

La transición de la economía informal a través un enfoque integrado

Philippe Marcadent, OIT

**V SEMINARIO SOBRE ECONOMÍA
INFORMAL: HACIA UN ENFOQUE
INTEGRADO PARA LA FORMALIZACIÓN**

ORGANIZA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

FECHA 12 al 13 de septiembre de 2017



Contenidos

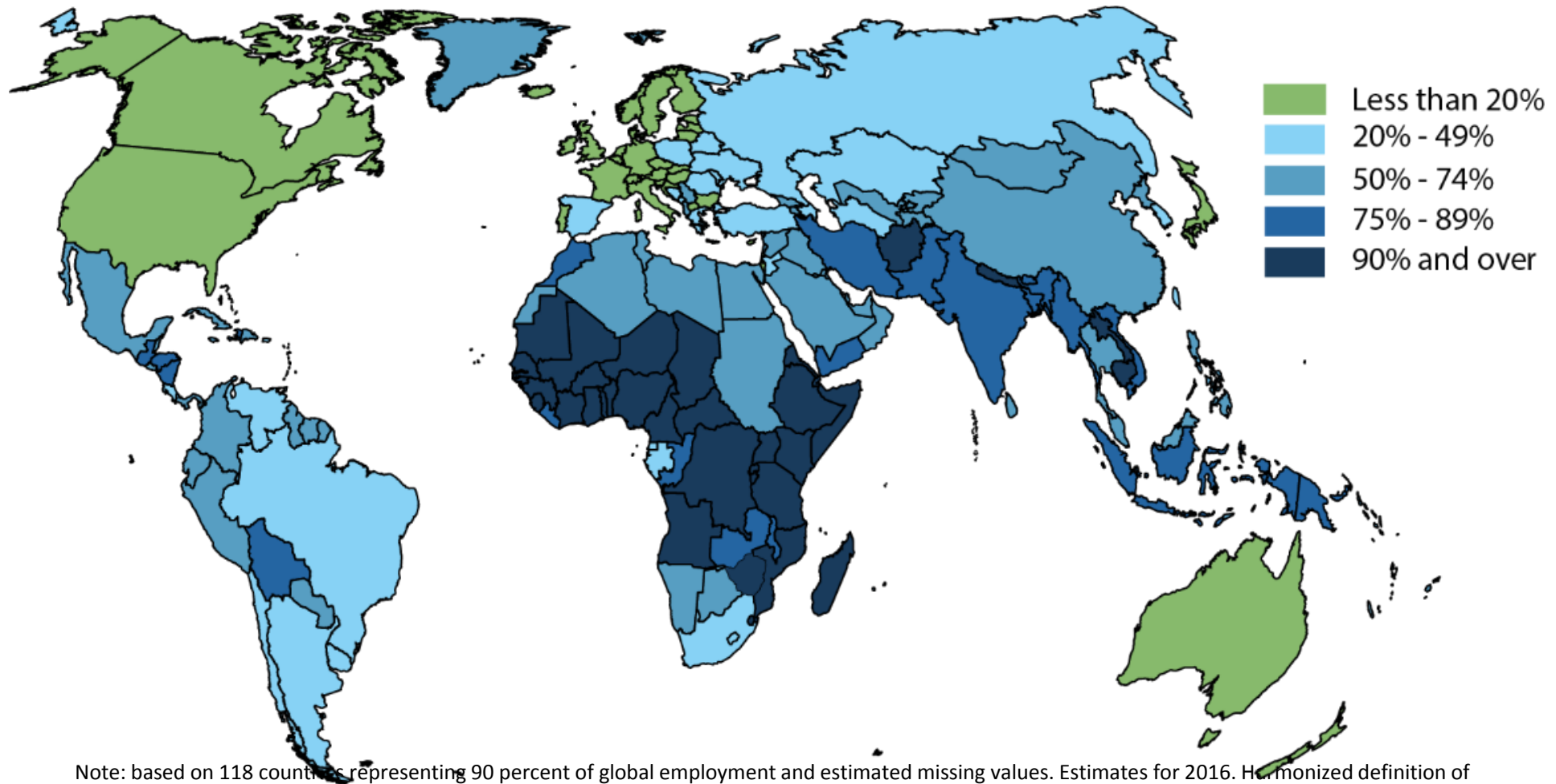
- I. La magnitud y diversidad de la informalidad
- II. La Recomendación 204 = La perspectiva de la OIT
- III. La transición a la formalidad: Que significa?
- IV. Dos ejemplos de intervenciones integradas para formalizar
 - el empleo: trabajadores domésticos
 - las unidades económicas: las MPE
- V. La coordinación de las intervenciones

Antecedentes: Algunas definiciones de la informalidad

- **Empleo en el sector informal** – Todos los empleos realizados en las empresas del sector informal - «DEFINICIÓN BASADA EN LA EMPRESA»–
15.ª CIET. 1993
- **Empleo informal** – «Todos los trabajos informales llevados a cabo, ya sea en la empresas del sector formal, en las empresas del sector informal, o en los hogares» - «DEFINICIÓN BASADA EN EL TRABAJO»–
17.ª CIET 2003
- **Economía informal** – 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 – **90.ª CIT 2002 + Recomendación 204**

