

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

FORO

“Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia”

INFORME DE RELATORIA

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

PRESENTACION

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha propuesto como objetivo en América Latina y el Caribe (ALAC) posicionar el pleno empleo y el trabajo decente en el centro de las políticas de desarrollo sustentable y en este marco, especialmente ha priorizado: *la formalización del empleo informal*. Sin perjuicio que la OIT ha estudiado y trabajado este tema en el pasado, el mismo fue discutido por una Comisión en la 103^a Conferencia Internacional del Trabajo (28 de mayo – 12 de junio del 2014) y será eje central en la próxima 18^a Reunión Regional Americana que tendrá lugar en Lima, Perú del 13 al 16 de octubre también del 2014.

Convergentemente con este objetivo, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), como entidad de cooperación de Canadá ha venido también apoyando en la región, investigación, análisis y debate sobre temas y políticas de desarrollo vinculadas con el trabajo decente y más específicamente el Empleo Informal.

En América Latina y el Caribe (ALAC) en los últimos años se ha logrado reducir el desempleo y han aumentado los puestos de trabajo asalariados. Sin embargo, hay 130 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, en su mayoría pertenecientes a los grupos de población más vulnerables. Si los países lograran mantener un crecimiento económico robusto como en los últimos años, lo cual en algunos casos no está ocurriendo, serían necesarios más de 50 años para reducir a la mitad la tasa de informalidad que hoy afecta a casi la mitad de los trabajadores ocupados urbanos.

Pese al crecimiento reciente y la reducción de la pobreza, la “economía informal”¹ continúa siendo identificada en la agenda para el desarrollo, como un factor persistente y un obstáculo importante en el camino hacia el progreso social y económico de los países.

Como reacción a este fenómeno se constata en diversos países una creciente consciencia sobre la necesidad de mejorar la calidad del trabajo, de formalizar las empresas y – con diferentes resultados – se comenzaron a tomar medidas de política. Sin embargo, aún se conoce poco sobre los impactos de estas políticas y las brechas de conocimiento aún son amplias.

¹ Economía informal: conjunto de “todas las actividades económicas de los trabajadores y las unidades económicas que están -en la legislación o en la práctica- no cubiertas o insuficientemente contempladas por sistemas formales” (OIT, 2002).

Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014

En la región, las políticas focalizadas en incidir favorablemente en materia de fiscalización y/o protección social no siempre se adecuan a las diversidades presentes en el mercado de trabajo. Con la ampliación del acceso a la protección social, es necesario entender mejor sus mecanismos e incentivos y cómo inciden en las decisiones de los hogares sobre los tipos de empleo. Asimismo, es necesario entender qué innovaciones en términos de política existen y cuál es su impacto para mejorar el acceso a empleos con cobertura de la seguridad social para grupos tradicionalmente excluidos (cuentapropistas, trabajadores rurales, empleados domésticos). Para empresas y hogares es necesario pensar en políticas que introduzcan incentivos eficaces para la formalización y hagan evidentes los costos pero también los beneficios que la formalización implica. La heterogeneidad y complejidad que caracteriza a la economía informal requiere una coherente combinación de políticas.

En aras de contribuir a esta discusión y futura agenda de políticas, la Oficina Regional de la OIT para ALAC y el IDRC aprovecharon la realización de la 9ª *Reunión sobre Empleo y Desarrollo* que el Institute for the Study of Labour (IZA), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad del Pacífico organizaron en Lima durante los días 25 y 26 de junio pasado para invitar a académicos de Universidades y Centros de Investigación de las Américas a un taller: “*Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia*” el día 24 de junio². Con ello se pretendió abordar algunos de los nuevos desafíos que la economía informal está implicando en el actual contexto de Latinoamérica y el Caribe y a su vez, generar un aporte académico al actual debate que los constituyentes de la OIT vienen manteniendo en la región sobre la “formalización de la informalidad” y en particular, informar las discusiones en el marco de la próxima Conferencia regional americana que tendrá lugar en Lima en octubre 2014.

A través de este esfuerzo conjunto adquirieron visibilidad capacidades académicas que existen en la región abocadas a este análisis así como, su probada perspectiva sobre tópicos bien concretos que de común acuerdo priorizaron la OIT y el IDRC.

Este informe sintetiza las principales reflexiones y debates mantenidos durante esta reunión de junio en Lima y hace un esfuerzo por sistematizar el conocimiento en términos de las políticas para facilitar la transición de la informalidad a la formalidad. El Foro también demostró que queda mucho por hacer en materia de intercambios con el sector académico. El informe incluye sugerencias para una agenda de investigación a futuro, relevante para pensar políticas en la región que contribuyan a generar mejores empleos.

² http://www.iza.org/conference_files/worldb2014/viewProgram?conf_id=2570

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

Nuestro agradecimiento a todos los académicos que estuvieron presentes en Lima durante esta reunión, a las Universidades y Centros de Investigación que se vienen involucrando con esta propuesta, así como al Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) del Perú que desde el inicio está apoyando en la instrumentación y proyección de estas alianzas con Universidades y Centros de Investigación. Agradecemos también a Guillermo Cruces del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de la Plata por su apoyo en la planificación del Foro. Nuestro reconocimiento especial a Carolina Robino del IDRC, Guillermo Dutra, Juan Chacaltana y David Glejberman de la Oficina Regional de la OIT para ALAC que planificaron e instrumentaron el desarrollo de la reunión. Asimismo, destacamos el trabajo de Daniel Martínez Cue que tuvo a cargo la relatoría de la reunión y elaboración del presente informe.

