



Organización
Internacional
del Trabajo

PERSPECTIVA LABORAL

**AVANCES EN EL
CUMPLIMIENTO LABORAL
EN CENTROAMÉRICA Y
REPÚBLICA DOMINICANA**

**No. 1 – Año 3
JUNIO 2013**

Informalidad y democracia: algunas reflexiones y sugerencias

La incorporación de la economía informal al proceso de modernización latinoamericano contribuye a consolidar y legitimar la democracia

Por Virgilio Levaggi

No existe una única definición analítica y operacional de la informalidad económica. Entre las más usadas está la de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se refiere a un grupo heterogéneo de unidades productivas de baja capitalización, ilegales o no.

El término sector informal se origina en un reporte de la OIT sobre Ghana y Kenia a comienzos de los años 70. Dicho reporte destacaba que el problema central de ambos países no era el desempleo, sino un vasto número de trabajadores luchando por producir bienes y servicios sin que sus actividades sean reconocidas legalmente. En la informalidad en áreas urbanas actuaban productores independientes, la mayoría auto empleados que podían emplear miembros de su familia y también trabajadores o aprendices con lo que no tenían vínculos familiares. Se observó que las actividades informales requerían de poco o nulo capital, brindando empleo de bajos ingresos y poco sostenibles en el tiempo, en condiciones laborales inseguras. Dada la heterogeneidad del sector se han usado diferentes términos para designarlo: economía subterránea, en la sombra, gris, oculta, paralela, entre otros.

Las definiciones más tradicionales involucraban conceptos como el tamaño de las empresas, la ocupación de los trabajadores y el tipo de tecnología empleada. Esa definición está superada.

Para algunos el sector informal está constituido por empresarios que producen bienes y servicios legítimos sin los permisos o autorizaciones debidas incurriendo en un estado de falta de legalidad en sus actividades por la falta de recursos o de incentivos para cumplir con las regulaciones y reglas existentes para ser parte de la economía formal. Por ello actúan en la informalidad y son extra legales desde el punto de vista reglamentario y no desde una perspectiva criminal.

La informalidad no es una. Bajo el concepto de economía informal se hace referencia a realidades muy diversas y dinámicas: desde quienes trabajan realizando actividades de subsistencia (dado que las actividades económicas informales requieren, por lo general, poco capital, tecnologías simples y salarios marginales, el ingreso de los individuos a ellas es relativamente fácil) hasta empresarios que enfrentan diferentes obstáculos para establecer y hacer funcionar sus empresas en la legalidad.

La economía informal no opera absolutamente escondida ni todo el sector moderno lo hace con irrestricto apego a la legalidad. Entre la ilegalidad absoluta y la legalidad plena predominan áreas grises en las que se cumplen parcialmente los requisitos legales que establecen las legislaciones. En la economía informal se realizan actividades ilícitas y otras legales, aun cuando estas últimas posean un componente de ilegalidad (elusión tributaria o incumplimiento de la normativa laboral, por ejemplo).

Ciudadanía disminuida

Los trabajadores y empresarios informales tienen en común el no estar reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos -lo que no quiere decir que las actividades económicas informales no estén regidas por reglas- y, por ello, sus actividades son altamente vulnerables.

Las mujeres y los hombres que producen bienes y servicios legales, aunque sus actividades no están registradas o declaradas merecen respuestas a sus esfuerzos y respeto a sus derechos. En la OIT nos

preocupan estas mujeres y estos hombres.

La formalización de las actividades de este colectivo por diferentes razones, es un reto para la democracia y el desarrollo; más aún cuando lo que ocurre en la economía informal repercute en la formal y viceversa. El acceso a la protección social de los trabajadores de este sector y el acceso a créditos preferenciales para los empresarios de ese mismo sector pueden actuar como poderosos incentivos, acompañados de una adecuada fiscalización de las condiciones de trabajo y medidas para facilitar el acceso a la legalidad de las unidades productivas en la informalidad.

Al hablar de formalización no nos referiremos únicamente a necesarias medidas jurídicas y administrativas. En el campo laboral el criterio definitivo es muy simple: quien trabaja tiene derechos laborales independientemente de dónde lo haga.

