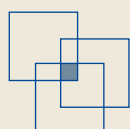


NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Empleo informal en Jamaica

El empleo informal en Jamaica se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de los años. Las razones de ello son varias e incluyen el bajo crecimiento económico con poca generación de empleo, incentivos tributarios que dan prioridad a proyectos con uso intensivo de capital, políticas sostenidas de ajuste del gasto público, y baja capacidad institucional para fomentar y controlar el cumplimiento de las normas del trabajo o promover la formalidad en el empleo. El empleo informal solo se reducirá en el futuro si existe una estrategia de crecimiento que elimine los obstáculos identificados.



Índice

Presentación	3
1. El contexto económico	4
2. Empleo informal	5
3. Factores determinantes de la informalidad en Jamaica	6
3.1 La informalidad en general	6
3.2 Empleo informal	7
4. Política pública e informalidad	7
4. Conclusiones	10

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

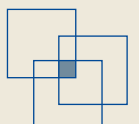
Las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable pero también de políticas articuladas que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo.

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

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

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

Oficina Regional
para América Latina
y el Caribe



1. El contexto económico

La economía de Jamaica es principalmente una economía abierta en la que los servicios representan casi el 70% del PBI. En la actualidad es mucho más diversificada en cuanto a la composición del producto y de la canasta comercial que hace 60 años cuando era casi exclusivamente una economía de exportación agrícola que abastecía el mercado del Reino Unido. La disminución de la actividad agrícola en particular ha liberado mano de obra al resto de la economía.

Los bajos ingresos del sector agrícola, combinados con la atracción de los centros urbanos, estimularon la migración procedente de las comunidades rurales. Estos cambios demográficos no planificados han provocado la propagación de asentamientos informales o comunidades de invasores de terrenos en los alrededores de las ciudades que, como sucede en otras partes, han tendido a expandirse y ocupar grandes áreas de los centros urbanos. Los residentes de estas comunidades han creado estrategias de supervivencia basadas en empresas informales que usan mano de obra informal.

La composición de la producción cambió en medio de una tendencia de estancamiento persistente. La tasa media anual de crecimiento de la economía jamaicana en el periodo 1970-2010 fue de 1,5%, y en los últimos 15 años fue de alrededor de un tercio de esta cifra, es decir, 0,53% anual. La falta de respuesta a las diversas políticas de estímulos y a la gran afluencia de inversiones ha supuesto un desafío para los responsables de las políticas y los analistas y ha dado lugar a muchos estudios realizados por los organismos de crédito internacionales.

La economía aún no se ha recuperado de los efectos de la crisis mundial de 2008 que originó el colapso total de la industria de exportación más importante, bauxita y alúmina; el estancamiento de los ingresos del turismo, la principal fuente de divisas; y la disminución del ingreso de remesas, la segunda fuente más importante de moneda fuerte.

La economía del país es bastante abierta luego de la agresiva liberalización de las importaciones en los años ochenta y noventa, y la liberalización de los mercados cambiarios y de capital en la década de 1990¹. En el periodo 2006-2011, las exportaciones de bienes y servicios representaron en promedio el 30% del PBI, y las importaciones alcanzaron un promedio de 47%.

El turismo es con mucho la principal fuente de ingreso bruto de divisas, pero considerando el gasto neto de los jamaicanos que viajan al extranjero, ocupa el segundo lugar después de la transferencia de remesas de los migrantes. Los ingresos por exportaciones representan ahora el menor porcentaje de las tres categorías.

La tasa de desempleo también ha ido en aumento desde el inicio de la crisis mundial, y el desempleo juvenil mantiene su nivel tradicional de casi el doble de la tasa nacional.

La economía de Jamaica se liberalizó gracias a los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial de los años setenta y ochenta, los contratos de préstamo con el BID en los noventa, y el seguimiento del FMI en los noventa al mismo tiempo en que se producía la liberalización de la economía mundial.

