que el incremento del valor agregado por trabajador en las regiones ha resultado un elemento determinante en el proceso de aumento de la tasa de empleo registrado en el Perú. El crecimiento de ciertos sectores, como el de aquellos más intensivos en empleo, también agrega poder explicativo a este proceso. Las variables asociadas a la reforma laboral no resultan significativas, en contraste con la magnitud de los cambios que esta involucró. Similar es el caso del fortalecimiento de la inspección, que continúa siendo débil a pesar de los cambios operados³⁸.

37 Dado que son cambios permanentes, se utilizaron *dummies* con el valor 1 para el año correspondiente y para los siguientes años. Las *dummies* son nacionales porque el régimen no varía por regiones subnacionales.

38 Cabe mencionar que en 2013 se creó la Superintendencia de Inspecciones Laborales (SUNAFIL) con la finalidad de fortalecer el servicio inspectivo.

Tabla 6. Resultados de regresión múltiple, 2002-2012

a. Variables de crecimiento económico y cambios institucionales (en variaciones)

Dependiente: variación de la tasa de empleo registrado	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variación del valor agregado regional por trabajador	0,633***	0,781***	0,759***	0,747***
	(0,068)	(0,079)	(0,079)	(0,080)
Variación de la participación de sectores intensivos en mano de obra en el producto regional		0,493***	0,464**	0,464**
		(0,141)	(0,141)	(0,141)
Variación de los costos laborales regionales			0,038	0,038
			(0,022)	(0,022)
Variación de la tasa de órdenes inspectivas cerradas por c/1,000 ocupados por región				0,001
				(0,001)
Prueba F	86,3	51,9	36,0	27,3
Prob > F (p-value)	0,00	0,00	0,00	0,00
R2 ajustado	0,314	0,354	0,361	0,361
N de observaciones	186	186	186	186

b. Variables de crecimiento económico y cambios institucionales (variables *dummy*)

Dependiente: variación de la tasa de empleo registrado	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Variación del valor agregado regional por trabajador	0,633***	0,781***	0,886***	0,918***	0,924***
	(0,068)	(0,079)	(0,098)	(0,098)	(0,101)
Variación de la participación de sectores intensivos en mano de obra en el valor agregado regional		0,493***	0,588***	0,661***	0,667***
		(0,141)	(0,150)	(0,153)	(0,155)
Variables dummy asociadas a regímenes laborales MYPE					
Año 2003 (Régimen de microempresa)			-0,949	-0,133	-0,068
			(0,538)	(0,668)	(0,706)
Año 2009 (Régimen de pequeña empresa)				-1,778	-1,377
				(0,874)	(1,629)
Variables dummy asociada a fortalecimiento de inspecciones					-0,49
Año 2008 (Planilla electrónica)					(1,68)

(continúa...)

Dependiente: variación de la tasa de empleo registrado	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Prueba F	86,3	51,9	36,0	28,5	22,7
Prob > F (p-value)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
R2 ajustado	0,314	0,354	0,361	0,372	0,369
N de observaciones	186	186	186	186	186

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y la Ley N° 30288. Nota: (*) = significancia al 10%, (**) = significancia al 5% y (***) = significancia al 1%.

Desviación estándar entre paréntesis. Sectores intensivos en empleo: Agricultura y Pesca, Comercio, Restaurantes y hoteles, y Servicios.

Conclusiones

Perú registró altas tasas de crecimiento en la década de 2000 y principios del decenio de 2010. Este período de crecimiento económico permitió una reducción de las tasas de desempleo que, a nivel nacional, llegaron a mínimos históricos de menos del 4% en 2013. También se ha observado una significativa disminución de la tasa de pobreza a menos de la mitad con respecto a inicios de la década de 2000, lo que ciertamente indica un mejoramiento en los ingresos, aunque también destaca el papel de la política social de tipo redistributivo y su vinculación con la mayor disponibilidad fiscal. A su vez, el porcentaje de empleo formal pasó del 20,1% al 26,3% entre 2007 y 2012. Este es un hecho notable a pesar de que la tasa de informalidad aún sea muy alta.

En este artículo se analizó este proceso de formalización y se trató de identificar los factores que podrían explicarlo. Gran parte de la discusión previa se ha concentrado en algunas relaciones específicas, sobre todo la relación entre informalidad y reforma laboral. Aquí el objetivo consistió en identificar el aporte de cada elemento en el marco de un enfoque integrado, donde se presume que diversas políticas pueden tener algún poder explicativo. El caso peruano es un caso interesante para el propósito señalado, porque en el período de análisis concurrieron diversos factores que en teoría podrían explicar este proceso, por ejemplo, el crecimiento económico o la reforma laboral –que implicó la creación de un régimen especial que redujo los costos del trabajo para la mayor parte del mercado laboral–, así como mejoras en el sistema de inspección. Todos estos elementos han sido destacados por diversas teorías como explicativas de la informalidad y, por lo tanto, de la formalidad.