El objetivo estratégico que debe perseguirse, respecto de la economía informal, en países que buscan la consolidación de sus respectivas democracias es el tránsito de trabajadores y empresas desde la informalidad hacia los sectores más dinámicos de la economía: es decir, pasar de la informalidad a la modernidad. Se asume que dicho tránsito beneficiará a empleadores y ocupados informales y también a las sociedades y economías de las que forman parte pues una amplia gama de actividades informales tienen posibilidades de expansión.

Formalizar significa transitar desde ocupaciones en malas condiciones, improductivas, mal remuneradas, sin reconocimiento o protección legal, con inadecuada protección social y falta de representación hacia trabajos decentes. En la OIT se ha desarrollado este concepto en un intento de capturar, en un lenguaje cotidiano, la convergencia -en una unidad con sentido y coherencia- de cuatro dimensiones de lo que sería un buen trabajo: el empleo, los derechos laborales, la seguridad y la representación.

Debido al crecimiento económico sin suficiente generación de empleo, la mayoría de nuevos puestos de trabajo en la región se

han creado en la informalidad y no responden al paradigma de inclusión social y ciudadanía plena que implica la inserción de los individuos que trabaja en la base societaria y productiva.

La falta de trabajo decente no es sólo un fenómeno laboral sino síntoma de creciente anomia social y de disfunción de las economías; más aún, es el principal problema político de nuestros países pues constituye una grave amenaza para las democracias. Una sociedad que no puede garantizar más y mejores oportunidades de trabajo decente a sus miembros ve deslegitimizada su institucionalidad pública e incluso privada.

El objetivo actual debe ser una creciente economía formal, el llamado sector moderno, que proporcione empleos decentes con ingresos adecuados y protección social, en los que se respeten los principios y derechos fundamentales y donde haya diálogo social. En Centroamérica y República Dominicana es particularmente importante la situación de mujeres y hombres que trabajan por cuenta propia.

Existe una gran variedad de restricciones burocráticas que dificultan la formalización de las unidades empresariales. Pero los esfuerzos para la formalización de la economía informal requieren que la extensión sistemática de los derechos de propiedad se encuentre acompañada por acciones similares en relación con los principales derechos laborales de sus trabajadores.

Desde la perspectiva de las empresas hay casos en los que los productores deciden qué reglas respetar o no en función de si lo pueden hacer sin salir del negocio o en virtud de lo que esperan recibir y el costo de no cumplirlas. Si una autorización pública les va a permitir acceder a ciertos servicios y su obtención no es costosa en términos de tiempo y dinero probablemente aplicarán a ella. Hay casos en los que los empresarios no tienen los recursos suficientes para cumplir con las leyes y reglamentos. Para algunas empresas operar informalmente es una condición de su existencia. Hay circunstancias en las que los costos de cumplir con las regulaciones no conllevan beneficios. Para ciertas empresas

muy pequeñas la informalidad es una forma de reducir costos; pero existen empresas formales que utilizan operaciones informales para no tributar ni hacer los pagos al trabajo que deben ser hechos, buscando ganancias ilegítimas actuando así en la ilegalidad.

Dado que la aceleración del crecimiento de los segmentos modernos no podrá, por sí sola, reducir la proporción de informalidad que caracteriza a los países centroamericanos, se necesitan políticas deliberadas para que las actividades de más baja productividad e ingreso se transformen y sean susceptibles de estructurarse y modernizarse. Se debe dar una “formalización” desde abajo, a partir de aumentos de la productividad de las unidades económicas y de los ingresos de quienes allí trabajan. Se deben concebir e implementar políticas y estrategias que generen estímulos adecuados para la creación de empleo formal, para que quienes trabajan se mantengan en sus puestos, para que quienes lo hacen en situación precaria transiten hacia empleos de calidad y para que quienes están desempleados ingresen al mercado laboral.