Elizabeth Tinoco
Directora General Adjunta de la OIT
Directora Regional para ALAC

Federico Burone
Director Regional del IDRC para ALAC

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

Antecedentes

1. La Oficina Regional de la OIT para las Américas y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC –por sus siglas en inglés- de Canadá-, invitaron a Universidades y Centros de Investigación de las Américas a un Foro sobre la “formalización de la informalidad” que se llevó a cabo en la ciudad de Lima, Perú, el 24 de Junio de 2014 (Ver Programa del Foro en Anexo 1). En dicho Foro participaron treinta académicos/as e investigadores/as de dichas Universidades y Centros, así como funcionarios y funcionarias de la Oficina Regional de la OIT y de IDRC. También participaron por video Conferencia Técnicos de los Departamentos Técnicos de la OIT en la sede de Ginebra. (Ver lista de participantes en el anexo 2). Previamente al Foro se distribuyó una bibliografía sugerida (Anexo 3) como ayuda a las diferentes intervenciones de los académicos invitados.

Objetivos

2. El Foro tuvo como objetivos:
 - a) Consolidar un espacio de gestión del conocimiento y debate con Universidades y Centros Académicos de las Américas para informar el desarrollo de políticas que generen más y mejores empleos en la región de Latinoamérica y el Caribe.
 - b) Facilitar el intercambio entre académicos de la región y promover un espacio focalizado de análisis y discusión a efectos de mejorar las políticas públicas orientadas a formalizar la economía informal en los países de ALAC.
 - c) Aportar reflexiones a la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y contribuir a la complementariedad de los esfuerzos aplicados a promover la formalización de la informalidad.

Temas Tratados

3. En la inauguración del Foro por parte de la Directora Regional de la OIT, Elisabeth Tinoco, y del líder del Programa de Apoyo al crecimiento inclusivo, del IDCR, Arjan de Haan, se insistió en la necesidad de colocar el tema del

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

empleo de calidad, y por tanto de la formalización del empleo, en el centro de las políticas públicas, y en la importancia de la Recomendación sobre formalización que está preparando la OIT. Se insistió también en la necesidad de evaluar los impactos de las medidas que se vienen adoptando para promover la formalización laboral y de desarrollar enfoques integrados e integrales de políticas de formalización, y en la importancia de generar alianzas institucionales que permitan acumular experiencias e impulsar esfuerzos coordinados en materia de formalización de la economía y el empleo.

4. El **primer tema** tratado fue el análisis de por qué si bien la región latinoamericana creció más de 40% en la década pasada y hasta 2012 y la pobreza se redujo de 44% a 28%, la informalidad en cambio solo se redujo de 50 % a 47%. El hecho observado en América Latina y el Caribe de este alto crecimiento económico en los últimos años, con una fuerte reducción de la pobreza pero una disminución no tan relevante del empleo informal lleva a plantear si este comportamiento se debe a la propia composición sectorial del crecimiento o a las características de la estructura del mercado de trabajo o la incapacidad de las políticas de formalización para lograr su objetivo o a una combinación de todos estos elementos.
5. En la región, la reducción de la pobreza se debió principalmente al mercado de trabajo, tanto por el aumento del empleo de la mano de obra no calificada (Argentina, Brasil, Uruguay, entre otros países) como por el aumento de los ingresos laborales, principalmente los salarios. En Bolivia, el aumento de los salarios explicarían el 100% de la reducción de la pobreza. Sin embargo, en varios países también contribuyeron a esta reducción, pero en menor medida, las transferencias de ingresos a través de programas de protección social. En algunos países contribuyeron asimismo factores demográficos como la emigración o la reducción del tamaño de los hogares y el aumento del número de perceptores en los mismos; esto último parcialmente contrapesado por el aumento de la esperanza de vida.
6. Debe observarse que el aumento del empleo no calificado y de los ingresos laborales benefició a los trabajadores formales pero también a los trabajadores informales, pero sin que por ello estos dejaran de ser informales. La brecha de ingresos entre formales e informales se ha reducido ligeramente, pero continúa siendo alta. Es decir, el crecimiento premió a los informales mejorando sus ingresos pero no haciendo que dejen de ser informales, bien porque ese premio fue insuficiente, bien por el carácter voluntario de parte del empleo informal. Es por ello que actualmente se observa que un amplio contingente de los nuevos “no pobres” continúan siendo informales.