I. La magnitud y diversidad de la informalidad:

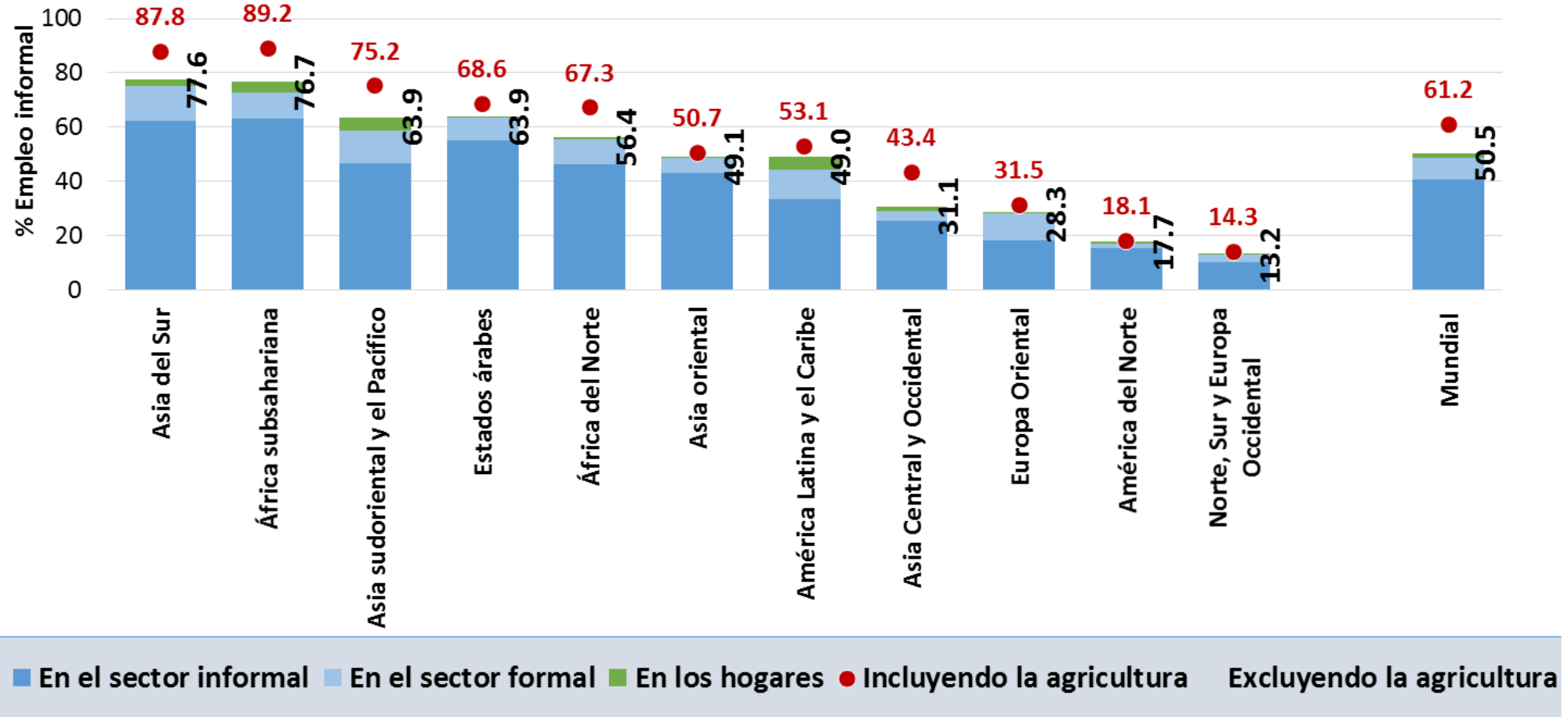
La proporción del empleo informal (estimaciones para 2016)



Note: based on 118 countries representing 90 percent of global employment and estimated missing values. Estimates for 2016. Harmonized definition of informal employment (no registration or no complete set of accounts to define the informal sector and informal employment among own-account workers and employers; no social security gained through employment or, in case of missing, neither annual paid leave, nor paid sick leave to define informal employment among employees; all contributing family members are in informal employment). Limited number of countries for the Arab States, not displayed on this graph. Source: ILO calculations based on national household surveys