Posibles intervenciones

La enorme dimensión de las actividades informales demanda selectividad en las políticas a aplicarse y, por ello, hay que privilegiar aquellas actividades con mayor potencial de transformación. Hay dos ámbitos prioritarios posibles:

- a) *Fortalecimiento de las articulaciones entre microempresas con mayor potencial productivo, de los segmentos informales, con las con los segmentos modernos.*

Ello supone lo siguiente:

1. contribuir a la prolongación hacia microempresas informales de los efectos de cascada de las redes productivas,
2. aumento del empleo y los salarios reales en actividades formales, ya que una porción significativa de la demanda por servicios y bienes informales es generada por la evolución de los salarios y empleo en el sector moderno, y

3. fortalecimiento de formas asociativas de las microempresas para que obtengan mayores beneficios de las políticas de apoyo que se establezcan.

b) *Mayor acceso de las unidades productivas informales, especialmente microempresas, a recursos productivos que permitan elevar sus niveles de productividad y los ingresos de sus trabajadores.*

No se trata de una transferencia de ingresos para consumir, la que está siendo implementada a través de las políticas asistenciales y de inversión social focalizada en los sectores de menores ingresos, sino del traslado de recursos hacia las unidades productivas informales para facilitarles el tránsito hacia la modernidad a partir de mejoras efectivas en su productividad y en los ingresos de quienes allí trabajan.

Ello implica para las empresas, la ejecución de políticas y programas que faciliten el acceso al crédito, entrenamiento en gestión, capacitación técnica, acceso a tecnologías, información sobre mercado y otras políticas indispensables para aumentar rápidamente la productividad. Ello implica para los trabajadores del sector informal en tránsito, la mejora de la legislación laboral aplicable en los mismos, participación en las ganancias de productividad a través del salario y otros mecanismos; así como acceso a la formación profesional y a los sistemas de protección social.

Algunas propuestas:

- Aliento de la inversión en sectores transables para generar empleos de calidad que impulsen mayor *demanda doméstica* por bienes y servicios, incluidos los de los segmentos informales.
- Promoción de una *cultura de la legalidad* para superar conductas que consideran positivo o necesario actuar al margen de la normativa vigente.
- Incentivos para que los *productores informales se organicen asociativamente* para participar en programas de crédito y de formación (especialmente en gestión de recursos humanos

y para lograr aumentos de la productividad y de desarrollo empresarial).

- *Certificación de calidad* de las microempresas para que se beneficien de los programas de compras estatales o para que provean insumos o servicios a redes productivas privadas. Dicha certificación debe referirse a la calidad del producto y servicio tanto como a la capacidad de la microempresa para producir y entregar a tiempo. También debiera contemplar variables como creciente respeto a los derechos y principios fundamentales en el trabajo y progresivo cumplimiento de las obligaciones tributarias. La certificación a la que se hace referencia, podría ser un criterio para que las unidades productivas informales con capacidad de crecimiento puedan acceder a créditos en el sistema financiero.
- Aliento al *establecimiento de bancos formales*, de primer y segundo piso, especializados en el financiamiento de las microempresas productivas.
- Desarrollo de *seguros de crédito* (garantías recíprocas) que contribuyan al cumplimiento de los requisitos que exigen los sistemas financieros formales.
- Simplificar el reconocimiento legal de la posesión de bienes inmuebles facilitará, también, el acceso al crédito. La *inserción tributaria* debería desarrollarse en etapas: registro gratuito de las empresas informales, simplificación al máximo de los trámites administrativos para constituir empresas, no cobrar -por un período de tiempo- las obligaciones impositivas que se devenguen pues se asume que la dinámica propia del crecimiento llevará a una mayor inserción en la formalidad y, por ende, al pago de tributos.
- En el ámbito de la microempresa informal existe un amplio espacio para mejorar la productividad total que no requiere descensos en costos laborales que, por sí solos, no conducen a la formalización de estas unidades ni las inducen a asumir estrategias de aumento de la productividad. Además, los *gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deben examinar cómo los derechos laborales vigentes pueden ser aplicados de forma práctica y efectiva en la economía informal y, también cómo garantizar el alcance jurídico de los derechos*

existentes para proteger a los trabajadores informales.