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

7. El buen comportamiento del mercado de trabajo en estos últimos años se debe no tanto a una composición del crecimiento en el que todos los sectores, incluidos los intensivos en empleo informal, participaron del mismo, sino más bien a una composición del crecimiento basada en sectores primarios y de servicios calificados que se beneficiaron de los altos precios internacionales. En este sentido, los sectores de baja productividad, intensivos en empleo informal, no aumentaron y, aun en un contexto de reducción de la pobreza, la brecha de productividad no se redujo y la heterogeneidad estructural se profundizó, al menos en muchos países de la región. Aun así, el crecimiento concentrado en estos sectores fue suficiente para generar empleos de baja calificación y para irradiar sus beneficios mediante el aumento generalizado de los salarios e ingresos laborales.
8. Considerando que la reducción de la pobreza en América latina y el Caribe en la última década se debió fundamentalmente al mercado de trabajo (sin olvidar el efecto concomitante de las transferencias de ingresos a los sectores más vulnerables, los que aumentaron fuertemente durante la década debido al espacio fiscal generado por el crecimiento económico), entonces cabe preguntar por qué el mercado laboral no tuvo el mismo efecto sobre la informalidad, pese a que el crecimiento económico generó el espacio fiscal suficiente para financiar políticas de formalización.
9. Una posible explicación es que no han habido cambios significativos en la matriz productiva y en el aumento de la productividad de los sectores en los que la densidad de la informalidad es mayor. Se hace mucho esfuerzo en controles y sanciones pero no en el cambio de la matriz productiva y en aumentos de la productividad de los sectores más rezagados.
10. Una primera explicación de por qué la buena *performance* del mercado de trabajo no fue suficiente para que el empleo informal se redujese sustantivamente se la puede encontrar en la propia gestación del sector informal o de la economía informal. Se trataría de la informalidad rural (80% de la fuerza de trabajo en países andinos) que migra desde hace décadas a la ciudad y genera buena parte de la informalidad urbana. Se trata de mano de obra poco calificada y sin activos productivos. Por ello, las políticas de desarrollo rural deberían ser consideradas como parte de las políticas de formalización.
11. Pese a ello, se esperaba que el fuerte crecimiento de la economía en la última década generase una fuerte expansión del empleo formal con la consiguiente pérdida de peso relativo del empleo informal. No ha ocurrido así, como se ha señalado. Hay dos elementos a considerar en esta situación. El primero es que el volumen de empleos informales se ha mantenido, de modo que la ligera

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

reducción de la tasa de informalidad se debe al aumento del empleo formal, no a la disminución de la cantidad de empleos informales. El segundo, es que no parece haber una relación simétrica entre crecimiento e informalidad. Cuando no hay crecimiento aumenta la informalidad, pero el aumento del crecimiento no siempre implica una reducción de la informalidad. Esto cuestiona el supuesto carácter contra cíclico de la informalidad. Sin embargo, esta falta de simetría se produciría solo en el corto plazo, pero no en el largo plazo.

12. Por otra parte, en algunos países con un fuerte peso del sector rural en la estructura productiva (México, Bolivia, países de Centroamérica), el sector clásico de la informalidad es el constituido por la unidad económica de los hogares. En el caso de México, las actividades económicas de los hogares proveen el 37% del empleo total. Ante un crecimiento económico débil como ha ocurrido en México, el sector de los hogares no solo mantiene sino que amplía su actividad como estrategia de mantenimiento del empleo. Es a ello a lo que se debería, en estos casos, no solo la no reducción del empleo informal sino incluso el ligero aumento del mismo, como en el caso de México.
13. Otro factor que parece explicar que en un contexto de alto crecimiento económico la reducción del empleo informal haya sido poco significativa es el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Muchas mujeres buscan un trabajo no formal por cuenta propia para poder tener mayor flexibilidad a la hora de asumir responsabilidades familiares o por ser el único tipo de empleo al que pueden acceder. Esta mayor participación de la mujer ayuda a que se reduzca la pobreza pero no la informalidad porque parte de esta mayor participación se dirige al sector informal. Se considera que las diferencias de género son una de las causas de la informalidad. Sin embargo, mientras que las manifestaciones y las características de la informalidad de la PEA femenina son claras y evidentes, no es tan conocido el proceso por el que la condición de género constituye un factor que incentive la pertenencia al sector o a la economía informal.
14. Existen, además, factores legales e institucionales que ayudan a explicar la dificultad para reducir la informalidad de manera significativa. El primer factor considerado fue el alto costo de la formalidad establecido en los diferentes requisitos administrativos y normas legales existentes para constituir empresas, registrar trabajadores, financiar sus prestaciones laborales y afrontar cargas tributarias. Ello hace que muchos trabajadores y empresas deban abocarse a la informalidad de manera no voluntaria al estar imposibilitados de afrontar ese alto costo, pero otros de manera incluso voluntaria, pues aun pudiendo financiar dicho costo prefieren operar fuera del marco normativa para, por la vía de costos más bajos, obtener ganancias espurias de competitividad. El segundo factor

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

considerado fue la debilidad de las instituciones públicas de control, en especial la Inspección del Trabajo. En contraposición a esta situación, los informales enfrentan la competencia del contrabando (Bolivia). Se trata de lo que una participante en el Foro denominó “la trampa de la formalidad”. Es por ello que en muchos sentidos, la formalización no otorga beneficios netos al informal, ya que el balance de costos y beneficios “no cuadra”. Los costos de la formalización son claros, pero los beneficios no.