Las políticas básicas prescritas eran coherentes. A cambio de apoyo para la balanza de pagos y el presupuesto por parte de los organismos crediticios multilaterales, el gobierno liberalizó la economía, puso en marcha medidas de austeridad que afectaron a los sectores más débiles de la población, y facilitó la inversión privada local y extranjera para impulsar el crecimiento económico basado en las exportaciones.

A pesar de más de dos décadas de estas políticas, el crecimiento sigue siendo marginal, persisten las presiones sobre la balanza de pagos ejercidas por la debilidad de las exportaciones y el aumento de las importaciones, y se ha deteriorado la capacidad fiscal del gobierno para ofrecer servicios sociales y estimular el desarrollo económico.

¹ Véase MW - documento sobre liberalización agrícola.

Entre 1977 y 2010, Jamaica celebró doce acuerdos con el FMI, siete de los cuales se suspendieron debido a los resultados negativos de diversas pruebas de desempeño, y de los cinco que se completaron, dos requirieron exenciones especiales de las pruebas de desempeño por el FMI. En 2012, Jamaica celebró otro acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF) por cuatro años, con las condiciones más exigentes hasta la fecha, especialmente con respecto a las restricciones fiscales y las reformas de las políticas para liberalizar aún más la economía y mejorar la capacidad del Estado para recaudar ingresos.

Si bien el crecimiento sigue siendo el objetivo declarado de todas las reformas de políticas, la economía se ha contraído cada año desde 2008. En una economía de desempeño tan deficiente en la que los escasos beneficios se distribuyen de manera desigual y con un gobierno cuyos recursos fiscales limitados se destinan al pago de la deuda, las penurias económicas aquejan a los trabajadores pobres, a los desempleados, a los que se han retirado de la fuerza de trabajo y a las personas vulnerables con capacidades limitadas para trabajar, quienes deben buscar la forma de ganarse la vida para poder subsistir.

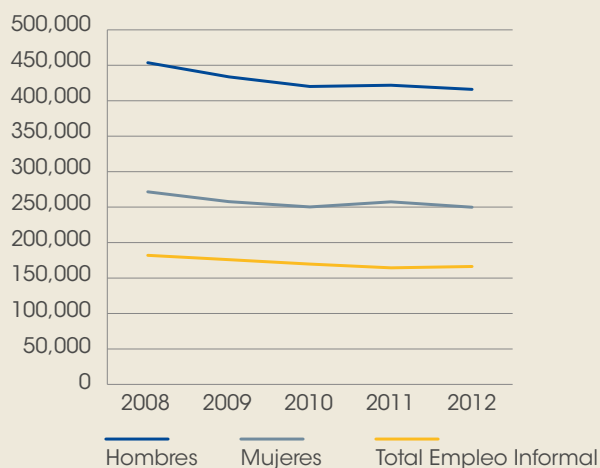
Estas estrategias incluyen conductas predatorias, juegos de azar y apuestas, dependencia de las remesas y otras formas de apoyo familiar, actividades ilícitas que generan ingresos, actividades por cuenta propia, y empleo en empresas informales. Según las estimaciones más recientes, el tamaño del sector informal, que excluye las actividades ilícitas, fue de 43% del PBI².

2. Empleo informal

El Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN) ha adoptado la definición de la OIT del sector informal. En sus estimaciones del empleo informal excluye a las personas que trabajan en la agricultura, pesca, silvicultura y caza, debido a la dificultad para estimar sus números, y también excluye a quienes realizan servicios domésticos en los hogares por no ser clasificables en el sector formal ni en el informal.

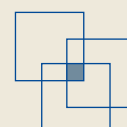
El Gráfico 1 presenta las estimaciones de STATIN del empleo informal para los años 2008-2012. Los datos sugieren que el empleo informal ha venido disminuyendo en términos absolutos, pero que se ha mantenido prácticamente constante como porcentaje del empleo total, en los cuatro años de 2009 a 2012. Con excepción de 2011, la tasa de disminución del empleo informal ha sido ligeramente mayor que la tasa de disminución del empleo total.