El análisis se realizó en dos etapas. Primero, sobre la base de un modelo desarrollado originalmente para medir los efectos del crecimiento sectorial en la pobreza, se estimaron los efectos del crecimiento sectorial en la formalización. Los resultados demuestran que los efectos sectoriales son diferenciados, lo que confirma la hipótesis de que la composición del crecimiento importa para la formalización. En particular, el crecimiento económico de los sectores más intensivos en empleo (Agricultura, Comercio, Otros servicios y, en cierta medida, Restaurantes y hoteles) explica el proceso de formalización observado. Luego, considerando que la formalización es un proceso con múltiples causas, se analizaron comparativamente aquellos factores que estarían detrás del proceso de crecimiento de

la tasa de empleo registrado ocurrido entre 2002 y 2012. Los resultados indican que un elemento central ha sido el crecimiento del valor agregado regional por trabajador. También tiene un efecto significativo que haya crecido la participación del valor agregado por trabajador de los sectores más intensivos en empleo y que, al mismo, tiempo tienen menor productividad, lo que indica que su valor agregado por trabajador ha crecido más rápido que el valor agregado regional por trabajador. Las variables asociadas a la reforma laboral o a los cambios en la inspección no han tenido efectos significativos.

Estos resultados son consistentes con el hecho de que, en el Perú, al menos dos de cada tres trabajadores con empleo informal laboran en unidades económicas informales, que no están registradas como negocios ni en los sistemas tributarios, y que las unidades económicas del sector informal tienen niveles de productividad equivalentes a un octavo de las del sector formal. En estas circunstancias, es explicable que solo las variables vinculadas al crecimiento y, sobre todo, al crecimiento de los sectores de menor productividad, tengan coeficientes significativos. Esto implica que la formalización laboral requiere previamente un proceso de formalización de las unidades económicas donde se genera el empleo informal. Por consiguiente, probablemente el énfasis en la reducción de costos del trabajo para las MYPE deba ser reemplazado por un mayor énfasis en potenciar los beneficios de la formalidad, tales como acceso a mercados más amplios, financiamiento, servicios de desarrollo empresarial y seguridad, entre otros.

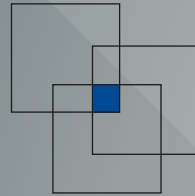
Referencias

- Acemoglu, D.** (2001), "Good jobs versus bad jobs", *Journal of Labor Economics*, vol. 19, N° 1, Chicago, University of Chicago Press.
- Arias-Vásquez, F.J., J.N. Lee y D. Newhouse** (2012), *The Role of Sectoral Growth Patterns in Labor Market Developments*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Berg, J.** (2010), "Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s", MPRA Paper, N° 43608, Munich, University Library of Munich.
- Bertranou, F. y L. Casanova** (2014), *Informalidad laboral en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bhagwati, J. y A. Panagriva** (2013), "Why growth matters: how economic growth in India reduced poverty and lessons for other developing countries", *PublicAffairs*, Nueva York.
- Chacaltana, J.** (2008), "Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia", Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- ____ (2007), *Desafiando al desierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica*, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- ____ (2001), "Reforma en la contratación y el despido en el Perú de los noventa", *Revista Economía*, vol. 24, N° 48, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chang, H.-J.** (2007), *Bad Samaritans. Rich Nations, Poor Policies, and the Threat of the Developing World*, Londres, Random House.

- Chong, A., J. Galdo y J. Saavedra** (2007), *Informality and Productivity in the Labor Market: Peru 1986-2001*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De Janvry, A. y E. Sadoulet** (2012), "Agricultural growth and poverty reduction: additional evidence", *World Bank Research Observer*, vol. 25, N° 1, Oxford University Press.
- De Soto, H. y otros** (1986), *El otro sendero: la revolución informal*, Lima, El Barranco.
- Díaz, J.J.** (2014), "Formalización empresarial y laboral", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Doeringer, P.B. y M.J. Piore** (1971), *International Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath Lexington Books.
- Fields, G.** (1990), "Labour market modeling and the urban informal sector: theory and evidence", *The Informal Sector Revisited*, D. Turnham, B. Salomé y A. Schwarz (eds.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Hart, K.** (1972), *Employment, Income and Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- INEI** (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2014), *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*, Lima.
- ____ (2013), *Compendio estadístico del Perú, 2013*, Lima.
- Infante, R. y O. Sunkel** (2012), "La heterogeneidad de la estructura productiva latinoamericana", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Infante, R. y J. Chacaltana** (2014), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Infante, R., J. Chacaltana y M. Higa** (2014), "Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Jaramillo, M.** (2013), *Employment Growth and Segmentation in Peru, 2001-2011. Country Case Study on Labour Market Segmentation*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kaldor, N.** (1961), *Capital Accumulation and Economic Growth*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Kanbur, R.** (2009), "Conceptualizing informality: regulation and enforcement", *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 52, N° 1, Cambridge, Massachusetts, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).
- León, J. y R. Cermeño** (1990), *Las interrelaciones entre los sectores formal e informal en Lima Metropolitana: el caso de la industria*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Levy, S.** (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C., Brooking Institution Press.