15. Adicionalmente a los factores ya mencionados que contribuyen a explicar por qué el crecimiento económico de la última década no ayudó a una reducción significativa del empleo informal, deben considerarse factores microeconómicos que siguen actuando como barreras a la formalización. El principal de ellos es la falta de capital. Sin embargo, si bien la formalización facilita la obtención de créditos, eso no parece ser motivo suficiente para que muchos informales decidan formalizarse, porque muchos de ellos prefieren seguir siendo "prefieren seguir siendo pequeños porque ello les facilita mantenerse en la informalidad. Además, no debe perderse de vista que la mayor disponibilidad de capital no garantiza por sí solo el aumento de la productividad y del ingreso de los informales.
16. Otro motivo de la insuficiente reducción de la informalidad sería el efecto causado por las remesas de los emigrantes, ya que buena parte de ese dinero remesado es destinado por la familia de los migrantes a crear o a invertir en microempresas informales. En este sentido, la migración contribuye a reducir la pobreza mas no la informalidad puesto que de cierta forma permite acceder al financiamiento sin necesidad de formalizarse.
17. El **segundo tema** tratado durante el Foro fue la incidencia de la legislación y de los programas de protección en la reducción o aumento del empleo asalariado informal. Este tema fue tratado distinguiendo, primero, la incidencia de la legislación -laboral, tributaria y de Seguridad Social- y, después, la incidencia de los programas de protección social, en especial de los programas de transferencias de ingresos y de financiamiento de sistemas no contributivos de salud y pensiones.
18. Una cuestión previa considerada fue la que corresponde al sector de los hogares. Las actividades económicas que se realizan en el hogar constituyen el sector clásico de la informalidad. En el caso de Perú, entre 70% y 80% de los hogares integran este sector y el valor neto generado por las actividades económicas en el hogar equivale a un salario mínimo. Una situación similar se observa en México, tal como se mencionó en el párrafo 12. La situación de este sector es muy diferente a la de los asalariados informales, y la de ambos

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

también es muy diferente a la situación de los trabajadores por cuenta propia informales. Quiere decir que existe una gran heterogeneidad en el sector informal, y por tanto, se debería acotar al segmento asalariado la evaluación del impacto de la aplicación de la normativa en materia laboral, tributaria y de previsión social, ya que difícilmente esta normativa sea aplicable al sector de los hogares o a los trabajadores por cuenta propia.

19. Hay una alta tasa de incumplimiento de la ley. Un estudio en zonas cercanas a México DF muestra que alrededor del 40% de las empresas sancionadas no cumplen la sanción, no pagan la multa. Algunas incluso recurren al soborno. Es decir, que los costos de la formalidad son altos, pero hay un escape: la debilidad de las instituciones de control. Por otra parte, la probabilidad de que un emprendimiento informal sea detectado por las instituciones públicas de control es muy baja e incluso hay estudios que señalan que esta probabilidad no sería mayor al 4% en el caso de Perú (60% en caso de detección de infracciones tributarias).
20. Existe un modo de formalización normativa que podría ser denominado como “espurio”, y que consiste en la simple flexibilización, reducción y simplificación de requisitos formales. Ello habría ocurrido en México con la Reforma laboral del año 2012, ya que al flexibilizar la legislación laboral algunos trabajadores que eran informales pasan a ser formales, por más que su situación laboral concreta no se modificó.
21. Por otra parte, existe una política de formalización por la vía normativa que puede resultar contraproducente si es que la legislación laboral o las medidas que se apliquen para asegurar su aplicación no responden adecuadamente a las características y a las posibilidades de las empresas. Ello podría generar más informalidad al elevar costos laborales y “obligar” a los empresarios a contratar “en negro” o sin registro. Se trata de medidas que no ayudan a la formalización de la informalidad involuntaria ni tampoco a la voluntaria. En materia normativa hay que tener cuidado de que una mayor regulación no provoque un aumento del empleo informal. No hay una relación lineal entre más regulación y control y más empleo formal. Un país en el que esto es bastante evidente es Ecuador, donde se han aplicado muchas medidas normativas e institucionales que pueden haber contribuido a reducir la informalidad. Sin embargo, ello de nada sirvió en caso de la informalidad involuntaria derivada de la imposibilidad de hacer frente a los altos costos de la formalidad, ya que estas medidas lo que hacen es aumentar aun más esos costos.

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

22. Por otra parte, la legislación laboral “a la baja” específica para las microempresas tampoco tiene impactos de formalización significativos, ya que aun cuando el costo laboral se reduce (en el Perú a solo ¼ del costo estándar) el informal no ve claro cuál es el beneficio de acogerse a esa legislación y formalizarse.
23. Otro aspecto analizado durante el Foro consistió en el margen de efectividad que tiene la Inspección del Trabajo como medio para la formalización. En algunos países se optó por sustituir las multas por actividades de capacitación. En otros países (Ecuador) se ha penalizado más el incumplimiento de la obligación de registrar al trabajador en la Seguridad Social, pudiendo llegar incluso a pena de cárcel. En todo caso, la inspección del trabajo habría mostrado cierta efectividad solo en materia de registro de trabajadores (pero solamente en un contexto de crecimiento económico) y de reducción del trabajo infantil.
24. De todas maneras, el margen de acción de la Inspección del Trabajo para reducir la informalidad es limitado, por lo que se requieren especialmente políticas de transformación productiva para atacar el fondo del problema.
25. En suma, el mantenimiento del alto costo de la formalidad establecido por la legislación vigente, la incapacidad de la Inspección de Trabajo para detectar y combatir el empleo informal, así como la escasa eficiencia de las políticas orientadas a aumentar la productividad en las microempresas, explican por qué el empleo asalariado informal no se ha reducido significativamente en la pasada década de alto crecimiento económico.
26. En materia de programas de protección social hay un problema de desconocimiento de sus beneficios, además de los costos asociados. Hay un problema de efectividad de las estrategias de protección. En materia de salud hay problemas de calidad, en previsión social no hay expectativas de llegar a alcanzar los requisitos para recibir una jubilación, y en tributación los costos transacción son elevadísimos, lo que desincentiva la formalización.
27. La Seguridad Social se financia fundamentalmente a través del mercado de trabajo, pero como el mercado no funciona suficientemente bien es que hay que pensar en mecanismos alternativos. Otros consideran, sin embargo, que la seguridad social en materia de salud no tiene nada que ver con el mercado de trabajo. El tema central aquí es la política de transferencia de ingresos.
28. No se puede generalizar en materia de impactos de los programas de protección social. Hay diferentes programas en diferentes contextos. Algunos