Gráfico 1: Jamaica. Empleo informal: 2008 - 2012 (% del empleo total)



Fuente: STATIN, Encuesta anual de las condiciones de vida en Jamaica

2 GRADE Consultants. 2006, "The Informal Sector in Jamaica". BID.



3. Factores determinantes de la informalidad en Jamaica

3.1 La informalidad en general

Se han propuesto varios factores para explicar la existencia y generalización de la actividad económica informal. En 2003, un estudio de la "economía informal" en Jamaica³, citó la demanda de servicios informales, incluidos los bienes y servicios ilegales, por parte de los turistas y también por los hogares jamaíquinos. Se mencionó específicamente la demanda de marihuana y otras sustancias ilícitas, servicios personales (por ejemplo, trenzado del cabello y prostitución) y música y entretenimiento.

La mayoría de las actividades involucradas en la producción y distribución de música en Jamaica habrían sido informales, y parece que siguen siéndolo cada vez más⁴. La demanda de empleo informal se deriva con frecuencia de la demanda de servicios producidos por actividades económicas informales.

En las comunidades rurales, la carencia de propiedad podría explicar gran parte de la proliferación de actividades económicas informales, tanto en el ámbito agrícola como en el no agrícola. Los servicios no agrícolas se refieren a servicios de transporte de pasajeros y carga, construcción, oficios (por ejemplo, carpinteros, electricistas, plomeros, sastres, costureras, barberos, etc.) y el comercio minorista.

La explicación más común de por qué las empresas son informales es el *elevado costo de hacer negocios* como establecimiento formal. La publicación del Banco Mundial *Doing Business 2014* clasificó a Jamaica en el puesto 94 entre 189 países, con las peores calificaciones para el *pago de impuestos* (168), *obtención de electricidad* (132) y *cumplimiento de contratos* (131).⁵ Tener que lidiar con la burocracia siempre ha sido una queja de la comunidad inversora y uno de los retos que han reconocido los gobiernos al elaborar sus estrategias de crecimiento. Los costos probablemente resulten más onerosos para las pequeñas empresas que no tienen el margen de tiempo de los trabajadores ni recursos para gastar en el cumplimiento, en particular del pago de impuestos. La evasión fiscal probablemente sea el motivo más común.

El Informe de competitividad mundial 2013-14, del Foro Económico Mundial, citó la *burocracia gubernamental ineficiente* y la *delincuencia* como los desafíos más importantes para hacer negocios en Jamaica. Evitar los costos de la burocracia es probablemente el principal factor motivador para que las empresas sigan siendo informales.

Algunos micro y pequeños empresarios alegan que son informales porque no sabían cuáles eran los requisitos legales y de otra índole al abrir y operar sus negocios. El Informe Nacional 2006 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) citó la referencia en el estudio GRADE sobre el sector informal a una encuesta de la Federación de Empleadores de Jamaica que señalaba que *algunos operadores informales desconocían los requisitos legales para establecer un negocio*.

El Banco Mundial ha sostenido que los *incentivos tributarios favorecen a las actividades que requieren uso intensivo de capital*.⁶ El actual acuerdo SAF con el FMI tiene como objetivo la reforma radical de la legislación en materia de incentivos.

La encuesta del estudio GRADE sobre el sector informal de Jamaica resaltó que algunas de las razones de la proliferación de empresas informales eran *las distorsiones normativas, la evasión*

3 M. Witter, "The Informal Economy in Jamaica", en D. Pantin, 2005.

4 M. Witter, "The Music Sub-Sector of the Jamaican Economy in 2012", preparado para la Mona School of Business and Management", diciembre de 2012.