I. La magnitud y diversidad de la informalidad:

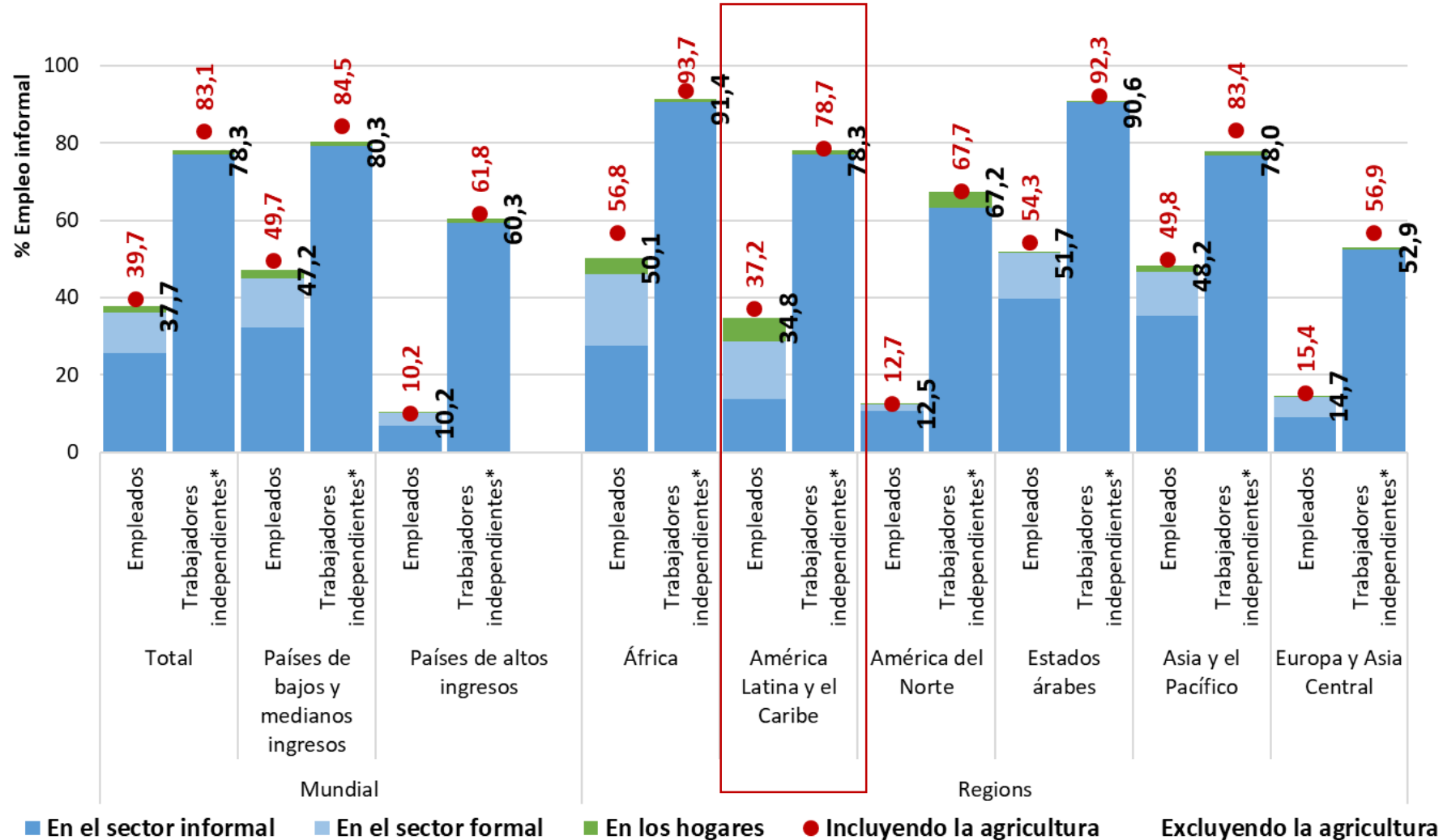
La proporción del empleo informal (estimaciones para 2016)



Note: based on 118 countries representing 90 percent of global employment and estimated missing values. Estimates for 2016. Harmonized definition of informal employment (no registration or no complete set of accounts to define the informal sector and informal employment among own-account workers and employers; no social security gained through employment or, in case of missing, neither annual paid leave, nor paid sick leave to define informal employment among employees; all contributing family members are in informal employment). Limited number of countries for the Arab States, not displayed on this graph. Source: ILO calculations based on national household surveys

I. La magnitud y diversidad de la informalidad:

Porcentaje del empleo informal según la situación en el empleo (1)