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

académicos señalan que no hay evidencias suficientes de que los programas de protección social incentiven la informalidad. En otros casos se manifiesta una preocupación en el sentido de que algunos programas de emergencia podrían facilitar que determinados colectivos vivan permanentemente de dichos programas. Sin embargo, la evidencia muestra que en promedio estos programas no representan más del 20% de los ingresos de los hogares (aunque existe heterogeneidad en la región y los programas más grandes representan una proporción mayor de los ingresos del hogar). La hipótesis de “dependencia” no está demostrada en la evidencia y esta es, sin embargo, una preocupación relevante para las políticas y altamente presente en el debate público.

29. Asimismo, hay otros programas que no solo no incentivan la informalidad sino que más bien alientan el tránsito a la formalidad. Existen aspectos relevantes que tienen que ver con el diseño de los programas y que no han recibido la necesaria atención. Existen casos en los que la información no es comunicada de forma adecuada a los usuarios (y gestores locales) de los programas; muchas veces se entiende que aportar a la seguridad social (tener un empleo registrado en la seguridad social) es causal de baja de otro programa de protección social. Éste surge como un espacio relevante para mejorar el diseño de los programas y evitar por tanto posibles efectos desincentivo en términos de la oferta laboral y el tipo de empleo
30. En el caso específico de la extensión de la cobertura de la seguridad social, las estrategias y programas diseñados no son del todo efectivos porque muchos trabajadores calculan que nunca lograrán acumular los años necesarios para llegar a tener una pensión, por lo que toman la decisión voluntaria de no afiliarse a los sistemas de protección relacionados con jubilaciones y pensiones. Sin embargo, estos programas de pensiones no contributivas buscan mejorar el bienestar de los adultos mayores y un “efecto desincentivo” en la oferta laboral de este grupo no debería interpretarse como un resultado negativo. Un efecto relevante a observar y tener en cuenta para el diseño de estos programas tiene que ver con el impacto en las decisiones laborales de otros miembros del hogar que recibe la transferencia. Investigaciones apoyadas por IDRC y otras muestran que existe evidencia que estos programas facilitan la búsqueda de empleo (en algunos casos vía migración) de los otros miembros del hogar.
31. Por otra parte, las estrategias de pensión universal no contributiva podrían constituir un incentivo a la informalidad (Bolivia), pero sobre todo pueden alentar bien a una reducción de las horas trabajadas de quienes están cerca de la jubilación y desincentivar la búsqueda de un empleo formal

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

- (Bolivia) o, como ocurre en El Salvador, la pensión no contributiva otorgada a los mayores de 70 años pobres, mayormente agricultores alienta a que estos dejen de trabajar la tierra porque viven de esa pensión.
32. En relación a las políticas de transferencias de ingresos hay que tener en cuenta tres aspectos: a) las políticas de transferencias inciden positivamente en la reducción de la informalidad en el largo plazo, al transferir poder entendido esto como transferir capacidades resultantes de una mejor atención de la salud, mejor formación, etc; b) Estas políticas de transferencias también pueden tener un efecto de corto plazo en los segmentos y/o regiones más pobres que se benefician de esas transferencias para incrementar el ingreso del hogar; c) Hay, sin embargo, otras políticas cuyos efectos positivos se perciben principalmente en el mediano plazo y son las relacionadas con cuestiones institucionales: inspección del trabajo que contribuye a la reducción del trabajo infantil, monotributo, etc.
33. El **tercer tema** tratado consistió en preguntarse qué rol juegan los factores institucionales en la formalización de los trabajadores por cuenta propia, si hay innovaciones en términos de política en la región para formalizar a los cuenta propia y qué se ha aprendido de ellas. La cuestión abordada es importante porque en América Latina y el Caribe, del total del empleo informal urbano un 40% es cuenta propia. Un 30% es trabajador PYME y un 10% adicional es trabajador doméstico.
34. ¿Cómo se distingue a un cuentapropista formal de uno informal? La pregunta no es baladí. La única forma de distinguirlos es ver quien paga impuestos como empresa unipersonal y quien no. En algunas encuestas de empleo de los países de la región se les pregunta si llevan contabilidad completa y si su empresa está registrada en la oficina de impuestos y/o en la Seguridad Social. En este sentido, los conceptos de trabajador informal por cuenta propia y trabajador autónomo en economía sumergida sería no solo similares sino incluso sinónimos.
35. Es difícil analizar la estructura del empleo de los cuenta propia, sean formales o informales, porque las encuestas de hogares no captan bien los ingresos de los cuenta propia, menos aún de los que son informales. Poco se sabe sobre las condiciones de trabajo de los cuenta propia. Además, los propios trabajadores por cuenta propia contratan y despiden permanentemente a trabajadores a los que recurren como ayudantes. Ellos mismos son trabajadores por cuenta propia en un determinado período y asalariados, formales o informales, en otro período del año. Es necesario, por ello, mejorar los sistemas

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

de medición a fin de entender mejor la heterogeneidad existente al interior de los trabajadores cuentapropistas.

