

SNU
2014

Economía informal: ¿democracia a medias?

INSUMOS PARA UN
DIALOGO IMPOSTERGABLE



Economía informal: ¿democracia a medias?

INSUMOS PARA UN
DIÁLOGO IMPOSTERGABLE

CRÉDITOS

EDITOR

Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador
Antiguo Cuscatlán, SNU© 2014

COORDINADOR RESIDENTE DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SALVADOR

Roberto Valent

EQUIPO DE COMPILACIÓN Y EDICIÓN

Nancy Argueta (Coordinadora)
Carlos León Ramos
Soraya Molina (apoyo administrativo)

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Ruth Aída González Guerrero

FOTOGRAFÍAS:

GEM El Salvador
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Mauro Arias

DIAGRAMACIÓN:

Contracorriente editores

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:

Programa “Consolidación de la estrategia de atención a la pobreza” de PNUD, financiado por:

Proyecto “Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras” de OIT



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération luxembourgeoise



SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SALVADOR

Blvd. Orden de Malta Sur, edificio de las Naciones Unidas # 2-B,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad
PBX: (503) 2209-3500
www.nacionesunidas.org.sv

Los conceptos vertidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Sistema de las Naciones Unidas o de los socios que aportaron fondos para su elaboración.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
GLOSARIO	8
RESUMEN EJECUTIVO	14

01	Informalidad, trabajo y democracia Virgilio Levaggi	18
02	Humanizar el debate sobre la informalidad Roberto Valent	26
03	Luchar contra la informalidad en El Salvador: avances y desafíos Carolina Ávalos	36
04	Sector informal en El Salvador: una lectura crítica Roberto Góchez Sevilla	44
05	Empleo informal y emprendimiento en El Salvador Manuel Sánchez Masferrer	52
06	La transición a la formalidad en América Latina Álvaro Ramírez	64
07	Generando incentivos para la formalidad Elfid Torres	78
08	Hacia una formalización progresiva en las dimensiones laborales y tributarias Roberto Valent	86

INTRODUCCIÓN

En El Salvador, 2 de cada 3 personas económicamente activas carecen de trabajo formal. Los salvadoreños y las salvadoreñas en esta situación enfrentan condiciones de precariedad y vulnerabilidad pues, además de ser excluidos (lo cual es causa y, a la vez, consecuencia de la informalidad), tienen nula o escasa protección social y se exponen a situaciones de riesgo.

La informalidad, además de afectar a la ciudadanía que labora en estas condiciones, impacta de manera negativa a los ámbitos económico, político y social: disminuye la potencialidad de la economía para crecer e impulsar el desarrollo social e impide que el Estado mejore los servicios que ofrece a la población como resultado de la imposibilidad para ampliar la base tributaria y obtener mayores ingresos. Todo lo anterior genera un círculo vicioso que socava la democracia.

Sin duda, la informalidad laboral es una problemática compleja que afecta a muchos ámbitos y tiene repercusiones variadas, por lo cual debe ser analizada bajo una óptica sistémica y no sectorial, y desde un enfoque de derechos humanos en lugar de uno exclusivamente economicista.

En ese marco, y con el objetivo de reflexionar acerca de las políticas públicas y acciones de corto, mediano y largo plazo que deberían impulsarse para formalizar la economía salvadoreña, el Sistema de las Naciones Unidas organizó el 3 de diciembre de 2013 el foro “Informalidad: desafío para la democracia salva-

“ Sin duda, la informalidad laboral es una problemática compleja que afecta a muchos ámbitos y tiene repercusiones variadas, por lo cual debe ser analizada bajo una óptica sistémica y no sectorial, y desde un enfoque de derechos humanos en lugar de uno exclusivamente economicista. ”

doreña”. En este espacio se promovió la discusión entre dirigentes y líderes de la ciudadanía, empresa privada, academia, organizaciones sociales, Gobierno y equipos de campaña de los candidatos que en ese momento aspiraban a la presidencia de la República.

Cada una de las ponencias compiladas en esta publicación, y que fueron disertadas en el foro antes mencionado, exponen las valoraciones de sus autores y autoras sobre la temática planteada. Además, aportan estrategias y experiencias relevantes para formalizar la economía en El Salvador, y comunican buenas noticias sobre acciones que se están ejecutando para lograr ese objetivo. En este sentido, muchas de estas medidas se centran en el fortalecimiento de la institucionalidad que regula el mercado de trabajo y del marco legal que tutela los derechos de la población trabajadora, especialmente de quienes están en condición de mayor vulnerabilidad.

Quienes contribuyen con sus ponencias merecen un especial reconocimiento por compartir los conocimientos que se han registrado en este documento. Con esta iniciativa se pretende continuar el debate y la generación de ideas para garantizar la formalidad laboral y, con ello, la democracia. Se espera que la población, sus autoridades y demás actores sociales continúen este esfuerzo, generando espacios de encuentro y toma de decisiones para que, en el corto y mediano plazo, se implementen políticas públicas consensuadas para responder al desafío de la formalización y de la inclusión.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFIP	Administración Federal de Impuestos
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ASAFONDOS	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEDEMYPES	Centro de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAMYPE	Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa
CODEMYPE	Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social de El Salvador
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
ILD	Instituto Libertad y Democracia
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al valor agregado
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
MPE	Ministerio Público del Estado de São Paulo

MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAPEP	Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREALC	Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe
RENACEMPLEO	Red Nacional de Empleo
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TEA	<i>Total Early-Stage Entrepreneurial Activity</i> (Tasa de emprendimiento temprano)

GLOSARIO

Bienestar: condición generada por el aseguramiento de las circunstancias, recursos y demás elementos del contexto, necesarios para vivir bien, con tranquilidad, de manera holgada y abastecida, así como libre de preocupaciones fundamentales.

Cadena de valor: conjunto amplio de actividades que abarca, entre otros, los siguientes pasos: compra y elección de materia prima, así como concepción, diseño, creación, comercialización y entrega de un producto o servicio el cual, con cada paso, adquiere más valor.

Capacidades (*capabilities*): elementos fundamentales de la calidad de vida de las personas que hacen referencia a lo que cada individuo es capaz de hacer y ser. Constituyen, en esencia, un conjunto de oportunidades, usualmente interrelacionadas, para elegir y actuar en libertad; oportunidades que toman en cuenta las habilidades de las personas, pero de forma combinada con el entorno político, social, económico y ambiental.

Capitalismo: sistema económico y social basado en la concentración del capital y en la propiedad privada de los medios de producción como medios para generar riqueza. Este sistema se rige bajo leyes de mercado.

Caudillismo: fenómeno político y social que se originó y desarrolló con especial predominio en Latinoamérica durante el siglo XIX. Se caracterizó porque el poder político residía en un único y carismático líder, en quien la población cifraba su confianza y todo el potencial para implementar cambios y reformas.

Ciclo de vida: enfoque para analizar y diseñar políticas públicas que reconoce el proceso evolutivo de las personas a lo largo de diversas etapas de desarrollo físico y psicosocial. Este enfoque supone que las personas están expuestas y enfrentan distintas necesidades y riesgos a lo largo de estas etapas (pre y peri-

natal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez). Desde la política pública, las diferentes necesidades y riesgos deben abordarse para asegurar la plena realización de las capacidades de las personas y la expansión de sus libertades.

Circulación mercantil no capitalista: intercambio de bienes económicos que atiende a una lógica no capitalista.

Ciudadanía: pertenencia a una determinada comunidad política organizada que otorga una serie de derechos y obligaciones a sus miembros, los cuales deben ser respetados. Ejemplos de derechos son el derecho al voto, a elegir a las autoridades que se consideren pertinentes y a participar de cualquier bien que se derive de la participación comunitaria. En contrapartida, los ciudadanos deben cumplir con obligaciones tales como el pago de impuestos, cumplimiento de las leyes, entre otras.

Commodities: término anglosajón que hace referencia a las mercancías que tienen valor y uso comercial.

Competitividad: capacidad empresarial, personal o de un país para obtener rentabilidad de mercado, en comparación con sus competidores. Para ello, se debe generar satisfacción de los consumidores por medio de establecer la relación idónea y equilibrada entre los siguientes aspectos: valor del bien económico, cantidad que se ofrece al consumidor e insumos necesarios para generar u obtener el bien económico. A esto hay que agregar que se debe tomar en cuenta la productividad de los competidores.

Costo de oportunidad: costo que acarrea la elección o decisión de realizar una actividad económica en lugar de otra que pudiera haber generado mayores ingresos o ser una mejor alternativa. También es el costo generado por elegir una alternativa en lugar de la otra.

Democracia: régimen político en el cual las decisiones que afectan a una nación son adoptadas de manera colectiva por los ciudadanos mediante mecanismos de participación directa o indirecta. Se pueden distinguir varios tipos y niveles de democracia, pero se destacan los siguientes elementos básicos: la existencia de elecciones libres, abiertas y competitivas, la posibilidad de la alternancia en el poder, la existencia de un sufragio universal adulto y la garantía de ciertos derechos civiles tradicionales, como la libertad de expresión, la libertad de organización y el debido proceso. En un sentido más amplio, comprende el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales, el apego al Estado de derecho, la independencia de los poderes del Estado y el establecimiento de reglas claras para acceder al poder.

Desarrollo humano: proceso de ampliación de las opciones de las personas y fortalecimiento de sus capacidades para potenciar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer. Este enfoque normativo, promovido por el PNUD alrededor del mundo, implica asumir que el centro de todos los esfuerzos de desarrollo y el foco de todos los análisis y políticas deben ser las personas.

Desempleo: situación laboral de las personas que, estando en edad de trabajar, no trabajan pero buscan activamente un empleo.

Discriminación: acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades, a partir de criterios determinados que, entre otros, pueden ser edad, sexo, raza, color de piel, nivel de estudios, nivel social, conocimientos, riqueza, orientación sexual, etc.

Economía informal: conjunto de actividades económicas desarrolladas por la población trabajadora y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.

Elusión tributaria: acciones y maniobras realizadas por los contribuyentes para ahorrarse el pago de impuestos, por medio de aprovechar los vacíos o ambigüedad de las leyes. La elusión no es estrictamente ilegal, pero sí es una problemática que, entre otros aspectos, reduce significativamente la recaudación tributaria.

Empoderamiento: principio del desarrollo humano que se refiere a la capacidad y el poder que tienen las personas de participar activamente en los procesos de desarrollo, de modo que puedan ejercer sus opciones en libertad e influir en las decisiones que afectan sus vidas. Presupone un entorno político democrático, pero también inversiones en educación y salud, así como la equiparación en las condiciones de acceso a activos productivos.

Emprendimiento: acción de iniciar una empresa, ya sea asumiendo la creación de un nuevo negocio o la promoción del desarrollo y el crecimiento de uno ya existente. Supone esfuerzos individuales o colectivos en la organización y administración de las actividades necesarias para el funcionamiento del negocio, la innovación en los mecanismos para ponerlo en marcha y la gestión de los riesgos financieros u operativos que dicha práctica conlleva.

Emprendimiento de oportunidad: actividad económica propiciada por la identificación de un nuevo nicho, necesidad de mercado o por la oportunidad para obtener ingresos complementarios o mayores.