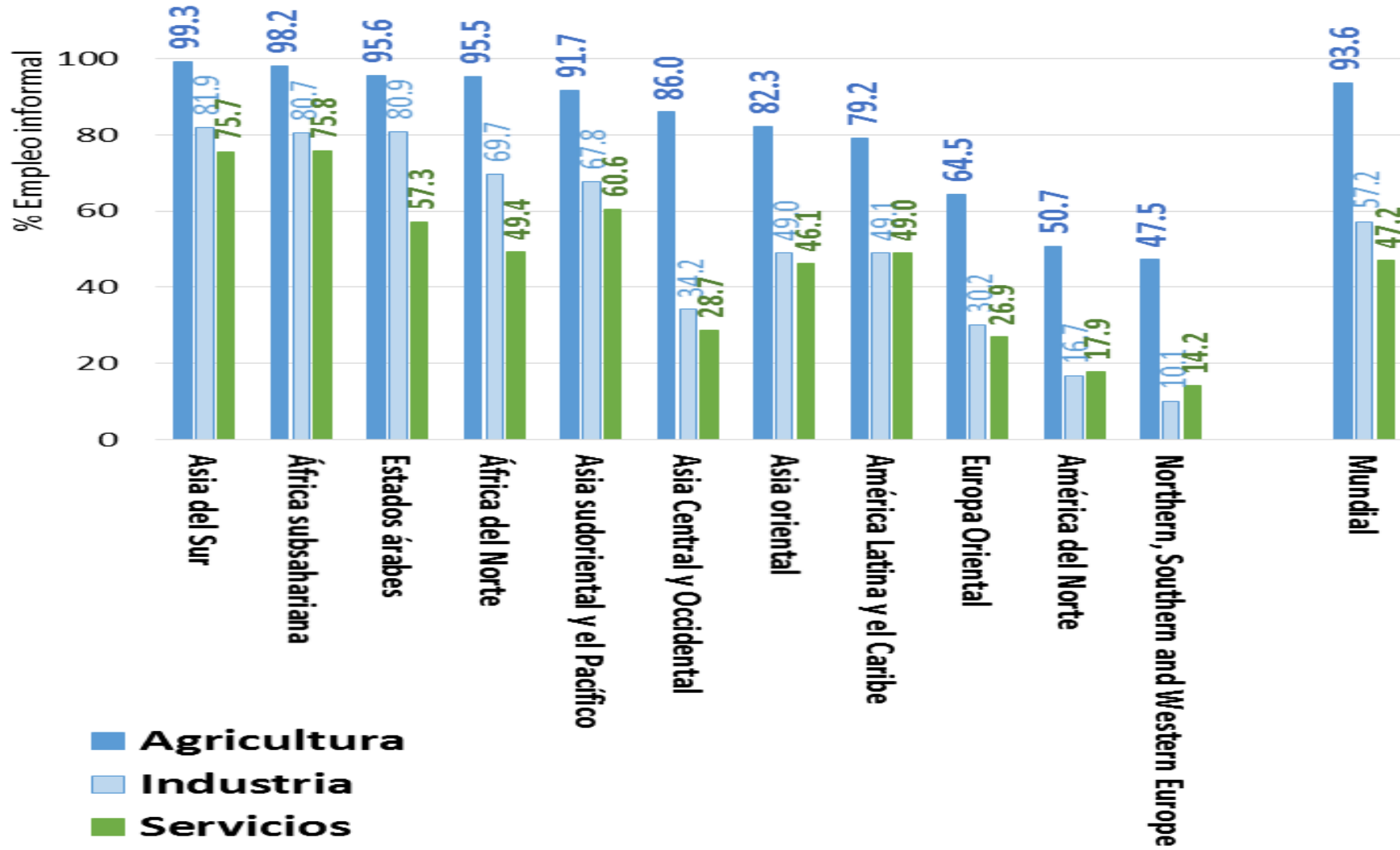


* Trabajadores independientes: trabajadores por cuenta propia y empleadores

I. La magnitud y diversidad de la informalidad:

La dimensión sectorial de la informalidad

% Empleo informal por sector industrial



II. La Recomendación 204: algunas características

- El primer estándar internacional para proporcionar una normativa y un marco de desarrollo centrado en la economía informal en su **totalidad** y diversidad
- **Para los trabajadores**, R204 no sólo está diseñado para ayudarles a reclamar sus derechos y escapar de la informalidad, sino que también describe las políticas y reglamentos necesarios para la creación de trabajo decente.
- **Para los empleadores**, R204 promueve una igualdad de condiciones para que las empresas puedan competir de forma justa entre sí.
- **Para los gobiernos**, R204 ofrece la posibilidad de regular la (todavía) economía no regulada, lo que proporciona una base de ingresos gracias a la recaudación de impuestos, la mejora de las condiciones de trabajo y el taponamiento de los beneficios cruciales de seguridad social.
- No sólo la inclusión económica es en el centro de la Recomendación, pero a través de la formalización se trata de reconocer los derechos fundamentales de los trabajadores, reconociendo su dignidad y su capacidad de influir en la política.

II. La Recomendación 204

Puntos destacados del Preámbulo

La R204 reconoce que:

- La alta incidencia de la economía informal
 - representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores y las condiciones de trabajo decente;
 - tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas, los ingresos públicos, el ámbito de actuación de los gobiernos, la solidez de las instituciones publicas y la competencia leal
- La mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección
- Los déficits de trabajo decente son más pronunciados en la economía informal
- La transición es esencial para alcanzar un desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente para todos
- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores desempeñan una función importante y activa en la transición a la economía formal.

II. La Recomendación 204: Triple objetivo y un vasto campo de aplicación

La R204 proporciona orientación a los miembros para :

1. Facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal
2. Promover la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas y de empleos decentes en la economía formal
3. Prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

La R204 se aplica a **todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal**

II. La Recomendación 204:

Principios rectores (I)

La R204 invita a los Miembros a formular estrategias coherentes que deberían tener en cuenta:

- La **diversidad** de características y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos;
- Las **circunstancias nacionales específicas** y el hecho de que es posible aplicar **diversas y múltiples estrategias** para facilitar la transición a la economía formal;
- La necesidad de **coherencia y coordinación** entre un amplio rango de áreas de políticas para facilitar la transición a la economía formal;
- La **promoción y protección efectivas de los derechos humanos** de todas las personas ocupadas en la economía informal;
- El **logro del trabajo decente para todos**, mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la legislación y en la práctica;

II. La Recomendación 204:

Principios rectores (II)

- Las **normas internacionales del trabajo que proporcionan orientación** en ámbitos específicos;
- La **promoción de la igualdad de género y la no discriminación**;
- La necesidad de **prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente** en la economía informal (Por ejemplo, las mujeres, las personas afectada por el VIH o el sida, los trabajadores domésticos);
- La **preservación y el aumento**, durante la transición a la economía formal, del **potencial empresarial, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación**;
- La necesidad de contar con **un enfoque equilibrado** que combine **incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación**;
- La necesidad de **prevenir** y sancionar la conducta de **evitar o abandonar** deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral.

II. La Recomendación 204:

Marcos jurídicos y de políticas (marcos integrados)

....

10. Los Miembros deberían velar por que las estrategias o planes nacionales de desarrollo, así como las estrategias de lucha contra la pobreza y los presupuestos, incluyan un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal, tomando en consideración, cuando proceda, el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno.

11. Este marco integrado de políticas debería abordar:

- a) la promoción de estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, y la generación de empleos decentes en la economía formal;
- b) el establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado;

.....

- t) mecanismos de cooperación internacional.

12. Al formular y aplicar un marco integrado de políticas, los Miembros deberían asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes, tales como las autoridades tributarias, las instituciones de la seguridad social, las inspecciones del trabajo, las autoridades aduaneras, los organismos de migración y los servicios de empleo, entre otros, en función de las circunstancias nacionales.