36. En lo que se refiere a las estrategias para asegurar una pensión a los trabajadores informales por cuenta propia se señaló que el perfil de los cuenta propia es el de gente mayor y por ello son personas que consideran que difícilmente pueden cotizar los años suficientes para recibir una pensión, de modo que no suelen tener mucho interés en registrarse en el sistema contributivo. Es por ello que en su caso no cabe otra alternativa que la de los sistemas no contributivos de pensiones.
37. Es por lo anterior que buena parte de la sesión dedicada a este tercer tema estuvo enfocada a analizar los pros y los contras del “monotributo” destinado a cofinanciar el derecho a prestaciones en materia de salud y de pensiones. En Uruguay, al salir de la crisis se formaliza el sector asalariado pero no el de los cuenta propia. Por ello se creó el monotributo pero los resultados del mismo no son significativos porque hay una parte de cuenta propia que no pueden pagar el monotributo, que en el caso del Banco de Previsión Social (BPS) es bastante elevado ya que iguala o supera el costo de la cuota de salud. El monotributo que se paga al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es más barato pero tiene una cobertura muy limitada.
38. Hay unanimidad en que el costo fiscal que podría conllevar el monotributo en el caso de las prestaciones de salud está justificado. Si bien el monotributo no financia el costo real de la prestación de salud (salvo Uruguay), la atención sanitaria constituye un derecho al que se justifica destinar gasto fiscal
39. Una situación diferente es la del monotributo cuando genera el derecho a una pensión. El monotributo, al menos en Brasil, Uruguay y Argentina, puede tener un alto costo fiscal, no en materia de salud que está totalmente justificado, sino en materia de pensiones, ya que ante un aporte tan limitado como es el monotributo, el cuenta propia genera el derecho a una pensión. Si se trata de un programa que permite al cuenta propia que entra y sale de la formalidad cubrir esos baches, el programa está totalmente justificado pues destina gasto fiscal a cubrir dichos baches, pero si se convierte en un programa permanente entonces se generan problemas, ya que, en promedio, hacen falta 12 o 13 monotributistas para financiar una sola pensión. En este caso, si el monotributo se convierte en permanente, el costo fiscal puede llegar a ser altísimo. En todo caso, los programas de protección social a los cuenta propias deben ser permanentes, pero no la participación permanente de las mismas personas en estos programas.

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

Conclusiones

40. Hay problemas de medición debido a las limitaciones de las Encuestas de Hogares para relevar los ingresos, especialmente de los cuenta propia y los generados por las actividades económicas en el hogar. Es necesario mejorar los sistemas de medición, más aun considerando la heterogeneidad del sector informal. En el caso de los trabajadores informales por cuenta propia es muy poco lo que se sabe, ni de sus ingresos, ni de sus condiciones laborales.
41. La importancia de la estructura de los mercados de trabajo en la generación de empleo formal y en el desarrollo de la protección social es fundamental. Existe espacio para repensar el diseño de algunos programas de protección social para evitar posibles desincentivos a la formalidad. Asimismo, la evidencia muestra también que algunos programas no sólo no alientan la informalidad sino que contribuyen a facilitar la búsqueda de mejores empleos y en algunos casos también alientan la formalidad. En materia de protección social, para los informales de mayor edad, los programas no contributivos siguen siendo no solo necesarios sino incluso imprescindibles.
42. El crecimiento económico es importante para generar empleo formal pero hay que ver en qué sectores se sustenta y la productividad de los mismos. En opinión de algunos académicos participantes en el Foro, lo ocurrido en la última década en América Latina muestra que el crecimiento no se sustentó en sectores intensivos en empleo informal y por tanto ni la informalidad se redujo significativamente ni la productividad de los informales aumentó. Pese a ello, se creó empleo de baja calificación y hubo aumento de salarios que benefició directa e indirectamente a los informales, por los que muchos informales dejaron de ser pobres, pero no informales. Una parte de los nuevos no pobres de hoy siguen siendo informales.
43. El costo de la formalidad sigue siendo alto en relación a las posibilidades y a los niveles de productividad de muchas empresas. Ello hace que las medidas normativas y de control no surtan efecto y que el empleo informal asalariado se mantenga alto, más aun cuando se considera la escasa capacidad de control de la Inspección del Trabajo, salvo para contribuir a la eliminación del trabajo infantil. Los informales no ven claramente cuál es el beneficio neto de la formalización, por lo que políticas de simplificación de trámites por sí solas tampoco tendrán impacto.

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

44. Los regímenes simplificados de monotributo deben ser permanentes, pero los beneficiarios de los mismos no, deben rotar. No se debiera permitir que ningún colectivo social se beneficie de manera permanente de prestaciones con cargo al monotributo.