Emprendimiento de subsistencia: actividad comercial que constituye un mecanismo de escape ante la falta de empleos en el sector formal y representa una base para que los trabajadores y las trabajadoras excluidos obtengan ingresos. Sin embargo, el emprendimiento de subsistencia, en sí mismo, ofrece pocas oportunidades para incorporarse a la formalidad.

Enfoque regulacionista: enfoque que se centra en las características de los mercados de trabajo y que concibe la informalidad como el conjunto de actividades que escapan a la regulación, principalmente estatal. En otras palabras, el criterio clave sería el cumplimiento de ciertas normas laborales y no tanto las condiciones productivas del sector.

Equidad: principio del desarrollo humano que hace referencia a un derecho individual y colectivo, que se fundamenta en la universalidad del valor de la vida humana, pero también en el reconocimiento de las diferencias y la diversidad como parte intrínseca de la esencia humana. La equidad supone la no discriminación, la autonomía y la libertad. Implica igualdad de oportunidades, trato justo y respeto.

Evasión fiscal: es el conjunto de maniobras y acciones puestas en práctica por contribuyentes para evitar, de manera ilegal, el pago de impuestos.

Gobernabilidad democrática: es un proceso y, a la vez, la capacidad de una sociedad para resolver conflictos, lograr acuerdos y establecer objetivos y políticas de forma pacífica, a través del concurso, diálogo y concertación permanente entre la sociedad civil y el Gobierno. Este proceso implica el respeto y establecimiento de normas, instituciones reguladoras y un orden jurídico que, entre otros aspectos, legitimen y propicien un Estado de Derecho y el goce y respeto de los derechos humanos.

Informalidad laboral: condición laboral que se caracteriza ya sea por no estar regulada por ley o por no disponer de acceso a las diferentes formas de seguridad social. La informalidad está asociada a la falta de trabajo decente y genera círculos viciosos que reproducen la pobreza, exclusión, y desigualdad.

Monotributo: esquema tributario simplificado que unifica en un pago las obligaciones impositivas y las contribuciones de seguridad social

Poliarquía: etimológicamente, *poliarquía* significa “muchos gobernantes”. El concepto desarrollado por Robert Dahl se centra en el proceso democrático por el que la ciudadanía tiene capacidad de control sobre las autoridades políticas que eligen y sobre las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder. Así, por ejemplo, hay poliarquía cuando, entre otras circunstancias, la población puede incluir sus problemas en las agendas de los diferentes niveles gubernamentales.

Políticas públicas: respuestas que da el Estado a las demandas de la sociedad en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Involucra una toma de decisiones y un proceso previo de análisis y de valoración de dichas necesidades. Son el instrumento por medio del cual los Estados —a través de los gobiernos y sus instituciones— pueden abrir los espacios sociales, reducir las brechas de origen y potenciar el desarrollo humano.

Productividad: razón que expresa, en términos económicos, la relación entre el producto y los insumos de producción. Una mayor productividad implica iguales o mayores niveles de producto, con menores o iguales niveles de insumos, respectivamente. En el paradigma del desarrollo humano, la productividad como principio está estrechamente vinculada al desarrollo y uso de las capacidades y requiere que se promuevan inversiones en las personas y en la generación de un entorno macroeconómico propicio para que los seres humanos desarrollen al máximo su potencial.

Reconversión tecnológica: proceso de modernización, aprendizaje y transformación en el ámbito tecnológico que es asumido por una empresa o por una persona con el fin de optimizar sus actividades y operaciones y adaptarse a las demandas del mercado.

Remesas: flujo de ingresos que envían las personas residentes en el exterior del país.

Sostenibilidad: principio del desarrollo humano que alude a la posibilidad de preservar la igualdad de oportunidades para todos, ahora y en el futuro, es decir, intra e inter-generacionalmente. Supone, precisamente, la capacidad de

mantener un similar nivel de bienestar que asegure las libertades de las personas en un momento actual, sin perjuicio del bienestar de las próximas generaciones.

Subsunción al capital: se refiere al proceso de incorporación, subordinación o sometimiento del trabajo al capital, en un modo de producción capitalista.

Trabajadores familiares auxiliares: tipo de trabajador o trabajadora que labora, sin remuneración, en una empresa económica de un familiar con quien puede o no vivir en el mismo hogar.

Trabajo: conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.

Trabajo decente: trabajo que ofrece un contrato laboral, remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres.

Trabajo reproductivo: es el trabajo que consiste en el conjunto de actividades, atenciones y cuidados propinados a los miembros de la familia y a los entornos y ambientes en que estos viven y se desarrollan. Este tipo de trabajo incluye la realización de actividades tan variadas como proveer alimentación, cuidar de la salud y del bienestar físico de otros y brindar apoyo psicológico y emocional, entre otras. El trabajo reproductivo tiende a ser invisibilizado, a pesar de su importante contribución económica y social.

Tripartismo: relación de cooperación y diálogo entre tres actores de vital importancia para el contexto económico: el Estado, representado por los gobiernos; los empleadores y empleadoras y la población trabajadora. El tripartismo busca generar concertación social.



RESUMEN EJECUTIVO

Imaginar y hacer posible un nuevo país (PNUD, 2013), más incluyente y competitivo requiere, en primer lugar, generar empleo decente y superar la informalidad laboral que afecta a millones de personas en El Salvador. Este fenómeno, que es multifacético y sujeto de distintas interpretaciones teóricas (muchas de las cuales se esbozan en esta publicación), constituye un obstáculo central en el camino hacia un desarrollo compatible con los principios de gobernabilidad democrática.

La informalidad genera en las economías, círculos viciosos que reproducen pobreza, exclusión, desigualdad y la noción de que no todos los miembros de la ciudadanía tienen los mismos derechos y obligaciones; de igual manera, un aumento de la informalidad disminuye el crecimiento económico y debilita la legitimidad de las instituciones.

En cambio, con la formalización del empleo las personas trabajadoras disfrutarían plenamente de sus derechos y del acceso a los servicios necesarios para desarrollar su talento. También las empresas y el Estado se beneficiarían: en el caso de las primeras, gozarían de un ecosistema propicio para su dinamización y se reducirían los efectos negativos de la competencia desleal; el Estado, por su parte, recibiría mayores ingresos producto de una base tributaria más amplia, con lo cual se podría mejorar la calidad y cobertura de los bienes públicos y, de esta forma, impulsar un desarrollo más equitativo en democracia.

A la luz de este análisis, el desafío no es menor. En América Latina y el Caribe, al menos 127 millones de personas trabajan en condiciones de informalidad, y en el caso de la población trabajadora del área urbana, el 47.7 % labora de esta forma. Incluso si la región lograra mantener un crecimiento económico robusto, serían necesarios más de 50 años para reducir esta cifra a la mitad (OIT-FORLAC, 2012).

En el caso de El Salvador, 2 de cada 3 empleos son informales; es decir, no brindan protección social, no generan pago de impuestos y carecen de prestaciones. La incidencia de la informalidad es especialmente aguda en los quintiles de la población con menores ingresos y, por ende, constituye uno de los más importantes determinantes del patrón de desigualdad existente.

Surge entonces la pregunta: ¿qué se puede hacer para que El Salvador, de manera progresiva y sostenida, se enrumbe hacia un futuro en el que su población trabaje en condiciones de formalidad? Son muchas las acciones que se pueden realizar. Precisamente, los autores y las autoras cuyas ponencias se compilan en esta publicación aportan soluciones y experiencias muy relevantes al respecto.

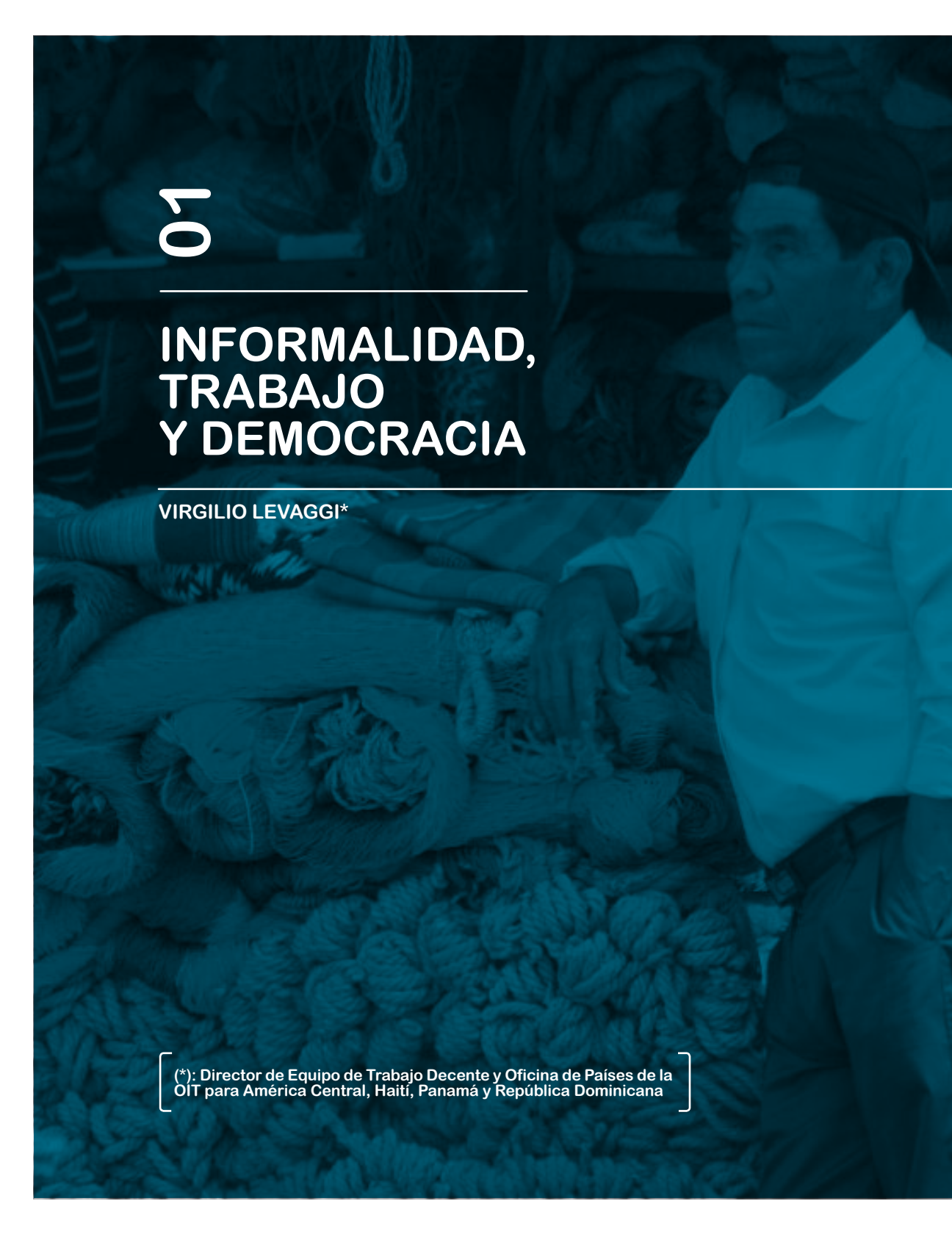
Una de las lecciones que se derivan de la experiencia internacional con la temática del trabajo informal, es que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente, y que es indispensable diseñar e implementar políticas y programas que propicien la formalidad.