5 Véase "Ease of Doing Business in Jamaica", <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/jamaica/>

6 Banco Mundial, "Unlocking Potential": pág. 17: "Estas exenciones fiscales fomentan la informalidad en el sector empresarial y penalizan a las firmas con poco capital."

fiscal, la realización de actividades ilegales, y el deseo de independencia.⁷ GRADE señaló más adelante algunos de los costos de la informalidad.⁸

3.2 Empleo informal

El Informe Nacional de 2006 del MTSS ha citado la *falta de oportunidades de empleo* en el sector formal debido al lento crecimiento de la economía como una de las razones principales del empleo informal. Esto también se desprende de la recomendación del Banco Mundial de estimular el empleo formal como estrategia para reducir el empleo informal. Es evidente que muchas personas que no cuentan con un empleo remunerado se dedican a actividades informales para ganarse la vida y sobrevivir.

Los *bajos niveles educativos* son una de las causas de inelegibilidad para el empleo formal, y a su vez, una razón del empleo informal. Los niveles educativos entre los trabajadores informales son mucho más bajos que entre los empleados formales. Más del 80% de los hombres y más del 75% de las mujeres con trabajos informales no habían aprobado exámenes externos, lo que significa que tenían muy poca educación formal⁹.

Los datos correspondientes para hombres y mujeres con empleos formales fueron más del 40% para los hombres y un poco más del 25% para las mujeres. Por otra parte, mientras que en el empleo informal menos del 2% de los hombres y de 2 a 3% de las mujeres contaba con un título, los datos correspondientes para el empleo formal eran de alrededor del 22% para hombres y 35% para las mujeres.

4. Política pública e informalidad

Quizás el primer intento moderno de abordar la informalidad fue el registro de los pequeños importadores de bienes de consumo a principios de los ochenta, conocidos informalmente como *'higglers'*¹⁰, o vendedores ambulantes, pero llamados formalmente Importadores Comerciales Informales (ICI). Se trataba principalmente de mujeres que viajaban al extranjero, a EE.UU. y sus territorios, y regionalmente a los mercados de las zonas francas para comprar bienes de consumo y revenderlos en Jamaica. El registro fue un intento de regular el comercio con fines tributarios, gestionar la demanda de divisas por parte de estos comerciantes, e instaurar un cierto orden en sus actividades comerciales en las veredas y otros lugares públicos.

La principal preocupación de los responsables de las políticas ha sido la pérdida de ingresos fiscales de los negocios no registrados. El Memorandum Presupuestario para 2012/13 señala: "Asimismo, se dará inicio a una campaña especial de relaciones públicas dirigida a reducir la tolerancia de la "economía sumergida". Se hará hincapié en el efecto negativo de la evasión fiscal y el papel de los impuestos en la prestación de servicios públicos."¹¹ Aumentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para mejorar la capacidad fiscal del gobierno es un tema central del actual acuerdo SAF con el FMI.

En el lado opuesto del "gasto fiscal", el Banco Mundial ha sostenido que: "Algunos estudios de los incentivos de Jamaica sugieren un sesgo importante a favor de los proyectos con uso intensivo de capital, en particular los grandes proyectos. Estas exenciones fiscales fomentan la informalidad

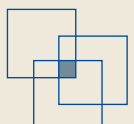
7 GRADE: pág. ii

8 GRADE: pág. 27: "Por otra parte, existen importantes sanciones económicas y legales si se detecta que una empresa está realizando actividades informales. Además, la participación en el sector empresarial puede imponer ciertas restricciones: exclusión del sector formal, acceso limitado a los servicios y/o bienes públicos y la necesidad de mantener un perfil "legal" bajo. [Asimismo], los problemas de publicidad, las restricciones sobre el tamaño del establecimiento y el número limitado de clientes están entre las desventajas más citadas."

9 STATIN, Encuesta de condiciones de vida en Jamaica, anual.

10 El término se originó con las campesinas que llevaban los productos de la granja familiar al mercado, pero luego se amplió a los comerciantes, principalmente mujeres, de productos agrícolas, y más recientemente, a los vendedores urbanos de bienes de consumo importados.