Propuesta de agenda de investigación sobre “Formalización de la Informalidad”

45. A lo largo de las diferentes intervenciones de los participantes, estos fueron señalando áreas y aspectos de la problemática de la formalización del empleo informal que requieren ser investigados con mayor profundidad. Estas recomendaciones determinan la siguiente propuesta de una futura agenda de investigación
- a) Políticas de transformación productiva para formalizar el empleo.
 - b) Análisis de las evidencias existentes que contribuyan a ajustar el diseño de los programas de protección social de forma de evitar posibles efectos “desincentivo” sobre la formalización y por el contrario promoverla.
 - c) El trabajo informal en el sector de economía de los hogares
 - d) Análisis de la heterogeneidad de los trabajadores por cuenta propia, y en particular entender quienes son cuenta propia por oportunidad o por necesidad, y de cómo esa heterogeneidad debe informar el diseño de políticas para promover la formalidad.
 - e) Condiciones de trabajo de los trabajadores por cuenta propia
 - f) Relación entre formación profesional y formalización laboral
 - g) Incidencia de la condición de género en la probabilidad de tener o no un empleo informal
 - h) Estudios y evaluaciones de impacto sobre las políticas y estrategias de formalización para informar el rediseño de las mismas y de nuevas estrategias y políticas. En particular, es relevante analizar el monotributo y los nuevos sistemas integrados.

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

46. La instrumentación de esta agenda de investigación perfectamente podría retomar el planteo compartido desde el Departamento de Asociaciones y Cooperación para el Desarrollo (PARDEV) de la Sede de OIT en Ginebra, orientado a la promoción de alianzas estratégicas para la gestión y desarrollo del conocimiento en torno a los temas que definen la Agenda de Trabajo Decente en América Latina y el Caribe. Avanzar en esta línea debería fortalecer las capacidades académicas que desarrollan conocimiento orientado al mundo del trabajo; a su vez, mejor aprovechar instancias de trabajo académico como es la Reunión de Empleo y Desarrollo que anualmente organizan IZA y el Banco Mundial y poder generar intercambios con otras regiones que también comparten déficits en materia de trabajo decente (en Asia el 60% del empleo es informal).
47. En todo caso, construir una agenda regional de mediano plazo en que el pleno empleo y trabajo decente estén en el centro de las políticas de desarrollo sustentable obliga a la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe a redoblar esfuerzos para mejorar la calidad de sus bases analíticas y empíricas, según las expectativas de sus propios constituyentes (Gobiernos, Empleadores y Trabajadores) reafirmadas en la 319ª reunión del Consejo de Administración³. En este esfuerzo, existe espacio para la colaboración con investigadores de Instituciones de investigación social así como con académicos de las diferentes Universidades

Lima, Junio 2014

³ GB 319/INS/11- http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB319/ins/WCMS_228110/lang-es/index.htm

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

ANEXO 1

Agenda del Foro sobre “Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia”
Oficina Regional de la OIT para ALAC
Lima, Perú – 24 de junio 2014

- 08:30 – 09:00 **Registro de los participantes**
- 09:00 – 09:45 **Apertura y presentaciones**
• Elizabeth Tinoco, Directora Regional de OIT para América Latina y el Caribe
• Arjan de Hann, Líder Programa de Apoyo al crecimiento inclusivo. IDRC
Moderador: Guillermo Dutra – Oficina Regional de OIT
- 09:45 – 11:30 **Tema 1. Porqué América Latina crece, reduce la pobreza y no así la informalidad?** La región creció más de 40% en la década pasada hasta 2012 y la pobreza se redujo de 44% a 28%. La informalidad en cambio solo se redujo de 50 % a 47%. A qué se debe esto?
Moderador: Juan Chacaltana – Oficina Regional de OIT
- 11:30 – 11:45 **Coffee-break**
- 11:45 – 13:30 **Tema 2. Instituciones e informalidad** En la región hay una gran heterogeneidad en términos de regulación y legislación, ¿cuál es la incidencia de la legislación laboral y tributaria, y de la Seguridad Social en particular, en las tasas de empleo informal en los países de América Latina y el Caribe?
Moderador: David Glejberman – Oficina Regional de OIT para ALAC
- 13:30 – 15:00 **Almuerzo**
- 15:00 – 16:00 **Tema 2. (cont). Instituciones e informalidad.** Juega algún rol la expansión de los programas de protección social en las decisiones de los hogares sobre el tipo de empleo (formal- informal) que eligen? Que reformas de política pueden pensarse para minimizar los desincentivos a la formalización y maximizar los incentivos para formalizarse?
Moderador: Guillermo Cruces – Universidad de la Plata CEDLAS (Argentina)
- 16:00 – 16:15 **Coffee-break**

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

- 16:15 – 17:30 **Tema 3 - informalidad y trabajadores por cuenta propia.** Del total del empleo informal un 40% es cuenta propia. Un 30% es trabajador pyme y un 10% adicional es trabajador doméstico. Qué rol juegan los factores institucionales en la formalización de los cuenta propia? ¿Hay innovaciones en términos de política en la región para formalizar a los cuenta propistas? Que hemos aprendido de ellas?
Moderadora: Carolina Robino – IDRC
- 17:30- 18:30 **Conclusiones y cierre del taller**
Relator: Daniel Martínez Cue – Consultor de OIT

Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014

ANEXO 2

Lista de Participantes en el Foro “Formalización de la Informalidad - Aportes de la academia” Lima, Perú – 24 de junio 2014

País	Institución	Nombre
Argentina	Universidad de Buenos Aires	Oscar Cetrángolo
Argentina	Universidad Nacional de La Plata-CEDLAS	Guillermo Cruces Leopoldo Tornarolli
EEUU	University of Maryland	Timothy Gingling
EEUU	Cornell University	Gary Fields
Canadá	University of Toronto	Albert Berry
	IDC	Sue Szabo
	IDRC	Carolina Robino
Colombia	Universidad de los Andes	Alan Finkelstein
México	Universidad Nacional Autónoma de México	Berenice P. Ramírez Gerardo González
	Colegio de Mexico	Raimundo Campos
	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Joice Sadka
Brasil	Universidad del Estado de Rio de Janeiro	Adalberto Cardoso
Brasil	IPEA/UFRJ	Carlos Corseuil
Paraguay	CADEP	Cynthia Gonzalez
Bolivia	Fundacion ARU	Werner H. Limarino Wilson Jimenez Pozo
	INESAD	Beatriz Muriel

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

País	Institución	Nombre
Ecuador	INEC	José Rosero
Uruguay	CEPAL	Verónica Amarante
Perú	Universidad del Pacífico	Gustavo Yamada
	PUCP	José Rodríguez Janina Leon
	GRADE	Miguel Jaramillo Juan José Díaz
	CIES	Javier Portocarrero
OIT-Lima	Directora Regional	Elizabeth Tinoco
	Directora Regional Adjunta	Gerardina Gonzalez
	Especialista en Empleo	Juan Chacaltana
	Consultor en Sistema Multilateral y Partnerships	Guillermo Dutra
	Especialista Regional en Estadísticas Laborales	David Glegjberman
	Director de Programación regional	Florencio Gudiño
	Directora del IPEC	Elena Montobbio
	Especialista Regional en trabajo infantil y empleo jóvenes	Guillermo Dema
	Especialista Regional actividades con Trabajadores (ACTRAV)	Carmen Benítez: Jorge Illingworth
	Especialista Regional actividades con Empleadores (ACTEMP)	
	Asistente de Biblioteca y Documentación	Rosario Barragan Salinas
Oficial de Comunicaciones	Luis Córdova	
Programa SIALC	Werner Gárate	
OIT-Sede en Ginebra		Juan Hunt
	PARDEV	Carmen Moreno Fontes
	Centro de Turín	Giuseppe Casale
		Juan de la Iglesia

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

ANEXO 3

Bibliografía sugerida

1. **La transición de la economía informal a la economía formal.** Se presenta un panorama general del fenómeno de la economía informal, sus repercusiones en el logro del trabajo decente para trabajadores y empleadores, y el enfoque de la OIT sobre la transición a la economía informal que emana de las Conclusiones de 2002.
http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_218350/lang--es/index.htm
2. **Fabio Bertranou y Roxana Maurizio, OIT.** Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina.
http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/trab_indep.pdf
3. **Alzua, Maria Laura and Cruces, Guillermo and Ripani, Laura, Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America.** IZA Discussion Paper No. 6959. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2170647>
4. **Leopoldo Tornarolli, Diego Battistón, Leonardo Gasparini y Pablo Gluzmann.** "Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010" <http://www.labor-al.org/index.php/publicaciones.html>
5. **Bergolo, M. Cruces, G.** Informality and Contributory and Non-Contributory Programmes. Recent Reforms of the Social-Protection System in Uruguay
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12024/abstract>
6. **Marcelo Bergolo and Guillermo Cruces.** "Work and Tax Evasion Incentive Effects of Social Insurance Programs". Cedlas Workign Paper No. 161 (May, 2014).
http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/download.php?file=archivos_upload/doc_cedlas161.pdf.
7. **Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo.** El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima Documento de Investigación 64
<http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt64.pdf>
Breve: <http://www.grade.org.pe/publicaciones/detalle/1158>

*Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe
Lima, Perú – 24 de junio 2014*

8. **Heinz, J. 2012.** Informality, Inclusiveness, and Economic Growth: An Overview of Key Issues. SIG working paper2. <http://www.idrc.ca/EN/Documents/SIG-WP2-Informality.pdf>
9. **Amarante, V. Perazzo, I. 2013.** Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay - Revista Internacional del Trabajo, vol. 132 (2013), núm. 3-4 <http://labordoc.ilo.org/record/459000>
10. **Santiago Garganta and Leonardo Gasparini.** "El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina". CEDLAS working paper No. 133 (June, 2012). http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/download.php?file=archivos_upload/doc_cedlas133.pdf
11. **CEPAL,** Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social, 2012 <http://labordoc.ilo.org/record/447686/holdings?ln=es>
12. **Rodríguez, José,** ed. Desafíos en América Latina después de dos décadas de reformas estructurales. Bolivia, Paraguay y Perú (1997-2008) / José Rodríguez y Albert Berry, eds. Lima, IDRC-CRDI; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; IEP, 2010 (América Problema, 31) <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/LDE-2010-03-01.pdf>.
13. **Policy Brief:** Reformas crecimiento e informalidad: http://old.cies.org.pe/files/otras_publicaciones/Empleo-espanol.pdf