Algunas de las políticas y acciones concretas recomendadas durante el foro (y detalladas en este documento) son las siguientes:

- Debater sobre el tema de la informalidad con un sentido de humanidad, justicia y responsabilidad. Además, reiterar la necesidad de promover un cambio cultural que propicie la percepción de esta realidad laboral como una traición al contrato social por el que, en principio, todos los ciudadanos aportan y a cambio obtienen los beneficios de protección de un Estado.
- Revisar, modificar y adaptar las regulaciones, principalmente laborales y tributarias, para evitar la evasión y garantizar el disfrute efectivo de los derechos laborales vigentes. La evidencia internacional demuestra que las medidas que simultáneamente reducen el costo de la formalidad y aumentan el costo del incumplimiento de las obligaciones legales parecen reorientar las conductas y decisiones de los agentes económicos en favor de la formalización.
- Innovar en mecanismos que amplíen la protección social y las bases tributarias, por medio del reconocimiento formal de derechos y obligaciones. Asimismo, es necesario mejorar la coordinación entre instituciones que recaudan y administran beneficios para la seguridad social y entre estas y las que recaudan ingresos tributarios. Estas medidas se complementan con el refuerzo de los mecanismos solidarios de los sistemas contributivos actuales y con el fomento de la co-responsabilidad entre la población trabajadora, Estado y quienes generan empleos.
- Generar un entorno favorable para la creación y desarrollo de empresas formales, para lo cual se debe mejorar la regulación existente y reducir la sobre-regulación en los procesos para el registro, operación y cierre de empresas.

“ En el caso de El Salvador, 2 de cada 3 empleos son informales; es decir, no brindan protección social, no generan pago de impuestos y carecen de prestaciones... Por ende, constituye uno de los más importantes determinantes del patrón de desigualdad existente. ”

- Implementar regímenes tributarios únicos o simplificados para pequeños contribuyentes.
- Generar incentivos para formalizar las unidades productivas mediante el acceso a mercados y cadenas de valor.
- Fomentar estrategias asociativas para superar las condiciones de precariedad. Asimismo, desarrollar mecanismos para mejorar las condiciones de vida y laborales de quienes trabajan de manera informal: por ejemplo, implementar proyectos y brindar recursos para la atención y cuidado de sus hijos menores de edad, facilitar la obtención de créditos, entre otros.
- Articular políticas y acciones de fomento a la formalización con otras intervenciones vinculadas al desarrollo de las capacidades de la población (educación a lo largo del ciclo de vida, capacitaciones y fomento de servicios de desarrollo empresarial), a fin de asegurar mejoras en la productividad de la fuerza laboral.
- Promover un diálogo social con el fin de diseñar e implementar políticas y programas de formalización. En este diálogo participarían activamente quienes generan empleos, trabajadores y trabajadoras, así como asociaciones que representan a la población trabajadora y emprendedora que pertenece al sector de la economía informal.
- Disponer de información precisa, confiable y oportuna para la toma de decisiones, incluyendo estadísticas e información cualitativa de calidad. Los medios para obtener esta información podrían ser los siguientes: observatorios del mercado laboral, investigaciones sobre la dinámica del trabajo informal en el país, así como análisis de los imaginarios que existen en El Salvador en torno a este tema. Esto último sería útil para comprender a profundidad el fenómeno de la informalidad.

A man in a white shirt and cap is working with large coils of rope in a workshop. The background is filled with more rope and tools. The image has a blue tint.

10

INFORMALIDAD, TRABAJO Y DEMOCRACIA

VIRGILIO LEVAGGI*

[(*) : Director de Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la
OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana]

RESUMEN

En esta ponencia se define el término *trabajo informal*, de acuerdo con la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se especifica, además, que este tipo de ocupación adopta modalidades diversas, heterogéneas y dinámicas. Por tanto, el término se aplica a la población que trabaja realizando actividades de subsistencia y, a la vez abarca, por ejemplo, a la población que enfrenta diferentes obstáculos para establecer y desarrollar sus emprendimientos en la legalidad.

La informalidad laboral es un fenómeno enlazado a la falta de trabajo decente y a las condiciones laborales adversas que esto genera (trabajos improductivos, injustamente remunerados, sin reconocimiento o protección legal, con inadecuada protección social, etc.). Los trabajos que se realizan bajo estas condiciones no constituyen, únicamente, un fenómeno laboral; son también un síntoma de la disfunción de las economías y de las sociedades, un problema político y una grave amenaza para las democracias. Por tanto, hay que apostar por la formalización laboral: es decir, se debe garantizar que los trabajos y emprendimientos se realicen en condiciones de legalidad y que se respeten los derechos humanos y laborales. Esta debe ser una prioridad en la agenda de la próxima administración que guiará los destinos de El Salvador.

INTRODUCCIÓN

La presentación del reciente *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. (PNUD, 2013) ha puesto sobre el tapete la importancia de una sociedad y una economía inclusivas, y el rol que tiene la generación de empleo en su consecución.

Además de su importancia socioeconómica, la generación de empleo formal es muy relevante para la gobernabilidad democrática. El empleo de calidad sigue siendo uno de los medios principales para que las personas definan su identidad y su posición en la comunidad, pues permite participar en la vida productiva de una sociedad y obtener ingresos; contribuye con la formación de la autoestima y la realización personal y, además, provee prestigio social y facilita la participación cívica y política.

El trabajo ha sido, es y será componente sustantivo del contrato social que sustenta la gobernanza de las democracias. En este sentido, la dimensión política de la informalidad no puede ser ignorada en países que deben desarrollar una institucionalidad capaz de brindar servicios a su ciudadanía; servicios que, por cierto, tienen costos. De allí la importancia de revisar las responsabilidades —incluyendo las tributarias— de las unidades productivas y comerciales informales, como viene proponiendo el PNUD en El Salvador.

Esta ponencia se centra en el trabajo informal como unidad de análisis. Interesa, entonces, el destino de hombres y mujeres cuyos derechos laborales no son reconocidos; interesa dignificar su trabajo y hacerlo decente. Sólo así podrá hablarse de consolidar la gobernabilidad democrática.

VISIONES DE LA INFORMALIDAD

El término sector informal se origina en un reporte de la OIT sobre Ghana y Kenia a comienzos de la década de los setenta. Dicho reporte destacaba que el problema central de ambos países no era el desempleo, sino un vasto número de trabajadores y trabajadoras luchando por producir bienes y servicios sin que sus actividades fueran reconocidas. Cualquier semejanza con la realidad contemporánea en Latinoamérica no es mera casualidad.

En el informe se destacó que en la informalidad urbana actuaban productores independientes, la mayoría población auto-empleada que, a su vez, empleaba

“ Hoy es más claro que el gran desafío contemporáneo de América Latina es absorber la economía informal. Esa será la prioridad en los próximos veinte años. Que el 50 % de la actividad productiva no tenga responsabilidad frente al Estado es un costo enorme. Por eso es que cada vez más los países quieren la formalización. El desarrollo pasa por ahí. Es un desafío complejo. ”

[Guy Ryder, director general de la OIT]

a miembros de su familia y también a personal o aprendices con quienes no tenían vínculos familiares. Para designar a este sector laboral se han usado diferentes términos: economía subterránea, en la sombra, gris, oculta, paralela, entre otros.

Para algunos, el sector informal está constituido por empresarios y empresarias que producen bienes y servicios legítimos sin los permisos o autorizaciones debidas, incurriendo en ilegalidades 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, según este supuesto, actúan en la informalidad y son extra legales desde el punto de vista reglamentario y no desde una perspectiva criminal.

Sin embargo, el concepto sector informal hace referencia a realidades muy diversas, heterogéneas y dinámicas: así como se aplica a la población que trabaja realizando actividades de subsistencia, también abarca a quienes enfrentan diferentes obstáculos para establecer y desarrollar sus emprendimientos en la legalidad. Por tanto, la informalidad no es de un solo tipo.

La economía informal no opera absolutamente escondida ni todo el sector 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).

DEFINICIÓN DEL TRABAJO INFORMAL

Para el Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, en la década de los ochenta el empleo informal era una forma de producir, originada por el excedente de mano de obra disponible dada la incapacidad del sector formal de la economía de absorberla. Consistía en actividades económicas de poca dimensión, que podían ser desarrolladas por personas individuales o familias, básicamente no asalariadas o con empleos precarios, que no requerían un sofisticado o elevado nivel de instrucción formal y de calificaciones profesionales. No solían tomarse en cuenta las normas administrativas, impositivas y de seguridad que regulaban la actividad formal; predominaba el trabajo por cuenta propia y, cuando se llevaba a cabo en relación de dependencia, no era propiamente un “verdadero empleo” asalariado, pues la población trabajadora no estaba registrada o lo estaba de manera parcial e incompleta. Además, la productividad era baja; la duración promedio de la jornada de trabajo superaba los máximos legales; la continuidad de las tareas era irregular y los ingresos (que eran pobres), así como el volumen y contenido de la producción, se adaptaba rápidamente con bajos costos y de manera flexible.

Para el Instituto Libertad y Democracia (ILD), en la década de los noventa la informalidad laboral contemplaba a quienes trabajaban en actividades clandestinas, estaban al margen de la ley y no pagaban impuestos. El origen del sector informal sería una alternativa a ejercer el trabajo de manera formal, debido a las restricciones y las trabas existentes para crear una empresa. De este modo, contribuyeron al desarrollo de la informalidad la excesiva regulación estatal, los múltiples controles y trámites burocráticos, la corrupción para otorgar las autorizaciones, y la falta de una normativa legal que otorgara la libertad de emprender, de crear empresas para poder producir. El sector requería apoyo (legalización, créditos promocionales, asesoría técnica, formación profesional, acceso a infraestructura edilicia, entre otros), lo cual hubiera reducido el desempleo y la pobreza.

A la luz de las conclusiones de la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, el empleo informal incluye a las siguientes actividades económicas:

- Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, que poseen sus propias empresas del sector informal.
- Empresarios y empresarias del sector informal que, a su vez, generan empleos.
- Trabajadores y trabajadoras familiares auxiliares.
- Miembros de cooperativas de productores y productoras informales.

- Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar, los cuales constituyen una aportación importante al consumo total de este.
- Población asalariada con empleos informales en empresas del sector formal, informal o en hogares.

Se considera que las personas asalariadas tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, y no gozan de protección social o de determinadas prestaciones relacionadas con el empleo. En algunos casos, son empleos a los que el reglamento laboral no se aplica, o en los que no se cumple o respeta.

Quienes laboran de manera informal no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos nacionales. Las mujeres y los hombres que producen bienes y servicios legales, aunque sus actividades no estén registradas o declaradas, merecen respuestas a sus esfuerzos.

Por diferentes razones, la formalización de las actividades de este colectivo es un reto para la democracia y para el desarrollo, sobre todo porque repercute en la economía formal y viceversa. Es, además, un proceso que va más allá de implementar las 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. La cuestión está en cómo la institucionalidad puede garantizar que ello se cumpla cabalmente.