11 Budget Memorandum, 2012/13, Appendix 4 – Tax Administration



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

en el sector empresarial y penalizan a las firmas con poco capital, una característica de la gran mayoría de las empresas locales.¹² Otro elemento esencial del acuerdo SAF con el FMI es una reforma radical de la legislación en materia de incentivos a fin de reducir la pérdida de ingresos y las facultades discrecionales del Ministerio de Finanzas.

También existe una amplia legislación en materia laboral, documentada por O. Taylor, 2001 y confirmada en una entrevista con un ex funcionario principal de la Unión Nacional de Trabajadores y ahora Director del Instituto de Educación Sindical de la Universidad de las Indias Occidentales.

Taylor señaló que: "El actual marco legal y operativo en Jamaica tiene deficiencias significativas con respecto a la protección de los trabajadores, cuyos contratos de empleo se encubren con el título de contratistas. Sin embargo, los trabajadores jamaicanos que tienen contratos de empleo verificados, en general sí cuentan con protección de acuerdo a diversas disposiciones jurídicas. Los trabajadores sindicalizados tienen una protección aún mayor y en general niveles más altos de las condiciones de trabajo."¹³

En la actualidad existe un proyecto para mejorar la protección social mediante una revisión de la legislación. Inevitablemente, esto dará lugar a costos laborales más altos, o al menos se tendrá la percepción de un aumento, con el riesgo de recortes en el empleo formal, y automáticamente, el consiguiente aumento del empleo informal.

El presupuesto del ministerio para 2008-2009 enumeró nueve objetivos, seis de los cuales lo comprometían a tomar medidas en apoyo de la formalización del empleo. Los objetivos se detallan a continuación, y los seis que deberían apoyar la formalización del empleo aparecen en cursivas:

- a) Fomentar buenas relaciones de trabajo entre los empleadores y los trabajadores tanto sindicalizados como no sindicalizados.
- b) Aumentar el acceso al empleo en el país y en el extranjero.
- c) Establecer y mantener un sistema de salarios mínimos para la protección de los trabajadores vulnerables y no sindicalizados.
- d) *Promover el cumplimiento de las normas del trabajo básicas establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).*
- e) *Facilitar la creación de un entorno de trabajo seguro.*
- f) *Promover el desarrollo del mercado laboral de Jamaica en el contexto de la economía mundial.*
- g) *Garantizar la operación de un sistema eficaz que facilite el intercambio de información entre quienes buscan empleo, empleadores, instituciones educativas, inversionistas, etc.*
- h) *Tomar las medidas que sean necesarias para desarrollar un Programa Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo.*
- i) *Mejorar el desarrollo económico fomentando el crecimiento de la productividad.*

Recalcó la poca capacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para exigir el cumplimiento, y al parecer esta capacidad prácticamente ha desaparecido en la década transcurrida desde el informe de Taylor. Sin lugar a dudas, la explicación radica en parte en el endurecimiento de la situación fiscal del gobierno y las presiones para reducir el tamaño del estado que han sido condiciones integrales de los diversos acuerdos multilaterales, especialmente con el FMI y el Banco Mundial.

¹² Banco Mundial: "Unlocking Potential", pág.17.

¹³ O. Taylor, 2001. "The Employment Relationship - Jamaica National Study 2001", http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-dialogue/documents/genericdocument/wcms_205368.pdf

Sin embargo, esto bien podría ser un intento de justificar una posición política de apoyo a la liberalización que relajó el apoyo al trabajo organizado. Esto fue evidente por primera vez con el establecimiento y expansión del subsector de zona franca manufacturera en los años ochenta, aparentemente como un acuerdo implícito "informal" entre el gobierno y los posibles inversionistas.