- *Facilitar la integración de todas las unidades productivas a un sistema laboral único.* Las microempresas informales que quieran beneficiarse de los diferentes programas de apoyo que se sugieren deberán ir cumpliendo con las obligaciones laborales en fases sucesivas sincronizadas con su progreso productivo; pero debe existir un “piso” a ser cumplido sin excepciones: no debería admitirse que, cualquiera sea la unidad productiva, dejen de respetarse los derechos laborales fundamentales; es decir, se tengan niños trabajando o personas en situación de trabajo esclavo y se discrimine o no se tenga libertad de asociarse y de negociar colectivamente.
- Facilitar el acceso de los trabajadores de las microempresas informales a la *formación profesional*.
- Entre las medidas que se recomiendan para *ampliar la cobertura del seguro social* destacan: revisar los sistemas obligatorios para facilitar la integración parcial de los trabajadores independientes, trabajadores domésticos, trabajadores agrarios y aquellos con ingresos regulares procedentes de sus actividades informales; fortalecer la capacidad administrativa de los sistemas de seguridad social, sobre todo en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones, el mantenimiento de registros y la gestión financiera; extender la cobertura dentro de un calendario establecido a todas las personas que trabajan como asalariadas; abrir nuevas “ventanas” y ofrecer prestaciones que se adapten a las necesidades y la capacidad contributiva de los grupos que actualmente no tienen cobertura; así como explorar planes de seguro alternativos cuyo costo operativo se reduzca a partir de la participación de asociaciones de microempresas
- *Mejorar la seguridad y la salud en el trabajo en la economía informal* proporcionando a sus operadores y trabajadores información y asesoramiento sobre medidas, a menudo sencillas y baratas, que pueden tomarse para reducir riesgos. La formación es una herramienta crucial para mejorar las prácticas laborales en la economía informal. Los empleadores informales necesitan comprender cómo la calidad del empleo ayuda a la rentabilidad de sus empresas pues ellos están

dispuestos a recibir (e incluso pagar) una formación que les permita ser más competitivos y mejorar las condiciones de trabajo si la calidad del empleo es funcional a ello, como lo demuestra la experiencia internacional.

- En los países centroamericanos diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales están abocadas a desarrollar programa de apoyo a este sector. Esta dispersión institucional plantea serios problemas de coordinación, lo que afecta la eficacia de muchos programas y una mejor utilización de los recursos disponibles. Por ello, sin condicionar la capacidad de iniciativa de las distintas instituciones involucradas, se necesitan *establecer criterios de política que faciliten la sinergia y eviten las duplicaciones*.

Las sugerencias precedentes se han formulado teniendo en cuenta lecciones aprendidas en el pasado reciente. Las principales son:

- a) Los programas de crédito y de capacitación contribuyen a aumentos de productividad e ingresos y, en menor medida y en mayor plazo, con aumentos del empleo;
- b) No todas las empresas informales pueden ser apoyadas productivamente;
- c) Es preferible apoyar a las empresas en lo que saben hacer dirigiéndose a sectores donde las economías de escala no son decisivas y en los que no existan problemas de insumos;
- d) En lo que se refiere al crédito, la cooperación de ONGs con departamentos especializados de los bancos comerciales ha resultado positivo; cuanto más cerca están los beneficiarios de los programas mejoran los efectos de éstos y cuando el crédito es entregado a un grupo, con garantías solidarias, antes que a personas individuales ha sido más eficaz.

Capital social

Las propuestas reseñadas buscan contribuir con el fortalecimiento del capital social y de la democracia política entendiendo que la incorporación de las unidades productivas informales a los sectores más dinámicos de la economía contribuirá a potenciar el

crecimiento económico, mejorar la competitividad de las economías, ensanchar la base del tejido emprendedor, favorecer la creación de más y mejores oportunidades de trabajo decente, contribuir a la democratización económica y a un mayor bienestar integral de las mujeres y de los hombres que ejercen su derecho a trabajar, al margen de la legalidad formal, para conseguir el progreso que ellos y sus familias aspiran.

La afirmación democrática supone evaluar en qué medida las reglas de juego establecidas impiden a ciudadanos participar plenamente en el sistema político o en la economía formal. Hay que precisar las barreras que obstaculizan la más plena participación en la vida política y económica.