...

III. La transición a la formalidad:

Un juego ganar-ganar

- **Para las personas (trabajadores y/o empleadores)**

- Mejor acceso a los derechos en el trabajo, a la seguridad social y a condiciones de trabajo dignas;
- Mejor acceso a la representación, a los servicios de las organizaciones y al diálogo social sobre políticas y legislaciones;

- **Para las empresas**

- Mejor acceso al crédito, a la formación y a otros factores productivos, incluso a través de programas públicos;
- Mejor acceso a los mercados: participación en las compras públicas, acceso a las importaciones y exportaciones a través de canales formales;
- Reducción de la influencia de la corrupción, mayor respeto por los contratos comerciales, etc.
- Reducción de la competición desleal entre empresas

- **Para la sociedad en general**

- Ampliar la base imponible (aumentar el alcance de la acción pública, reducir las tasas impositivas, etc.);
- Mayor equidad con respecto a la contribución del presupuesto público y de los beneficios de las políticas redistributivas;
- Mayor eficiencia y sostenibilidad de las medidas preventivas y compensatorias para abordar riesgos;
- Mayor competencia en los mercados nacionales e internacionales
- Mayor cohesión social

III. La transición a la formalidad:

Comprender las causas profundas de la informalidad

Para reducir durablemente la informalidad, hay que atacarse a sus causas

Qué dice la Recomendación 204? Para 8. →Diagnostico

¿A qué sirve el diagnóstico?

- Mejor comprensión de la economía informal y del contexto
 - Nivel, naturaleza, características de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal
 - Principales incentivos e impulsores de la economía informal
 - Mapeo y evaluación de las políticas y medidas actuales
- Un proceso amplio e incluyente para instaurar un gran consenso sobre el diagnóstico y las prioridades entre los principales actores: gobiernos, interlocutores sociales, etc.
- Constituye la base para el diseño de políticas integradas: multiplicad de impulsores →intervenciones multidimensionales

III. La transición a la formalidad: Múltiples Impulsores (I)

- Amplio rango de factores - abraza pero trasciende el mundo del trabajo, incluyendo:
 - Incapacidad de la economía para crear suficientes empleos formales (crecimiento bajo, crecimiento sin empleo);
 - Marco reglamentario inadecuado o ausente (p.e. exclusión de la cobertura legal de grupos de trabajadores, dificultad para cumplir debido a costos excesivos y/o complejidad);
 - Sistemas para asegurar cumplimiento con la ley deficientes (p.e. baja capacidad/cobertura de inspección de trabajo / seguridad social/fiscal);
 - Falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas/falta de confianza en las instituciones públicas (p.e. ineficacia del sistema de seguridad social);
 - Falta de prestaciones sociales adecuadas para asegurar ingresos (p.e. actividades de supervivencia);
 - Baja productividad (p.e. incapacidad para superar los costos asociados a la formalización);

III. La transición a la formalidad: Múltiples Impulsores (II)

....

- Baja productividad (p.e. incapacidad para superar los costos asociados a la formalización);
- Mano de obra poca educada y calificada (p.e. baja movilidad de empleos informales a empleos formales);
- Discriminación (p.e. exclusión de trabajadores de ciertas categorías de puestos de trabajo en función de la raza, el género, la edad);
- Atracción de actividades informales (p.e. evasión de impuestos/contribuciones, equilibrio familia/trabajo);
- Falta de representación de los trabajadores (p.e. trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio);
- **Impulsores transversales:** influyen casi todas las formas de informalidad (por ejemplo, instituciones públicas ineficientes, marcos macroeconómicos inadecuados)
- **Impulsores específicos:** específicos de un tipo particular de unidad económica (por ejemplo, micro y pequeñas empresas), grupo de trabajadores (por ejemplo, trabajadores domésticos).