En resumidas cuentas, formalizar significa asegurar que toda ocupación se realice en condiciones decentes: que sea productiva, justamente remunerada, con reconocimiento y protección legal y con adecuada protección social.

Debido a la insuficiente generación de empleo, la mayoría de nuevos puestos de trabajo en la región carecen de estas condiciones, se han creado en la informalidad y no responden al paradigma de inclusión social y ciudadanía plena.

Por otra parte, la falta de trabajo decente no es solo un fenómeno laboral, sino que es síntoma de la creciente anomia social y de la 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 formal a su población ve deslegitimizada su institucionalidad pública e incluso privada.

Por tanto, el objetivo en El Salvador debe ser generar una creciente economía formal que proporcione empleos decentes, así como ingresos adecuados y

protección social. Es particularmente importante cambiar la situación de las mujeres y hombres que trabajan por cuenta propia.

DEMOCRACIA E INFORMALIDAD

Una característica de las últimas décadas en América Latina ha sido la tendencia del 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, puesto que hay varios factores en contra: a) la arraigada tradición autoritaria y caudillista en la región; b) la secular primacía de los Estados respecto de la ciudadanía; y c) la frágil institucionalidad pública, que puede explicar la relativa debilidad de muchos gobiernos. 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”. El concepto desarrollado por Robert Dahl se centra en el proceso democrático por el que la ciudadanía tiene capacidad de control sobre las autoridades políticas que eligen y sobre las instituciones a través de las cuales se ejerce el poder.

Hay poliarquía cuando, entre otras circunstancias, la población puede incluir sus problemas en las agendas de los diferentes niveles gubernamentales; cuando todos los integrantes de la base societaria pueden escoger los regímenes y sistemas para la generación y distribución de los recursos, así como elegir la forma en que debe moldearse a la sociedad. También hay poliarquía cuando el derecho se produce democráticamente y origina un ordenamiento capaz de vincular a toda la ciudadanía.

Es muy difícil que la gobernabilidad democrática se consolide en una sociedad donde la mayoría trabaja en la informalidad, con condiciones laborales que apenas les permiten sobrevivir y les someten a situaciones desventajosas (jornadas más extensas, mayores riesgos producidos por las condiciones de trabajo, violación a los derechos humanos y laborales, discriminación, etc.) y, en contraposición, existe una minoría que logra progresar porque trabaja en la formalidad.

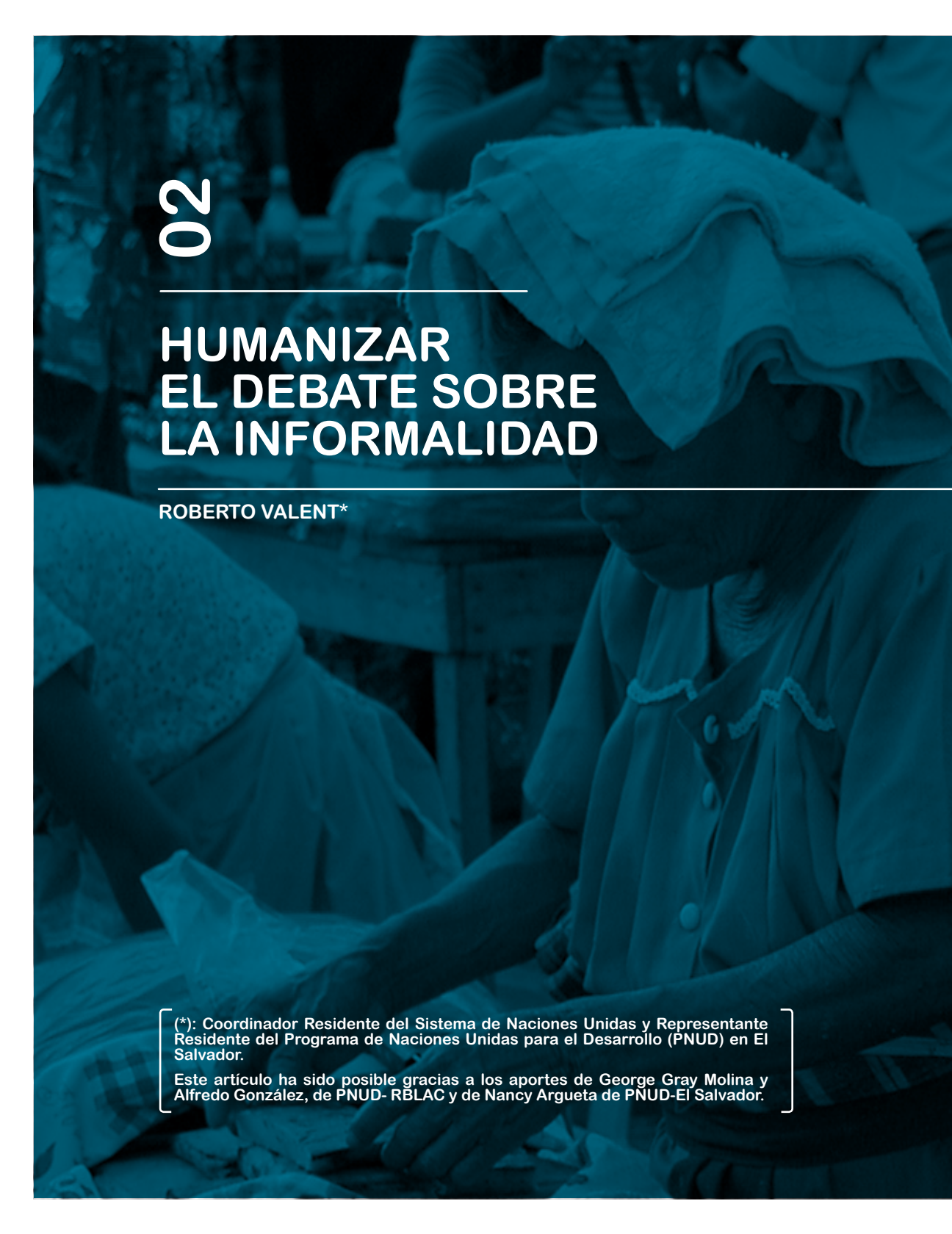
El trabajo decente, que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades, no es cualquiera. Es el que respeta los principios y derechos laborales fundamentales; ofrece un ingreso digno y proporcional al esfuerzo de quien lo desempeña y se realiza sin discriminación de género o de cualquier otro tipo.

Un trabajo decente, además, garantiza protección social, reconoce el diálogo y el tripartismo y es ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana. Esas garantías solo se pueden conseguir en la formalidad.

La generación de trabajo formal en el país debería ser una prioridad en la agenda de la próxima administración que guiará los destinos de El Salvador. En dicha tarea podrán contar con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con los conocimientos que ha desarrollado en los últimos 42 años con respecto al trabajo informal, un fenómeno cada vez más extendido a nivel mundial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OIT-FORLAC (2012). *En América Latina y el Caribe hay 127 millones en la informalidad*. [Tríptico]. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_220326.pdf



02

HUMANIZAR EL DEBATE SOBRE LA INFORMALIDAD

ROBERTO VALENT*

(*): Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador.

Este artículo ha sido posible gracias a los aportes de George Gray Molina y Alfredo González, de PNUD- RBLAC y de Nancy Argueta de PNUD-El Salvador.

RESUMEN

Esta ponencia trata sobre la informalidad laboral y cómo esta puede ser un obstáculo para el desarrollo humano, pues atenta contra los cuatro pilares que lo sustentan: la equidad, la productividad, el empoderamiento y la sostenibilidad.

El trabajo informal pone en riesgo el desarrollo y uso de las capacidades de las personas, provoca severos déficits de protección social, propicia el incumplimiento de deberes y la omisión en el goce de derechos y protecciones, y debilita la capacidad de las sociedades de mantener adecuados, pero similares niveles de bienestar entre generaciones actuales y futuras.

La informalidad es, por tanto, un freno al progreso social y económico y, aunque no es sinónimo de pobreza, sí está altamente correlacionada con ella (PNUD, 2013). Sin embargo, es importante reiterar que el trabajo informal no es únicamente un problema del mercado laboral: es también consecuencia del débil funcionamiento de las instituciones y de las bajas inversiones en el desarrollo de las capacidades de las personas a lo largo de su ciclo de vida. Por lo tanto, la discusión en torno a la problemática también debe comprender otros ámbitos institucionales y de política pública, como el fiscal, el social y el educativo.

INTRODUCCIÓN

La informalidad es la punta de un *iceberg*. Es la manifestación de un problema por el que la mayoría de los trabajadores y trabajadoras salvadoreños son excluidos de los sectores productivos de la economía, de los sistemas de protección social e incluso de la ley.

La OIT ha adoptado en la última década el término de economía informal para referirse al conjunto de actividades realizadas por la población que trabaja o por unidades económicas que no están —legalmente o en la práctica— contempladas o lo suficientemente reguladas por arreglos formales (Trebilcock, 2005). Comprende, entonces dos tipos de actividades: las que operan fuera del marco de la ley (porque esta no las considera o regula) y las actividades sobre las cuales no se aplica o refuerza la legislación.

La redefinición de la economía informal trasciende la división tradicional entre sectores formales e informales que hacía referencia al tamaño y características de las unidades productivas, en algunos casos, exclusivamente en los entornos urbanos. En la nueva definición, entran en juego aspectos vinculados tanto a las unidades productivas como a la naturaleza de las relaciones laborales, de ahí que se advierte la existencia de trabajos informales aún en sectores formales. De este modo, bajo el nuevo enfoque, el fenómeno de la economía informal se refleja como un continuo de relaciones productivas y laborales (Trebilcock, 2005) heterogéneas y complejas.

En nuestra región, al menos 127 millones de personas trabajan en condiciones de informalidad, y la tasa de la población trabajadora ocupada urbana que se encuentra en esta situación alcanza un 47.7 %. Incluso si la región lograra mantener un crecimiento económico robusto, serían necesarios más de 50 años para reducir esta cifra a la mitad (OIT-FORLAC, 2012).

El Salvador aún no dispone de estadísticas que precisen la magnitud de la informalidad en todas sus dimensiones, pero existen estimaciones. Según la OIT (2012), 66 % de las personas ocupadas en actividades no agrícolas formaban parte de la economía informal, la mayoría de las cuales eran mujeres. Estas cifras reflejan niveles superiores de informalidad en El Salvador, en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, como Argentina, Brasil, Costa Rica y República Dominicana, cuyos niveles de informalidad son inferiores al 50 %. En comparación, fuentes oficiales indican que en El Salvador, 7 de cada 10 personas económicamente activas no están afiliadas a un sistema de seguridad social, público o privado (DIGESTYC, 2012). Esto revela altos grados de informalidad en la dimensión laboral y severos déficits de protección social.

Los datos anteriores dibujan un cuadro abrumador. Sin embargo, por sí solos no dan cuenta de las implicaciones que tiene la informalidad en las opciones de las personas de llevar a cabo proyectos de vida que consideren valiosos, y en el rol que puede jugar el Estado para este propósito.