En consonancia con la tendencia mundial, el trabajo organizado en Jamaica ha sufrido un pronunciado deterioro durante muchos años, y hoy es apenas una sombra de lo que fue en el momento de su Independencia. Muchas empresas, incluidas algunas del sector público, han reemplazado el empleo permanente con mano de obra contratada, con la inevitable ambigüedad en cuanto a la condición del trabajador con respecto a la legislación laboral, como lo expresa contundentemente Taylor:

"Gran parte del problema que los trabajadores de este país están experimentando, se relaciona con su exclusión de la categoría de "trabajador" o "empleado" prevista en la ley, o su imposibilidad de probar que operan bajo contratos de trabajo. Cuando los trabajadores no están definidos como trabajadores o empleados de acuerdo con la legislación pertinente, estas personas realizan la actividad económica sin los beneficios que les corresponden ni la necesaria responsabilidad del empleador. A medida que el fenómeno del "trabajo por contrato" se vuelve más común aumenta el empleo encubierto con los consiguientes riesgos para el trabajador.

El contexto de la casi desaparecida capacidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de exigir el cumplimiento es la falta de presión por parte de un movimiento obrero dinámico, combinada con la presión internacional para liberalizar la economía, incluido el mercado de trabajo, en medio del endurecimiento de las restricciones fiscales.

Al gobierno también le preocupa la baja tasa de inscripción de los micro y pequeños empresarios en el Régimen Nacional de Seguros (NIS), que, a la larga, significará una mayor presión sobre los programas de protección social. Tradicionalmente, la práctica del gobierno ha sido ofrecer protección social en función de las necesidades, sin discriminar a los trabajadores informales que no han contribuido al sistema tributario o al NIS.

Una medida del gobierno que podría contribuir a reducir el empleo informal es ofrecer capacitación para mejorar la productividad, y en última instancia la competitividad de la economía. Esta es una de las dos recomendaciones del Banco Mundial para lograr la reducción del empleo informal. Propone que el gobierno aumente la demanda de mano de obra formal garantizando "un clima de negocios sólido que ofrezca estabilidad a los posibles inversionistas"¹⁴, y que aumente la oferta de mano de obra formal ofreciendo "formación técnica y profesional que capacite a los trabajadores en competencias pertinentes al trabajo" a fin de mejorar sus posibilidades de encontrar empleo en el sector formal.

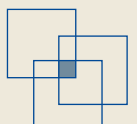
A principios de 2013, el Ministerio de Industria, Inversión y Comercio (MIIC) articuló la posición política más amplia y explícita con respecto a las empresas informales en su documento de política titulado "Política sobre la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) y el espíritu emprendedor". Uno de los objetivos de la política es "alentar la formalización empresarial en el sector de las MIPYME" fijándose la exigente meta de "aumentar el número de las MIPYME formales en 10% cada año".¹⁵

Planea lograrlo mediante reformas articuladas en el marco del actual acuerdo con el FMI. Según el MIIC, "El actual caudal de conocimientos indica que los principales obstáculos para la formalización son: trabas reglamentarias y administrativas; costos y requerimientos financieros; y cuestiones socioculturales y de privacidad."¹⁶ La política tiene metas anuales exigentes para

¹⁴ Banco Mundial: "Unlocking Potential", pág.24

¹⁵ MIIC: 2013, pág.33

¹⁶ ibíd. pág.35



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

reformular los procesos de "pago de impuestos, comercio transfronterizo, ejecución de contratos, registro de propiedades y emprendimiento de negocios".¹⁷

En realidad, hay un abanico de situaciones de incumplimiento, y por consiguiente de informalidad, que reconoció el estudio del sector informal realizado por GRADE. El estudio estima que "la micro y pequeña empresa promedio cumple tan solo con un poco más de la tercera parte (36%) de los requisitos de la formalidad".¹⁸

El MIIC ejecuta sus políticas a través de una serie de organismos especializados¹⁹. Estos organismos proporcionan sus servicios a las empresas formales e informales, y en algunos casos aprovechan las ventajas que ofrecen sus servicios para alentar la formalización.