III. La transición a la formalidad:

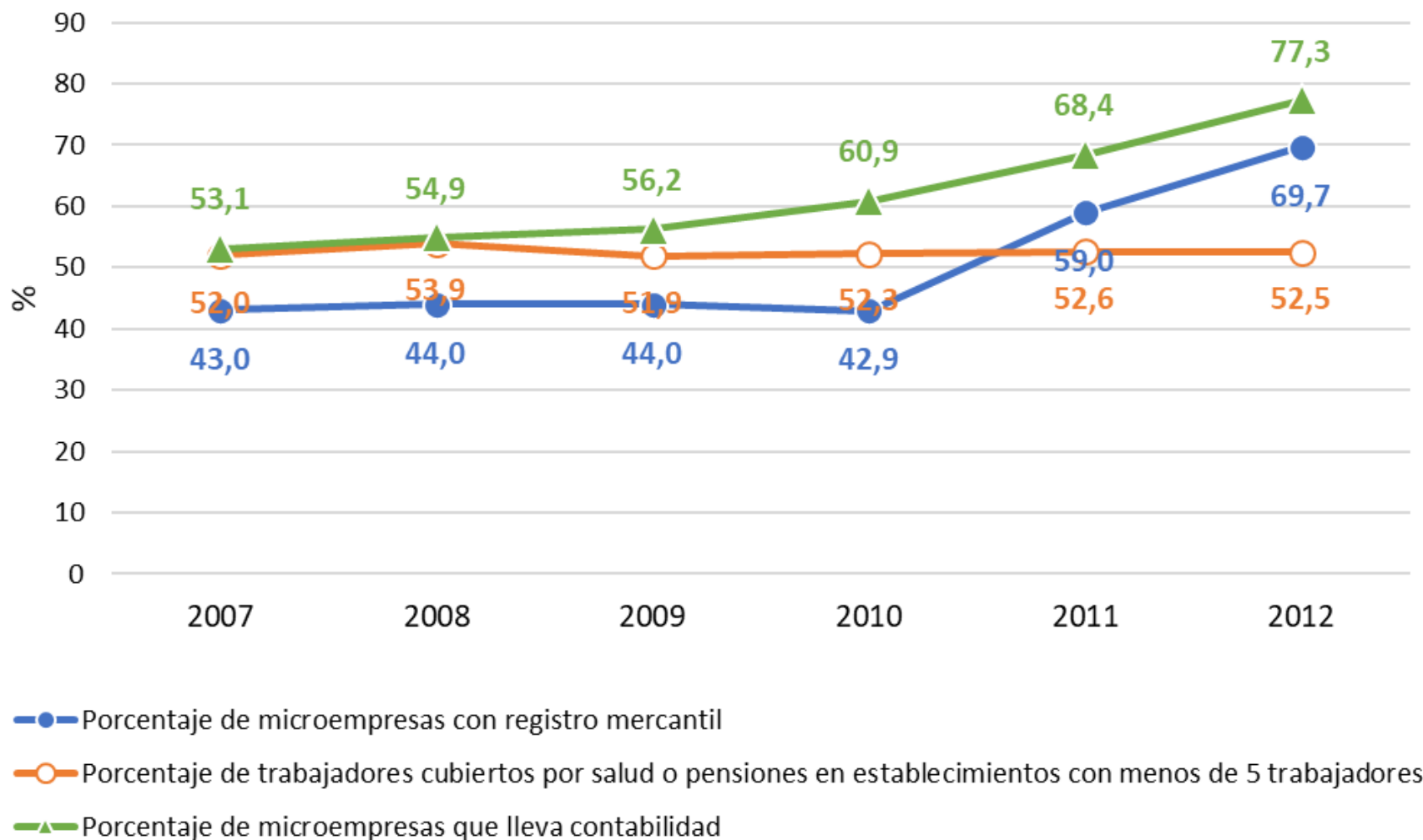
Una amplia diversidad de posibles intervenciones

Una amplia diversidad de posibles intervenciones:

- Políticas que inciden en el medioambiente/contexto: políticas macroeconómicas, comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura que fomentan el empleo, elevan la productividad y facilitan los procesos de transformación estructural, etc.
- *Políticas que inciden en los impulsores transversales de la formalización*, como aquellas que abordan los sistemas débiles de seguridad social, las instituciones para el mercado laboral, el dialogo social débil, la falta de acceso a los servicios financieros, a la educación, a las competencias, etc.
- *Políticas destinadas a categorías específicas de las unidades económicas* (por ejemplo, las MyPE), *grupos de trabajadores* (por ejemplo, trabajadores domésticos, trabajadores independientes), *tipo de informalidad* (por ejemplo, trabajo no declarado en las empresas formales).
- *Combinar intervenciones para incrementar 1) la capacidad del entorno de absorber los informales y 2) la capacidad de los individuos y unidades económicas de insertarse en la economía formal.*

III. La transición a la formalidad: El riesgo de desvincular las diferentes intervenciones: Colombia

Colombia — Formalización en las microempresas: tendencias, 2007-2012



III. La transición a la formalidad: Combinación de intervenciones políticas

Distintas combinaciones de intervenciones, el ejemplo del trabajo no declarado:

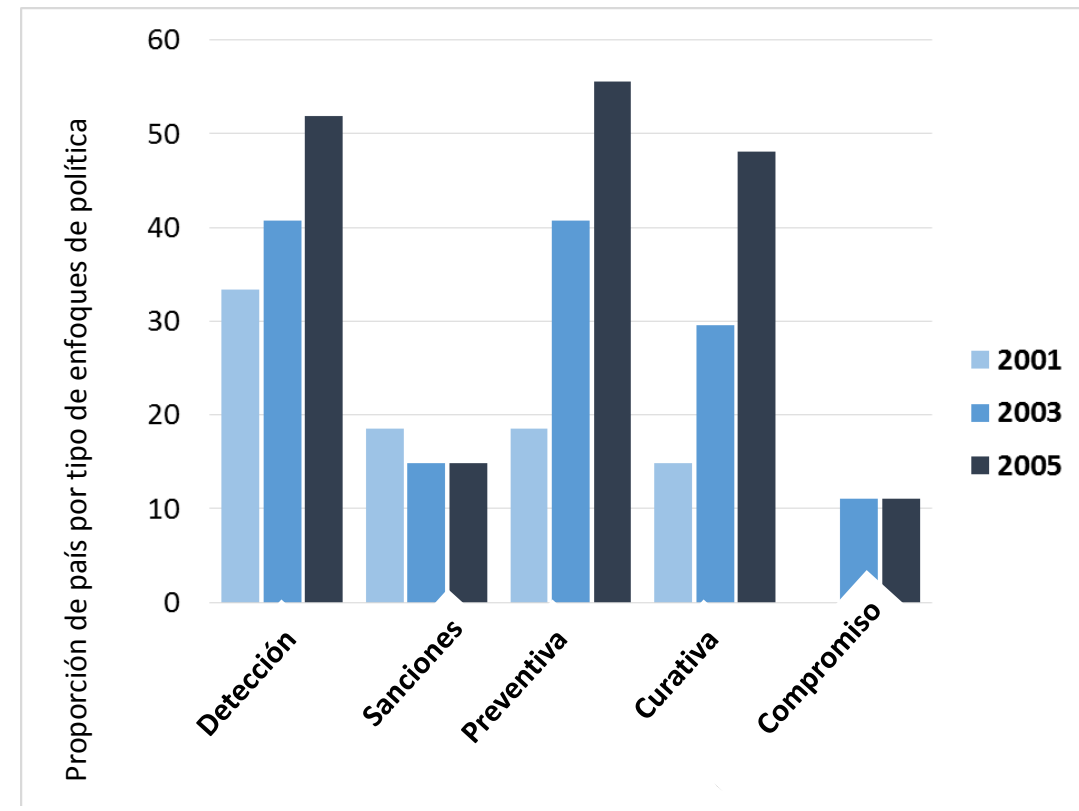
Medidas disuasivas:

- 1) **Mejorar la detección:** supervisión e intercambio de datos; estrategia conjunta; y operaciones conjuntas
- 2) **Sanciones:** incremento de las sanciones en caso de evasión

Propiciar el cumplimiento

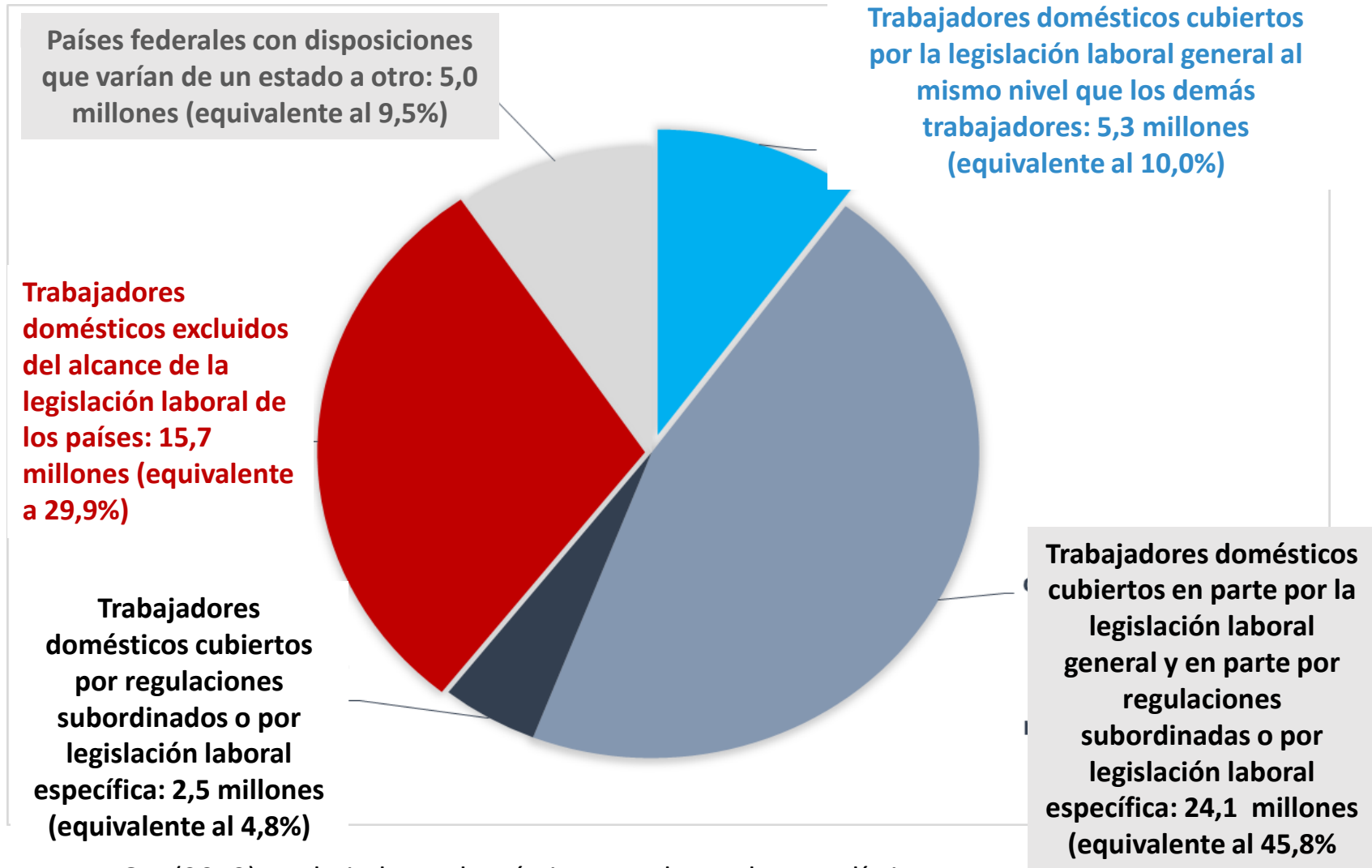
- 1) **Preventiva**, como la simplificación de las medidas de cumplimiento, o incentivos tributarios directos o indirectos
- 2) **Curativa** como incentivos al adquirente (servicio de vales o bonos; impuestos específicos directos o indirectos); e incentivos al proveedor (amnistías a toda la sociedad; divulgación voluntaria; servicio de asesoramiento y apoyo empresarial)
- 3) **Fomento del compromiso** como la promoción de prestaciones al trabajo declarado; la educación; vigilancia mutua; equidad tributaria y justicia procesal o redistributiva.