LA INFORMALIDAD: UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO HUMANO

La informalidad es muchas cosas, pero, sobre todo, muchas personas. Es el vendedor de mangos que ocupa desde hace años una esquina y que por trabajar por cuenta propia y percibir bajos ingresos, no paga impuestos ni cotiza a los regímenes de previsión social. Es la dueña del taller de costura, que no ha registrado su negocio y da empleo a otras personas, aunque sin contrato ni prestaciones de ley. Es la población joven, profesional e independiente que, pese a tener buenos ingresos y pagar sus impuestos, posterga su afiliación a la seguridad social. Es también aquella empresa que cumple con sus obligaciones tributarias, pero que incumple algunas de las normativas laborales al no reconocer las contribuciones propias y de las personas que emplea, a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En conjunto, la informalidad abarca a la población que trabaja y también a la que ejecuta proyectos de emprendimiento. Ambos grupos tienen derechos laborales (por lo que pueden protegerse al insertarse en redes de protección social) y también deberes, como el de contribuir a la sostenibilidad de estas redes y al fortalecimiento del marco fiscal.

La informalidad puede concebirse como un obstáculo para el desarrollo humano, pues atenta contra los cuatro pilares que lo sustentan: la equidad, la productividad, el empoderamiento y la sostenibilidad.

En primer lugar, la existencia de la economía informal supone deberes y derechos diferenciados entre las personas: por ejemplo, entre los que sí pagan contribuciones o impuestos y, por tanto, tienen acceso al goce de ciertas prestaciones sociales, en oposición a los que no pagan y están desprotegidos o excluidos. Esta situación causa déficits de protección y vulnerabilidad en muchos sectores de la población.

En segundo lugar, gran parte de las actividades que se realizan en la economía informal son de subsistencia y se caracterizan por sus bajos niveles de calificación, escasa generación de valor agregado y vínculos difusos con los sectores más productivos. Estas condiciones ponen en riesgo el desarrollo y uso de las capacidades de las personas involucradas en este tipo de economía, quienes no necesariamente reciben incentivos para la innovación, la competencia, la certificación de calidad y la reconversión tecnológica, todos aspectos fundamentales para generar productividad.

Por otra parte, en un contexto de informalidad, el incumplimiento de deberes y la omisión en el goce de derechos y protecciones impide que las personas se empoderen; es decir, que participen libre y activamente de los procesos de

desarrollo que afectan sus vidas. Esto sucede porque la informalidad niega o limita el acceso equitativo a los activos productivos, a los mercados de bienes y servicios, a las instituciones públicas y a los espacios de organización y participación.

Finalmente, la economía informal pone en riesgo la capacidad de las sociedades de mantener adecuados, pero similares niveles de bienestar entre generaciones actuales y futuras. Estos riesgos se materializan en la transmisión intergeneracional de la pobreza (común entre trabajadores y trabajadoras informales de bajos ingresos y alta vulnerabilidad) y también en los costos de oportunidad derivados de la reducida recaudación de ingresos fiscales, lo cual provoca que se destinen menos recursos al financiamiento para el desarrollo.

En síntesis, la informalidad es un freno al progreso social y económico, pues reproduce relaciones en las que no hay acceso a protección social, prestaciones y reconocimiento de derechos, además que propicia el incumplimiento de las obligaciones de naturaleza colectiva y el pago de impuestos.

LA INFORMALIDAD Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

América Latina vive su décimo año de crecimiento económico sostenido. Desde el 2002, la pobreza ha disminuido en cerca de 58 millones de personas, pero todavía 167 millones viven por debajo del umbral de pobreza. Sin embargo, datos recientes sugieren que la reducción de esta problemática se está desacelerando. El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado Panorama Social de América Latina 2012, indica que aunque del 2009 al 2011 la pobreza se redujo anualmente en 8 millones de personas, en el 2012 la reducción fue de solamente un millón.

Gran parte de las personas en situación de pobreza en América Latina y el Caribe conforman grupos específicos que no se han beneficiado tan rápido o tan fácilmente con el crecimiento económico de la región en la última década (estamos hablando, particularmente, de mujeres y de población joven en edad de trabajar). El empleo informal también es más común entre estos grupos sociales más vulnerables: jóvenes, mujeres, migrantes, y personas que viven en situación de pobreza. Por ejemplo, en Latinoamérica, de la población juvenil que tiene empleo, 6 de cada 10 jóvenes trabajan en la economía informal. También se encuentran en esta situación, 83 % de las personas que trabajan por cuenta propia, 35 % de quienes trabajan en el sector privado y 59 % de los microempresarios y empresarias. En el caso de quienes desempeñan trabajos domésticos, el 90 % son mujeres, de las cuales 70 % son trabajadoras informales (OIT-FORLAC, 2012).

La informalidad no es sinónimo de pobreza, pero sí está altamente correlacionada con ella (PNUD, 2013). En la dimensión laboral, por ejemplo, está particularmente presente en los quintiles de la población con menores ingresos. Como se puede observar en el siguiente cuadro, en América Latina y el Caribe el porcentaje de ocupación informal en el quintil de mayores ingresos es de 30 %, mientras que en el de menores ingresos asciende a 73.4 %. En este sentido, la reducción de esta problemática está estrechamente ligada con la reducción de la pobreza, tal y como se expone en el cuadro 1:

CUADRO
01 Empleo informal según quintil de ingresos en América Latina

Quintil de ingresos	Empleo informal
1	73.4 %
2	61.1 %
3	52.5 %
4	48.2 %
5	30.0 %

Fuente: Elaboración propia con base en OIT-FORLAC (2012)

Para el caso específico de El Salvador, aproximadamente el 36 % de la población trabajadora que reportó estar en situación de informalidad laboral no alcanzaba a cubrir con sus ingresos el valor de la canasta básica ampliada per cápita, en comparación con menos del 1 % de la población que trabaja de manera formal y que, de igual manera, no puede sufragarla (DIGESTYC, 2012). Asimismo, la mediana de los ingresos reportados por la población trabajadora informal era la mitad de los ingresos de quienes expresaron sí estar afiliados a la seguridad social.

La informalidad impide a millones de personas acceder a un piso de seguridad social universal, lo cual se ha intentado corregir con transferencias sociales a las poblaciones más vulnerables. El avance en estas transferencias ha sido progresivo en América Latina y el Caribe; sin embargo, en algunos países han sido eclipsadas por un sistema fiscal regresivo.

Por ejemplo, El Salvador ha experimentado un aumento sostenido en la recaudación tributaria durante el período 1990-2012. Pese a esto, es el país de América Latina que presenta el cuarto nivel de presión tributaria más bajo durante este período (CEPAL, CIAT y OCDE, 2014), equivalente a un 15.6 % en el 2012,

en contraste con un promedio para América Latina de 20.7 % (CEPAL, CIAT y OCDE, 2014). La estructura impositiva está fuertemente influenciada por la recaudación de impuestos indirectos: 56.9 % proviene de impuestos a bienes y servicios (generales y específicos al consumo); 31.8 %, de la renta y alrededor del 11 %, de contribuciones a la seguridad social (CEPAL, CIAT y OCDE, 2014 y www.mh.gob.sv).

LA INFORMALIDAD COMO UN PROBLEMA LABORAL Y FISCAL

El PNUD acompaña a la OIT en su agenda sobre informalidad económica. Sin embargo, trabaja en este tema bajo un enfoque más amplio, de reducción de la pobreza y de la desigualdad en sus múltiples dimensiones. En este sentido, el énfasis del PNUD no gira en torno a la formalización *per se*, sino a la comprensión de cómo esta puede ser un instrumento más en el proceso de cerrar brechas de desigualdad monetaria y no monetaria.

Dadas estas consideraciones, PNUD identifica dos puntos de encuentro entre informalidad, reducción de pobreza y desigualdad: el laboral y el fiscal. Para abordarlos, se necesita analizar los determinantes de la reducción de la desigualdad en los últimos años. La desigualdad en América Latina ha disminuido en 17 de 17 países para los que existen datos disponibles al respecto, incluyendo en El Salvador, lo cual se debe a las mejoras en los ingresos laborales, transferencias sociales y cambios en la pirámide demográfica.

Los aumentos salariales, tanto en la economía formal como informal, ocurrieron en los sectores no transables, con limitados avances en productividad. Para asegurar la sostenibilidad de estos aumentos una vez que el consumo de los hogares se desacelere, es necesario aumentar el valor agregado en manufacturas y servicios.

Estudios sobre los determinantes de la desigualdad en El Salvador confirman el importante impacto (66 %) del ingreso asalariado en la reducción de la desigualdad en el país entre 1998 y el 2010. Lo anterior sugiere que mejorar las condiciones de empleo y de los mercados de trabajo (por ejemplo, realizando intervenciones para promover la formalidad) es una estrategia para, de forma significativa, impulsar la construcción de una sociedad más equitativa. En comparación con esta estrategia, las transferencias sociales han tenido un impacto relativo menor que en países como Nicaragua.

La reducción del trabajo informal debe ir acompañada de una política fiscal de ampliación de la base tributaria, pero también de mayor efecto redistributivo.

En la agenda de investigación regional del PNUD (Lustig et al, 2013), se evidencia que en la mayor parte de los países, el punto ciego fiscal —definido como el decil en el que el pago de impuestos es mayor a la recepción de subsidios más las transferencias sociales— se encuentra debajo de la línea de la pobreza. En otras palabras, en la mayoría de los países —a excepción de Uruguay, Chile y México— los pobres dan más al Estado de lo que reciben. En este sentido, un principio mínimo en la fiscalidad es “no hacer daño” a los más pobres y profundizar la progresividad, tanto en la tributación como en el gasto, a fin de fomentar nuevos puntos de equilibrio en la región.

LA INFORMALIDAD LABORAL: UN DESAFÍO PARA LAS INSTITUCIONES

La existencia y el crecimiento de la informalidad laboral se atribuye a las características de los mercados de trabajo: estructuras segmentadas; altos niveles de autoempleo y trabajo por cuenta propia en comparación con el trabajo asalariado; exceso de mano de obra no calificada que, en contextos de bajo crecimiento económico, en lugar de ser absorbida por la demanda productiva crea su propia demanda de servicios; alta participación de actividades que se realizan fuera de los mercados (trabajo reproductivo y trabajo familiar no remunerado) y dispersión en la productividad ocupacional e intersectorial, entre otros aspectos (ILO, 2013). La informalidad, en tal sentido, sería una estrategia que adoptan las personas ante la incapacidad de ser absorbidos por la economía formal.

Un sesgo en los análisis de la informalidad es que suele preponderar una visión economicista que explica la existencia (y solución) de este fenómeno únicamente en función de la estructura y dinámica de los mercados de trabajo. Al aplicar esta visión, sin embargo, se ignora el rol de las instituciones públicas y de las empresas privadas en la reproducción de la informalidad, por medio de la emisión de regulaciones y el ejercicio de prácticas poco inclusivas.

En este sentido, es importante reiterar que el trabajo informal no puede reducirse únicamente a un problema del mercado laboral: es también consecuencia del débil funcionamiento de las instituciones. Según algunos autores, el pobre desempeño institucional incrementa los incentivos para la informalidad, porque afecta negativamente la percepción sobre los beneficios del sistema formal (Gómez Sabaíni y Morán, 2012). El análisis también debe trascender estas consideraciones, ya que los problemas de baja productividad de la fuerza laboral son consecuencia de que se haya invertido poco en el desarrollo de las capacidades de las personas a lo largo de su ciclo de vida. Por lo tanto, la discusión en torno a la informalidad también debe comprender otros ámbitos institucionales y de política pública, como el social y el educativo.