- Lewis, A.** (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", *The Manchester School*, vol. 22, N° 2, Wiley.
- Loayza, N.** (2013), *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Loayza, N. y C. Raddatz** (2006), "The composition of growth matters for poverty alleviation", *Policy Research Working Papers*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Machado, R.** (2012), "La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011)", *Apuntes del CIUP*, vol. 41, N° 74, Lima, Universidad del Pacífico.
- Maloney, W.F.** (1999), "Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico", *The World Bank Economic Review*, vol. 13, N° 2, Oxford University Press.
- McMillan, M.S. y D. Rodrik** (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *NBER Working Paper*, N° 17143, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)** (2011), *Marco macroeconómico multianual 2012-2014*, Lima.
- OIT** (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo.
- ___ (2014), *Panorama Laboral 2014. América Latina y el Caribe*, Lima.
- ___ (2013), *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra.
- ___ (2002), *Informe IV. El trabajo decente y la economía informal*, 90a Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Perry, G. y otros** (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Portes, A., M. Castells y L. Benton** (1989), *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Ravallion, M. y S. Chen** (2006), *China's (Uneven) Progress against Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ray, D.** (2010), "Uneven growth: a framework for research in development economies", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Solimano, A.** (1996), *Road Maps to Prosperity. Essays on Growth and Development*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Távora, J., E. González de Olarte y J.M. del Pozo** (2014), "Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias", *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tello, M.** (2012), "Labor productivity in Peru: 1997-2007", *Journal of CENTRUM Cathedra*, vol. 5, N° 1.

- Tokman, V.E.** (1978), "An exploration into the nature of informal-formal sector relationships", *World Development*, vol. 6, N° 9-10, Amsterdam, Elsevier.
- Verdera, F.** (2014), "Do limits exist to informality growth in South America? A preliminary exploration", *The Informal Economy in Developing Countries*, J-P. Cling y otros (eds.), Nueva York, Routledge.
- WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando)** (2012), *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, Cambridge, Massachusetts.
- Yamada, G.** (1996), "Urban informal employment and self employment in development countries: theory and evidence", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press



FORLAC

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

**una gran alianza para la formalización
de la informalidad**

www.ilo.org/americas/forlac



Organización
Internacional
del Trabajo



1919-2019

Una de las transformaciones más importantes en los mercados de trabajo de América Latina en las últimas décadas fue el **PROCESO DE FORMALIZACIÓN** QUE SE OBSERVÓ DESDE INICIOS DEL NUEVO MILENIO.

De los 51 millones de empleos que se crearon en la región entre 2005-2015, 39 millones fueron empleos formales.

Este libro contribuye a comprender este proceso de formalización en la región y las limitaciones que el mismo enfrenta. Desde la mirada de expertos, el libro consolida evidencia actualmente dispersa sobre los fenómenos acontecidos hacia el interior de esta tendencia hacia la formalización, explora sus determinantes, analiza respuestas de política y discute sus efectos y lecciones para obtener mejores resultados.

"La formalidad es esencial para la inclusión productiva de todos los trabajadores, así como para su inclusión social. Es muy importante también para reducir las brechas de productividad entre las empresas, y por lo tanto para el crecimiento económico. Y cumple un papel también muy importante en la política fiscal. Este estudio de la OIT es una contribución fundamental a los debates sobre este tema y para el diseño de una política para combatir la informalidad, que sigue siendo excesivamente alta en la mayoría de los países latinoamericanos".

José Antonio Ocampo

Co-Director del Banco de la República de Colombia, Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU y Profesor (en licencia) de la Universidad de Columbia

"A pesar de los avances recientes, el trabajo informal es uno de los principales problemas de América Latina y nada hace pensar que exista una tendencia natural para superarlo; por el contrario, muchas fuerzas presentes y futuras pueden agudizarlo e incluso cambiar las características del empleo formal. Este libro, que contiene aportes de muy destacados investigadores, es una gran contribución a la discusión de esta problemática, tanto en el plano de los diagnósticos y estrategias generales, como en el de diversas experiencias nacionales."

Luis Bértola

Profesor Titular del Programa de Historia Económica y Social de la Universidad de la República, Uruguay



Organización
Internacional
del Trabajo



1919-2019



ISBN 978-92-2-132051-7



9 789221 320517 >