Enfoques empleados para hacer frente al trabajo no declarado en la UE-27 (2001-2005)



Fuente: Eurofound (2013). Hacer frente al trabajo no declarado en 27 países de la Unión Europea y Noruega. Enfoques y medidas desde 2008

IV.1 La informalidad de los trabajadores domésticos: exclusión de la cobertura legal para la mayoría



Fuente: OIT (2013). Trabajadores domésticos en el mundo: Estadísticas mundiales y regionales y alcance de la protección jurídica

IV.1 Algunos determinantes de la alta tasa de empleo informal en el trabajo domestico

- Exclusión total o parcial de la cobertura del trabajo y de la seguridad social o exclusión parcial de algunas categorías de trabajadores domésticos
- Normas, valores, percepción...
- Instituciones encargadas del cumplimiento débiles. Procedimientos relativos al cumplimiento complicados; costes de transacción elevados;
- El cumplimiento se considera costoso , viendo los ingresos de los empleadores (hogares): cotizaciones a la seguridad social, cargas sociales y salario legal mínimo inasequibles
- Los hogares y los trabajadores no están familiarizados con la administración pública. Medidas laxas o inexistentes para informar al público sobre las regulaciones.
- **Falta de organización:** la dispersión de la fuerza de trabajo dificulta que los trabajadores se reúnan e intercambien información sobre sus derechos.
- Falta de confianza en la institución de la seguridad social o poca perspectiva de recibir beneficios algún día (migrantes)

IV.1 Ejes de intervenciones para facilitar la transición a la economía formal de los trabajadores domésticos

- **Ampliación del ámbito de aplicación de la legislación.** Desde la adopción del Convenio 189 en 2011, alrededor de 50 países han adoptado reformas políticas, legislativas e institucionales destinadas a ampliar las protecciones laborales y sociales
- **Enfoque disuasorio:** Medidas tipo incluyen inspecciones del trabajo y de seguridad social, penalización del no cumplimiento, mecanismos para la presentación de quejas y sistemas de solución de conflictos
- **Enfoque facilitador:** Medidas tipo incluyen divulgación de informaciones, reducción de los costos y aumento de los incentivos fiscales, medidas de simplificación, etc.
- **Reforzó de la representación et de las organizaciones:** Las organizaciones de domésticos permiten la expresión de sus intereses en las reformas; conciencian acerca de los derechos y responsabilidades, ayudan en la aplicación de las protecciones laborales y sociales. Organizaciones de empleadores participan en el diseño de las reforma; concienciación y la promoción del cumplimiento.
- Un ejemplo: Francia

IV.2 La informalidad de las MPE

La informalidad de las empresas se refiere a las situaciones siguientes:

- No están registradas con las autoridades competentes para licencias y permisos
- No están registrados con las autoridades fiscales o no cumplen con los requisitos fiscales
- No cumplen con la regulación laboral (por ejemplo, trabajadores no declarados, ausencia de contratos de trabajo, ausencia de seguridad social)
- No declaran parte de las ventas de productos y servicios

Varios factores puedan conducir a estas situaciones: baja productividad de las MPE, bajo conocimiento de las obligaciones legales, baja capacidad institucional de asegurar el cumplimiento, costos de registro y de cumplimiento altos, poco beneficios de pertenecer al sector formal, crecimiento económico bajo, grandes incertidumbres sobre el entorno económico, etc.

Se estima que entre 80 y 90% de las MPE en le mundo son informales

IV.2 Ejes de intervenciones para facilitar la formalización de las MPE

Que tipo de intervenciones proponer ? Varias experiencias en el mundo, incluyen parte o la totalidad los ejes de intervenciones siguientes:

- Reformar las normativas sobre la creación de empresas en particular reducir los costos de registro
- Reducir los costos de cumplimiento con la ley, mediante por ejemplo la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones sociales;
- Promover el acceso a la contratación pública a través de medidas como la adaptación de los procedimientos y del volumen de las compras públicas a las características de la MPE; el establecimiento de cuotas de contratación pública para estas empresas;
- Mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos, como el acceso a crédito, servicios de seguros y de ahorro, adecuados al tamaño de las empresas;
- Mejorar la productividad en particular bajo el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de las competencias y servicios de desarrollo empresarial, acceso a la tecnología, informaciones sobre mercados de bienes y servicios;
- Mejorar el acceso a la cobertura de la seguridad social para formalizar no solo la unidad sino también el empleo.

Es lo que la R204 recomienda (para. 25)

Un ejemplo: Brasil

V. Coordinación de las intervenciones

- **Formas de gobierno plenamente integradas:** una agencia o departamento público es responsable tanto de todo el proceso de formalización como de la formalización de un sector específico; tiene objetivos específicos y una estrategia bien definida.
- **Cooperación interdepartamental,** desde iniciativas en las cuales
 - los departamentos gubernamentales que cooperan tienen **objetivos comunes compartidos** a lograr a nivel de estrategia, operaciones o de verificación de datos (y están relacionados con toda la economía informal o con sectores específicos, y profesiones y demás);
 - los departamentos implicados tienen **objetivos separados** a lograr y que también se pueden aplicar a nivel de estrategia, operaciones o verificación de datos (y están relacionados con toda la economía informal o con sectores específicos, y profesiones y demás).
- **Formas de gobierno completamente fragmentadas** bajo la modalidad de un enfoque departamental estilo ‘silos’.

- **Algunos desafíos?**

Gracias