Hay que transitar de las elecciones libres y limpias hacia un sistema político más participativo y a una economía más inclusiva; sólo así la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico podrán irse consolidando. Una barrera que existe en nuestros países está constituida por los costos de hacer empresa y de trabajar en la formalidad, ello afecta seriamente el crecimiento inclusivo para quienes trabajan en la informalidad como trabajadores de segunda categoría. En la superación de esta barrera juega un rol fundamental el desarrollo de instituciones inteligentes (aquellas que ayudan a disminuir los costos de transacción) administradas por funcionarios probos y técnicamente capaces.

La reflexión reciente sobre la realidad latinoamericana se ha visto enriquecida por dos aproximaciones convergentes: aquella que vincula el Derecho y la Economía y la que toma en consideración el desarrollo institucional. La primera pone en evidencia la interrelación existente entre la normativa jurídica y el desempeño económico, mientras que la segunda destaca el papel de las instituciones públicas y privadas como facilitadoras del progreso individual y social. Ambas son fundamentales para la formulación de políticas y acciones que orienten la evolución que debe seguir la incorporación de la economía informal al proceso de modernización que experimenta América Latina para que, efectivamente, coadyuve a la consecución de un tipo de desarrollo, que por ser integral,

merezca el calificativo de humano.

En la construcción del capital social de nuestros países es fundamental la democratización de la empresa privada como un instrumento que puede mejorar el desempeño económico, la inclusión social y la gobernabilidad democrática.

Un signo de los tiempos en las últimas décadas en América Latina ha sido la tendencia hacia el regreso de la democracia como forma de gobierno. Sin embargo no basta con la buena voluntad de los gobernantes para la concreción de los ideales democráticos, pues la secular primacía de los Estados respecto de las sociedades civiles ha generado -paradójicamente- una frágil institucionalidad pública y gobiernos débiles. La tendencia hacia la democracia debe consolidarse para dar estabilidad a los gobiernos y superar obstáculos estructurales que dificultan la transición hacia auténticas poliarquías.

Etimológicamente poliarquía significa “muchos gobernantes” y es, por lo tanto, un término opuesto a oligarquía. El concepto desarrollado por Robert Dahl pone énfasis en el proceso democrático para que los ciudadanos tengan capacidad de control sobre las autoridades políticas que eligen, así como sobre las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder.

Hay poliarquía cuando es posible la más amplia participación en el debate político y, por tanto, plena vigencia de las libertades de expresión y de asociación; cuando las decisiones que construyen la vida social se realizan a través de elecciones libres y periódicas en competencia limpia por los votos; cuando existe un sistema democrático representativo y pluralista que protege los derechos de las minorías; cuando los ciudadanos pueden incluir sus problemas en las agendas de los diferentes niveles gubernamentales; cuando todos los integrantes de la base societaria pueden definir los regímenes y sistemas para la generación y distribución de los recursos y la forma en que debe moldearse la sociedad misma; y cuando el derecho se produce democráticamente y origina un ordenamiento capaz de vincular a todos los miembros de una sociedad.

Como lo señala Daniel Zovatto en un reciente artículo de “La Nación” de Costa Rica: “el fortalecimiento y la consolidación de nuestras aún frágiles democracias no pasan por líderes carismáticos y providenciales. (...) el camino a seguir es otro: mediante la participación madura y activa de los ciudadanos; con instituciones legítimas, transparentes y eficaces; con la existencia de un sistema de frenos y balances entre los poderes, con liderazgos democráticos y una sólida cultura cívica”.

Desde esa perspectiva los esfuerzos a favor de la incorporación de la economía informal al proceso de modernización latinoamericano contribuyen a consolidar y legitimar la democracia.

Democratizar el acceso a la propiedad privada y a la empresa conducirá a un mayor protagonismo de la sociedad civil y generará un movimiento que obligará a los Estados, en todas sus instancias, a volverse más responsables respecto de los ciudadanos. Ello, conjuntamente con la promoción de los derechos laborales de quienes trabajan en la informalidad, constituirá un aporte sustantivo a la gobernabilidad democrática en América Latina.

Se trata construir más democracia trabajando para que haya menos economía informal.

VIRGILIO LEVAGGI - Estudió Humanidades y Derecho en la Pontificia Universidad Católica de Perú y Asuntos Públicos e Internacionales en la Universidad de Princeton. Fue Director Regional Adjunto de la OIT para las Américas y el Caribe. Actualmente es el Director del Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.