CONSIDERACIONES FINALES

Una sociedad democrática debe enviar señales claras sobre los derechos y deberes de sus ciudadanas y ciudadanos. La informalidad entorpece estas señales porque, no sólo supone la aceptación tácita de derechos y deberes diferenciados entre personas, sino que también evidencia cómo, de forma cotidiana, las instituciones no trabajan para todos con igual esmero. Abordar el problema de la informalidad —en sus dimensiones laborales y fiscales— debe ser, entonces, un compromiso entre el Estado, el sector privado y los trabajadores y trabajadoras.

Uno de los principales obstáculos para avanzar en el diseño y ejecución de medidas que incrementen los niveles de formalización en la economía son las ideas preconcebidas y los mitos sobre la informalidad (Argueta, 2007 y PNUD, 2013). Estos son contraproducentes, pues hacen generalizaciones sobre la problemática en cuestión y dificultan la identificación de opciones viables de política pública.

Para avanzar en el diseño de políticas efectivas para la formalización, es necesario reconocer la complejidad y heterogeneidad del fenómeno de la informalidad, así como entender y descomponer sus múltiples causas y manifestaciones. También implica darle rostro y soluciones a las abrumantes cifras y reconocer el valor del trabajo en la vida de las personas, no solo como un medio de subsistencia, sino también como un mecanismo de realización personal y social. Requiere, por otro lado, anticiparse a las consecuencias individuales y sociales de la informalidad para las actuales y futuras generaciones y hacer lo posible para identificar por qué las personas se alejan de las instituciones concebidas para brindarles servicios y prestaciones y, a la vez, por qué las instituciones se mantienen lejos de ellas. Implica abordar la problemática desde una óptica de incentivos y desincentivos, reconociendo que la efectividad de las instituciones condiciona las percepciones de la ciudadanía sobre los beneficios de actuar conforme a la ley. Finalmente, es necesario evaluar el rol que las instituciones desempeñan, pues solo así se les podrá fortalecer para combatir la informalidad, de manera gradual pero decidida.

El reto es, tal como lo señala el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país*. Hacerlo posible, consolidar una política económica inclusiva, que convierta a El Salvador en una sociedad donde pertenecer a la economía formal sea, además de un deber, una elección natural, que redunde en resultados reales que incluyan mejoras en la cobertura de seguridad social y servicios públicos universalizados de calidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argueta, N (2007). *Dreams that do not come true. Readdressing social security to expand old-age social protection. The case of informal workers in El Salvador*. Working Paper (439). Rotterdam: International Institute of Social Studies of Erasmus University.
- CEPAL, CIAT y OCDE (2014). *Estadísticas tributarias en América Latina (1990-2012)*. OECD Publishing. Recuperado de <http://www.latameconomy.org/es/revenue-statistics/11/>
- DIGESTYC (2012). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Ministerio de Economía.
- Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D. (Septiembre 2012). Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, (124). Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- ILO (2013). *Perspectives on labour economics for development*. Ginebra: International Labour Organization.
- OIT (2012) *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT-FORLAC (2012). *En América Latina y el Caribe hay 127 millones en la informalidad*. [Tríptico]. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro/lima/documents/publication/wcms_220326.pdf
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ministerio de Hacienda (2014). Sitio web. Recuperado de www.mh.gob.sv

A person is shown in the background, bent over and laying bricks on a path. The path is made of many rectangular bricks laid out in rows. The scene is outdoors, with trees and foliage in the background. The entire image has a blue tint.

03

LUCHAR CONTRA LA INFORMALIDAD EN EL SALVADOR: AVANCES Y DESAFÍOS

CAROLINA ÁVALOS*

[(*) : Presidenta del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en El Salvador.]

INTRODUCCIÓN

La informalidad plantea retos cruciales para el desarrollo y la gobernabilidad democrática. De ahí la importancia de iniciar un diálogo sobre el alcance y la pertinencia de los esfuerzos realizados a la fecha, pero sobre todo de su efectividad en la promoción del trabajo decente y la formalización de la economía salvadoreña. En este sentido, el foro “Informalidad: desafío para la democracia salvadoreña” abre un espacio importante para reflexionar sobre las implicaciones que tiene este problema en el país. Es, además, una oportunidad para posicionarlo en la agenda nacional, y extender a la sociedad una invitación para que encuentre soluciones conjuntas a este fenómeno que vulnera los derechos de millones de trabajadores y trabajadoras.

En esta ponencia se hace una breve descripción de la informalidad en el país, de los avances en el diseño y puesta en marcha de instrumentos normativos y de políticas públicas para enfrentarla, a la vez que se enumeran desafíos aún pendientes.

LAS CIFRAS SOBRE LA INFORMALIDAD

La informalidad es un problema que abarca diferentes dimensiones del desarrollo humano y que debe ser abordado desde una perspectiva de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Las siguientes cifras permiten dimensionar la complejidad de este fenómeno en la región y, particularmente, en El Salvador:

- La OIT estima que en Latinoamérica hay 127 millones de personas que trabajan en condiciones de informalidad, lo cual representa el 47.7 % del total de personas que trabajan en la región (OIT-FORLAC, 2012).
- Los siguientes países de la región tienen tasas de informalidad superiores al promedio de América Latina: Honduras (70.7 %), Perú (68.8 %), Paraguay (65.8 %), El Salvador (65.7 %), Colombia (56.8 %), México (54.2 %), Ecuador (52.2 %) y República Dominicana (50 %) (OIT, 2012).
- Según estas cifras, 2 de cada 3 empleos en El Salvador son informales, es decir, los trabajadores y las trabajadoras no tienen un contrato ni protección social (seguridad social y pensión) y no están amparados por relaciones laborales formales. Aunque no se puede generalizar, el trabajo informal suele implicar condiciones laborales desfavorables y está relacionado con el aumento de la pobreza.
- De acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (DIGESTYC, 2012), la tasa de participación económica de las mujeres es de 48 % y la de la población juvenil es de 52 %, muy inferiores al promedio nacional de 63 %. Estos dos grupos poblacionales, así como otros en condición de vulnerabilidad (personas que viven en el área rural, que tienen discapacidad, entre otros) se ven obligados a trabajar en la economía informal.

AVANCES RECIENTES EN LOS MARCOS NORMATIVOS Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal como lo menciona el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible* (PNUD, 2013), la informalidad en el país no es un problema reciente, pues la existencia de oficios no regulados se remonta al siglo XIX. Tampoco es un problema estático y ha sido influenciado por los procesos de globalización, así como por las transformaciones económicas (políticas-sociales-culturales) y del mercado laboral.

El Informe también hace un recuento de políticas, leyes y normativas en materia de protección de los derechos laborales y promoción de condiciones favorables para los trabajadores y las trabajadoras desde el siglo XIX al XXI. Este repaso histórico documenta importantes avances en materia de reconocimiento de derechos laborales; sin embargo, un desafío importante a futuro es garantizar que se ejerzan estos derechos y que estas condiciones favorables se extiendan a toda la población trabajadora.

El Plan Quinquenal (2010-2014) del presente gobierno asume algunos de estos desafíos y plantea una visión estratégica de desarrollo de mediano y largo plazo, que intenta dar respuesta al limitado crecimiento económico, a la pobreza, a la

exclusión y a la desigualdad. En este contexto, se han formulado e implementado en los últimos años políticas públicas, instrumentos jurídicos y fiscales dirigidos a promover el desarrollo económico por medio de generar, a su vez, trabajo decente. Se trata, pues, de un conjunto de instrumentos que abordan la problemática desde diferentes ámbitos: macroeconómico y sectorial, fiscal, mercado laboral, derechos y protección social. A continuación se resumen algunos de los instrumentos más relevantes, según el ámbito al que corresponden:

- **Macroeconómico y sectorial:** Se han implementado reformas en el sector financiero, así como políticas y programas para impulsar al sector industrial, agropecuario y turístico.
- **Fiscal:** El Ministerio de Hacienda formuló una propuesta de ley para la simplificación tributaria que beneficiaría, entre otros, a los comercios informales.
- **Mercado laboral:** Se han realizado los siguientes avances en la aplicación de políticas activas:
 - a) Fortalecimiento y expansión de los servicios de intermediación de empleo y de formación ocupacional, así como implementación de medidas específicas para la creación de empleo y fomento de la empleabilidad y del emprendimiento, dirigidas a los sectores poblacionales y empresariales más vulnerables. También se ha ampliado y fortalecido la Red Nacional de Empleo (RENACEMPLEO).
 - b) Ejecución de proyectos de empleo intensivo en el sector de obras públicas, iniciados en el contexto del programa Comunidades Solidarias y en coordinación con la Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL).
 - c) Promoción, a través de CONAMYPE, de programas de apoyo a la micro y pequeña empresa;¹ así como ejecución de programas de desarrollo del tejido productivo y empresarial local ejecutados por el Centro de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CEDEMYPES).
 - d) Ejecución de proyectos de emprendimiento, innovación y empresarialidad femenina (realizados en Ciudad Mujer), así como de mejora del entorno y la formalización.
- **Derechos:** Se ha avanzado significativamente en la implementación de leyes que promueven la no discriminación a las mujeres; el goce pleno de sus derechos económicos, laborales y humanos, así como la igualdad entre mujeres y hombres.

1. Las mypes tienen una importancia significativa en la economía salvadoreña: representan el 99.7 % del total de empresas, generan aproximadamente 700,000 empleos directos y contribuyen al producto interno bruto (PIB), aproximadamente, con el 35 %.

Otro importante avance es la creación de leyes que protegen a grupos poblacionales específicos (niños y niñas, población adolescente y personas trabajadoras migrantes) y que garantizan la seguridad e higiene en el trabajo y los derechos sindicales. En ese sentido, se cuenta con varias leyes aprobadas recientemente: *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres*; *Ley Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres*; *Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo* y *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*.

- **Protección social:** Un hito importante en los últimos años ha sido el diseño e implementación progresiva de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU), que vela tanto por los contribuyentes como por quienes no lo son, pues ha sido desarrollado con un enfoque que contempla los derechos humanos y el ciclo de vida de las personas. Bajo este sistema se han puesto en marcha instrumentos de política social dirigidos a las poblaciones en pobreza y vulnerabilidad, tales como el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), la pensión básica a personas adultas mayores de 70 años y los bonos de educación tanto en el área rural como en la urbana, como parte del programa Comunidades Solidarias. Por otro lado, y desde la óptica de funcionamiento de los esquemas contributivos, en el 2010 se amplió la cobertura de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) a la población que realiza trabajos domésticos, para lo cual se implementó el Reglamento de Creación y Aplicación del Régimen Especial de Salud y Maternidad para los Trabajadores Domésticos (Decreto Ejecutivo 74, 1° de junio del 2010, Diario Oficial No. 387). Si bien, a la fecha solo un pequeño porcentaje de la población trabajadora doméstica ha sido inscrita en este régimen, este esfuerzo representa un avance en materia de formalización laboral en el país.