Si bien esta política se enfoca en las MIPYME informales, indirectamente se enfoca en el empleo informal dentro de estas empresas. Obviamente, es posible que las MIPYME que se formalicen mantengan relaciones de empleo informales. Desde luego, esta política no reconoce, ni siquiera implícitamente, el empleo informal en empresas formales.

4. Conclusiones

Las estimaciones del empleo informal en Jamaica realizadas por STATIN desde 2008 sugieren que ha venido disminuyendo absolutamente a un ritmo ligeramente superior al del empleo general, pero que su participación en el empleo total se ha mantenido relativamente constante.

La política pública en materia de empleo informal ha estado fragmentada entre diversos ministerios, cada uno de ellos con su propio enfoque particular. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es responsable de la protección social pero tiene muy poca capacidad para exigir su cumplimiento. Las políticas de los otros ministerios abordan indirectamente el empleo informal cuando ocurre en empresas informales, pero no en empresas formales.

Ha habido una tendencia opuesta a raíz de las compensaciones entre el empleo y la inversión, y la preocupación ante los riesgos del desempleo para la paz social. Desde los años ochenta, los gobiernos han tendido a pasar por alto la aplicación de las normas del trabajo que los inversionistas podrían percibir como aumento de los costos laborales, con lo que se reducirían los incentivos para la inversión. Es preciso contar con un marco global de políticas sobre la informalidad de las empresas, las actividades y el empleo, dentro del cual se pueda articular un conjunto coherente de políticas para abordar los distintos intereses de las respectivas carteras ministeriales.

Para avanzar en la reducción del empleo informal en el futuro, es necesario consolidar el camino del crecimiento económico superando el bajo rendimiento demostrado en los últimos años por la economía de Jamaica. Esto constituye un reto considerable pues implica promover una estrategia de desarrollo distinta que permita la incorporación gradual de empresas en las cadenas de valor de los sectores en expansión, fomentando la apertura de nuevos mercados internos y externos, y apoyando la reestructuración requerida para reemplazar las actividades económicas que estén en declive en un momento dado.

A su vez, las medidas para fortalecer el crecimiento económico con generación de empleo deben ir de la mano con una política tributaria que elimine el sesgo favorable a los proyectos de uso intensivo de capital que excluye a las empresas locales, por lo general las de tamaño pequeño. Igualmente, debe haber una combinación de políticas macroeconómicas que evite

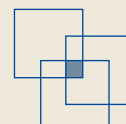
¹⁷ *ibíd.*, pág.8

¹⁸ *ibíd.*, pág.26

¹⁹ Estos organismos son: la Oficina de Normas, la Oficina de Empresas de Jamaica, el Departamento de Cooperativas y Sociedades de Socorro Mutuo, la División de Conservación de Alimentos y Prevención de Plagas (FSPID), el Centro de Desarrollo Empresarial de Jamaica (JBDC), la Oficina de Propiedad Intelectual de Jamaica (JIPO), la Agencia de Desarrollo de la Microinversión (MIDA), y el Fondo para la Creación de Empresas por cuenta propia.

usar la recesión como una forma de control permanente de los desequilibrios, y que a su vez incluya la promoción del crecimiento con generación de empleo productivo en los objetivos de la política macroeconómica.

Este contexto hará más eficaz el fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otras entidades directa e indirectamente relacionadas con la reducción del empleo informal y el fomento de la formalización de las actividades productivas. Esto también se aplica a las políticas que garanticen el cumplimiento de las normas del trabajo y que contribuyan a mejorar las competencias laborales de la oferta de mano de obra y de todos quienes ayudan a crear un entorno empresarial sólido y estable que atraiga la inversión local y extranjera.

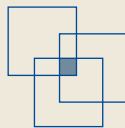




Organización
Internacional
del Trabajo

FORLAC

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



NOTAS SOBRE FORMALIZACIÓN

Oficina Regional para América Latina y el Caribe