Es importante considerar que los márgenes de maniobra de la política pública se reducen por los consecuentes choques externos provocados por la crisis internacional y los desastres naturales ocurridos en los territorios con población vulnerable. Sin embargo, las remesas familiares (que representaban el 16 % del PIB en el 2011) y el impulso de políticas redistributivas, particularmente de políticas sociales y de protección social,² han contribuido a disminuir los niveles de

2. En el 2005, en el marco de las políticas de protección social, se impulsó el primer programa de transferencias monetarias condicionadas (Red Solidaria) dirigido a familias rurales en situación de pobreza. A partir de 2009 se expande el programa (Comunidades Solidarias) a otros grupos poblacionales en situación de pobreza y exclusión social, tanto en áreas rurales como urbanas. Como parte de Comunidades Solidarias se han desarrollado programas de transferencias monetarias a familias rurales y a personas adultas mayores; se ha ejecutado el PATI y se han entregado bonos de educación, uniformes, zapatos, útiles escolares, alimentación y vaso de leche a estudiantes de escuelas públicas.

desigualdad en la distribución del ingreso en el país. De ahí que el Índice de Gini pasó de 0.53 a 0.44 durante la última década.

LOS DESAFÍOS PENDIENTES

Para hacer frente a la informalidad laboral en El Salvador, existen varios desafíos:

- Disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones. Los observatorios del mercado laboral y las investigaciones sobre la dinámica del trabajo informal en el país (por ejemplo, encuestas longitudinales de empleo) son útiles para contar con estadísticas e información de calidad acerca de estas temáticas. Estos mecanismos de recopilación de información han revelado que los trabajadores y las trabajadoras informales tienen el doble de probabilidad de quedar desempleados en comparación con alguien que trabaja en la economía formal. La informalidad se convierte en una trampa de la cual es difícil salir y migrar hacia el sector formal, lo cual justifica la necesidad de este tipo de análisis dinámicos para responder con acciones de política adecuadas.
- Aplicar acciones integrales desde un acuerdo de país. La informalidad es acompañada por falta de protección social y por baja productividad y bajos salarios, por lo que se requiere de una respuesta integral para enfrentarla. Aunque hay avances, estos son insuficientes, de ahí que sea necesario establecer el tema del trabajo decente en la agenda nacional, facilitar un diálogo social y definir políticas públicas deliberadas y transformadoras, que se consoliden en un proyecto de país inclusivo.
- Anticiparse a los efectos de la transición demográfica. El cambio en la estructura demográfica de la población incidirá en la dinámica socio-económica del país; por tanto, se deben tomar en cuenta sus efectos en la formulación de políticas públicas, particularmente en aquellas dirigidas a fomentar la protección social, promover el empleo y mejorar las oportunidades y los niveles de ingreso de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIGESTYC (2012). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Ministerio de Economía.

Gobierno de El Salvador (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010- 2014* (2da. Ed.). San Salvador.

OIT (2012) *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT-FORLAC (2012). *En América Latina y el Caribe hay 127 millones en la informalidad*. [Tríptico]. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_220326.pdf

PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



SECTOR INFORMAL EN EL SALVADOR: UNA LECTURA CRÍTICA

ROBERTO GÓCHEZ SEVILLA*

(*): Catedrático del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

Este documento ha sido posible gracias a los aportes estadísticos de Joel Adonay de Paz Flores y de Nathalie Denisse Chacón Ortiz (en coautoría con Marlon Alberto García Torres y Marcela Alejandra Valladares Aguilar), cuyo trabajo de graduación para la Licenciatura de Economía titulado *Análisis de la exclusión social en El Salvador, 2001-2011* constituye una aplicación interesante del enfoque sobre exclusión social que desarrolla Mora Salas y Pérez Sainz (2006) y Pérez Sainz et al. (2012).

RESUMEN

Esta ponencia plantea algunas reflexiones sobre el sector informal en El Salvador, para lo cual se divide en tres partes. La primera, introduce algunos aspectos teóricos sobre el concepto de sector informal para definirlo de manera general, pero también para analizarlo de forma crítica. En segundo lugar, se aborda la situación concreta del sector informal en El Salvador, destacando las condiciones de precariedad laboral. Finalmente, se discuten algunas políticas factibles de adoptarse para hacer frente al fenómeno de la informalidad, que afecta a un elevado porcentaje de la población salvadoreña.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL SECTOR INFORMAL

Al agrupar fenómenos sociales muy disímiles, el concepto de sector informal puede parecer bastante difuso. Por tanto, para evitar equívocos conviene acotar a qué realidad hace referencia el término, analizar sus diferentes concepciones, así como los enfoques que las originan.

Pérez Sainz (1998) señala que existen dos concepciones prevalecientes en torno a la informalidad: una, asociada al PREALC y, otra, proveniente del enfoque regulacionista. En el primer caso, y si bien con diversos enfoques y matices, la definición de PREALC se fundamentaba en criterios de diferenciación sectorial y tecnológica, ligados a la estructura productiva. Concretamente, el sector informal era concebido como un sector productivo, pero con escasos recursos tecnológicos, formado por establecimientos pequeños y generalmente limitado al sector urbano (Pérez Sainz, 1998). El indicador *proxy* de la variable *bajo desarrollo tecnológico-baja relación capital/trabajo* que esta concepción utilizó para sus

estadísticas fue que los establecimientos tuvieran menos de cinco personas empleadas. Es esta concepción la que ha inspirado las estadísticas oficiales sobre el sector informal urbano, que aparecen regularmente en las EHPM en El Salvador.

Por su parte, el enfoque regulacionista se centra en las características de los mercados de trabajo y concibe la informalidad como el conjunto de actividades que escapan a la regulación, principalmente estatal. En otras palabras, el criterio clave sería el cumplimiento de ciertas normas laborales y no tanto las condiciones productivas del sector.

Este documento utiliza como referencia la primera concepción, ya que es la que adoptan las estadísticas oficiales nacionales para definir y medir al sector informal urbano en el país. Lo anterior, sin embargo, requiere de una revisión crítica. Para ello, se propone utilizar el trabajo de Montoya (1995), quien se distancia de los abordajes generales de la informalidad debido a su imprecisión. Señala que bajo esa óptica, el sector informal urbano comprendería los siguientes tres grupos: a) microempresas capitalistas y su personal asalariado; b) personal asalariado encubierto, contratado a tiempo y destajo; y c) trabajadores y trabajadoras de la producción y circulación mercantil no capitalista. Para el autor, sin embargo, es el tercero de estos grupos el que ofrece elementos fundamentales para analizar la informalidad, dado que los dos primeros pertenecen al sector capitalista de la economía y, por lo tanto, no tendría sentido ubicarlos en una categoría diferente. Al circunscribir el sector informal únicamente a los trabajadores y trabajadoras urbanos de la producción y circulación mercantil no capitalista, se le daría un contenido preciso al término.

Así, tomando como base a Montoya (1995), una vez depurado el sector informal urbano, la informalidad laboral consistiría en el conjunto de actividades de producción y circulación mercantiles no capitalistas, no asalariadas propiamente, de subsistencia y funcionales, subordinadas o subsumidas indirectamente al capital. Es decir, comprendería sobre todo a trabajadores y trabajadoras que buscan proveerse de medios de vida y no son ni asalariados ni tampoco capitalistas —pues su lógica no es la valorización del capital— pero que están subordinados a este a través de mecanismos indirectos.

No obstante esta redefinición de sector informal urbano, en las estadísticas oficiales la categoría comprende a los tres grupos arriba señalados, por lo que no siempre será posible depurar a quienes están bajo relaciones capitalistas y, con ello, cuantificar con precisión el fenómeno bajo la óptica revisada. Pese a esta dificultad, la categoría informal es conformada, principalmente, por el segmento poblacional urbano que no se rige por relaciones capitalistas y cuyas actividades tienen un claro fin de subsistencia.

Montoya (1995) también señala que el sector informal urbano (en su definición revisada) ha surgido con el proceso de modernización del capitalismo en América Latina –muy ligado a las estrategias de sustitución de importaciones– y que dicho sector persiste y se amplía en el esquema neoliberal como resultado de los procesos de liberalización y desregulación económica.

SITUACIÓN LABORAL DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN EL SALVADOR

Esta segunda parte aborda las condiciones laborales que predominan en el sector informal urbano en El Salvador, con énfasis en las dimensiones de precariedad laboral. El análisis se inspira en los trabajos sobre exclusión laboral de Mora Salas y Pérez Sainz (2006), quienes estudian el fenómeno bajo la óptica de las carencias sociales.¹

Para la caracterización del sector, se utiliza la concepción de informalidad de PREALC, así como las estadísticas oficiales de las EHPM que definen al sector informal urbano como:

“ **El segmento del mercado de trabajo compuesto por: asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.** ”

[DIGESTYC, 2008.]

Para efectos analíticos, el contingente poblacional del sector informal urbano que representa aproximadamente al 50 % de los trabajadores y las trabajadoras urbanos (DIGESTYC, 2012) se cruzará con los indicadores correspondientes a las diferentes dimensiones de precariedad laboral.

1. Para mayor información sobre el tema de la exclusión social: ver Mora Salas y Pérez Sainz (2006), Pérez Sainz (2012), Escoto (2011), Escobar Miranda et al. (2011) y García Torres et al. (2013)

Según Mora Salas y Pérez Sainz (2006), la precariedad laboral no hace referencia solo al deterioro de las condiciones laborales preexistentes; también se refiere a la existencia de amplios contingentes de la población que no pueden ejercer sus derechos laborales (es decir, que no gozan de los estándares laborales que una sociedad ha alcanzado) porque su actividad económica no está regulada por las leyes existentes. Esta situación reduce o elimina la capacidad del trabajo para ser un mecanismo básico de integración y movilidad social (Mora Salas, 2010, citado en Escobar Miranda et al.).²

A continuación se describen algunas dimensiones de la precariedad laboral del sector informal urbano en El Salvador (DIGESTYC, 2012):

- **Nivel de ingresos:** En el sector informal urbano, el 69 % de los trabajadores y las trabajadoras gana menos del salario mínimo legal; mientras que en el sector formal urbano, es el 24 %. Estas condiciones de precariedad en cuanto a remuneraciones indican que en el país, de manera general, no se cumplen las disposiciones sobre salarios mínimos.
- **Estabilidad laboral:** Este aspecto es medido por la cantidad y tipo de población trabajadora que ha firmado contratos laborales. En el sector informal urbano, el 95 % de las personas que trabajan –casi la totalidad– no ha firmado contrato de trabajo; en el sector formal urbano, la cifra se reduce al 34 %, aunque no deja de ser un porcentaje importante.
- **Cobertura de seguridad social (salud):** El sector informal urbano está formado, casi en absoluto, por personas sin acceso a la seguridad social. El 96 % de la población trabajadora clasificada como informal urbana no cotiza a la seguridad social (salud), por lo que no goza de este tipo de prestaciones. En el caso de quienes pertenecen al sector formal, un 29 % no cotiza.
- **Duración de la jornada laboral:** Quienes se encuentran en situación de precariedad laboral trabajan menos o más que la jornada legal (de 40 a 44 horas semanales). En el caso del sector informal urbano, 69 % de quienes lo forman tienen una jornada laboral irregular (48 % trabaja menos de 40 horas y 21 %, más de 44 horas); en contraste, en el sector formal urbano, 45 % trabaja una jornada diferente a la legal (22 % labora menos de 40 horas y 23 %, más de 44 horas).

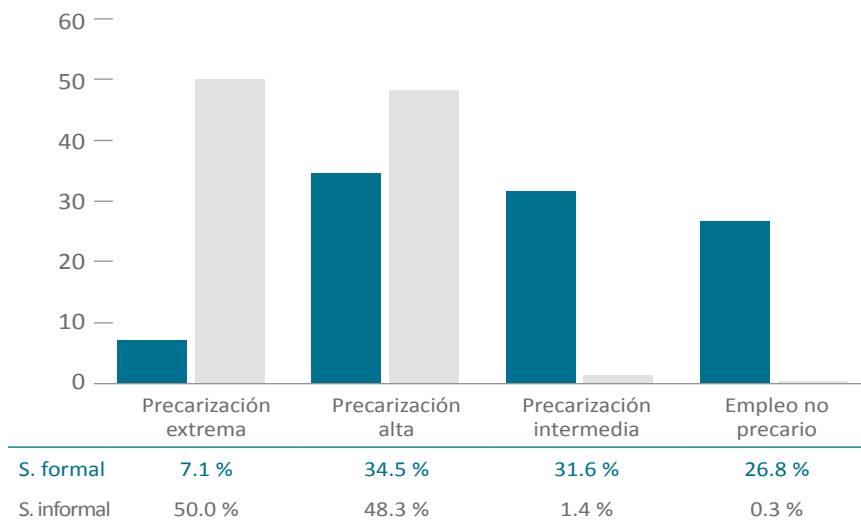
El gráfico 1 presenta una clasificación de la población trabajadora informal y formal en el país, según su nivel de precariedad laboral, calculada sobre la base del

2. Mora Salas y Pérez Sainz se centran en la exclusión laboral para entender los procesos de exclusión social. Ambos autores señalan que “la exclusión laboral constituye, en el contexto latinoamericano, una de las principales formas de exclusión social” (Mora Salas y Pérez Sainz, 2006).

número de estándares laborales que cumplen. Así, si al realizar un trabajo no se cumple ni uno de los cuatro estándares laborales (salario mínimo legal, firma de contrato de trabajo, cotización a la seguridad social y duración legal de la jornada laboral), se le considera en situación de extrema precariedad; de alta precariedad, si cumple de uno a dos estándares laborales; de precariedad intermedia, si cumple tres de los estándares; y de no precariedad, si cumple los cuatro.

GRÁFICO

01 Población urbana salvadoreña ocupada en sectores formal e informal según nivel de precariedad laboral (2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EHPM (DIGESTYC, 2012)

Tal como se aprecia en el gráfico 1, casi la totalidad de quienes trabajan en el sector informal urbano se encuentran en situación de precariedad laboral: 98 %, en extrema y alta precariedad, mientras que menos del 1 % cumple con los estándares definidos. En el caso del sector formal, las condiciones son relativamente mejores, aunque solo un porcentaje minoritario (27 %) cumple con los estándares laborales, lo cual demuestra, de manera generalizada, que hay cierto grado de precariedad.

En conclusión, la mayoría de los trabajadores y de las trabajadoras del sector informal urbano —oficialmente definidos como aquellos que laboran en establecimientos de menos de cinco trabajadores— se encuentran en condiciones

de precariedad laboral. Es decir, no gozan de las condiciones laborales mínimas establecidas por ley, y hay una deficiente calidad en su inserción laboral.

COMENTARIOS FINALES

La definición del término sector informal está estrechamente vinculada a la concepción de la PREALC, y suele ser operacionalizada en las EHPM contabilizando a quienes laboran en establecimientos de menos de cinco personas. Montoya (1995) critica esta definición, pues considera que es impreciso clasificar a estos grupos tan disímiles entre sí: a) verdaderos capitalistas, encubiertos; b) población asalariada encubierta del sector capitalista; y c) trabajadores y trabajadoras de la producción y circulación mercantil, no capitalistas. Propone que, para captar una realidad particular, el término debería depurarse y centrarse exclusivamente en las personas del tercer grupo.

A pesar de incluir a sectores tan heterogéneos, los datos estadísticos muestran que hay mayor precariedad laboral en el sector informal urbano, pues en este no se cumplen la mayoría de estándares laborales exigidos por la ley.

Con este trasfondo, las políticas dirigidas al sector informal deberían tener en cuenta la heterogeneidad de los grupos, así como el predominio de las condiciones de precariedad laboral. De ahí que es necesario implementar políticas específicas para grupos concretos.

Un primer grupo de políticas serían las dirigidas al sector empresarial capitalista encubierto, del sector informal. Para este sector debería considerarse la revisión y adaptación de regulaciones —principalmente laborales y tributarias— para evitar la evasión de las normativas. Si bien, de acuerdo con los datos de precariedad los capitalistas pueden ser una minoría, valdría la pena ahondar en las diferentes ramas económicas con el fin de realizar los cambios necesarios para evitar la evasión de las normativas laborales y tributarias.

Un segundo grupo de políticas estarían dirigidas al personal asalariado encubierto, identificado en el sector informal. Las políticas factibles de ser implementadas serían principalmente laborales, que impidan que los patronos y patronas capitalistas evadan las normativas laborales, y que garanticen el goce de los estándares laborales vigentes.

Por otra parte, el tercer grupo de políticas serían dirigidas a la población trabajadora de la producción y circulación mercantil no capitalista que forman el sector informal urbano. De manera inmediata habría que mejorar sus condiciones laborales y de vida, por medio de garantizar ingresos justos, así como otorgar

créditos, facilidades para el cuidado de sus hijos, oportunidades de educación y la posibilidad de gozar de seguridad social y pensiones.

En cuanto al sector informal, a mediano y largo plazo debería propiciarse el diseño y ejecución de estrategias asociativas, cuyo fin sea la superación de las condiciones de precariedad.

Hay que tener en cuenta que no hay necesidad de promover las actividades informales, tal como señala Montoya (1995), ya que ellas son generadas automáticamente por la dinámica excluyente propia del modelo económico neoliberal —subdesarrollado— y por el sistema económico capitalista. Más bien, esas estrategias asociativas podrían centrarse en que la misma población trabajadora supere las condiciones que ha generado el sector informal: las políticas, modelos y el sistema económico que se encargan constantemente de expulsar trabajadores y trabajadoras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIGESTYC (2008). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008*. San Salvador: Ministerio de Economía.

DIGESTYC (2012). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Ministerio de Economía.

Montoya, A. (1995). *Informalidad urbana y nueva economía popular*. San Salvador: UCA Editores.

Mora Salas, M. y Pérez, J. (2006). *La persistencia de la miseria en Centroamérica: Una mirada desde la exclusión social*. San José: FLACSO.

Pérez Sáinz, J. P. (Julio-diciembre de 1998). ¿Es necesario aún el concepto de informalidad? *Perfiles Latinoamericanos*, (13), 55–71.

50

EMPLEO INFORMAL Y EMPRENDIMIENTO EN EL SALVADOR

MANUEL SÁNCHEZ-MASFERRER*

(*): Economista, profesor de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) y coordinador nacional del Global Entrepreneurship Monitor-El Salvador.

RESUMEN

Esta ponencia analiza, con énfasis en el mercado salvadoreño, la relación entre informalidad y emprendimiento a partir de los datos del estudio Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Se describe una relación multidimensional entre emprendimiento e informalidad, acorde con la naturaleza diversa de ambos fenómenos. Sin embargo, para el caso de El Salvador, se presenta evidencia de que el emprendimiento (motivado por la necesidad, con bajas expectativas de crecimiento y, generalmente, fuera del alcance de las regulaciones formales) contribuye a mantener elevadas tasas de informalidad laboral. Por tanto, se proponen canales para que el emprendimiento contribuya a revertir esta situación, mediante incentivos y facilidades para la pertenencia al sector formal, junto con una mayor supervisión y control.

INTRODUCCIÓN

La informalidad es uno de los fenómenos más importantes en los mercados laborales de los países de América Latina, pero sobre todo en los que tienen menor nivel de ingresos. Entre estos últimos se encuentran los países centroamericanos como El Salvador, donde se estima que el 65.7 % de las personas ocupadas en la zona urbana se encuentran en situación de informalidad (CEPAL/OIT, 2013).

La informalidad es un fenómeno que atañe a los hacedores de políticas y a los investigadores, porque limita la posibilidad de las personas de alcanzar el pleno logro de sus derechos sociales, ya que muchas de las prestaciones y oportunidades que las sociedades ofrecen están vinculadas a la situación laboral. Esto

es palpable en Centroamérica, donde se carece de una tradición universalista de cobertura de las prestaciones sociales. La informalidad también representa un lastre de inestabilidad y precariedad, que restringe las decisiones de los hogares, tales como el acceso al sistema financiero y a servicios de cuidado de la salud que sean de mejor calidad.

Según Perry et al. (2007), la informalidad es “una manifestación de una relación dañada entre los ciudadanos y el Estado”. Sin embargo, también representa “un respiro”: es una opción laboral para millones de personas poco calificadas o que no encuentran trabajo, sobre todo en países con un crecimiento económico muy restringido y con un sector formal que no genera más empleos. También puede percibirse como una oportunidad para acceder a modalidades flexibles de trabajo o para desarrollar actividades independientes sin la carga económica de realizar aportes a las prestaciones sociales y al fisco.

Frente a esta situación de doble perfil, el fenómeno del emprendimiento se presenta como una posible solución, pero también como un perpetuador de las desigualdades. El emprendimiento (entendido como la actividad productiva independiente de una relación laboral, factible de generar empleos) es capaz de aportar nuevos negocios con capacidad suficiente para crear riqueza e incorporar a más personas a la economía formal. Esto es particularmente cierto si los nuevos negocios generados poseen alto potencial de crecimiento. Por otro lado, el emprendimiento de subsistencia es un mecanismo de escape ante la falta de empleos en el sector formal y representa una base para que los trabajadores y las trabajadoras excluidos obtengan ingresos. Sin embargo, el emprendimiento de subsistencia, en sí mismo, ofrece pocas oportunidades para incorporarse a la formalidad.

El emprendimiento, al igual que la informalidad, es un fenómeno complejo que abarca diferentes realidades. Además de la distinción entre emprendimiento de subsistencia y emprendimiento de oportunidad, pueden hacerse distinciones entre emprendedores establecidos (aquellos que operan un negocio de varios años) y los emprendedores nacientes. Los negocios pueden clasificarse también por el número de personas empleadas, la adopción de innovaciones, la ocupación de nichos novedosos o establecidos, etc. El GEM presenta un marco teórico unificado que abarca estas realidades sin confundirlas en una sola definición, por lo que resulta útil para la comprensión de la informalidad laboral.

En El Salvador, el emprendimiento es una estrategia ampliamente extendida. De una población económicamente activa de 2.72 millones (DIGESTYC, 2013), existen cerca de 870,000 personas que califican como emprendedores y emprendedoras. Para muchos, es su principal actividad económica. Para otros, representa una actividad complementaria. Con todo, 32 % de la población eco-

nómicamente activa entre 18 y 64 años puede ser clasificada en esta categoría. Por tanto, el mercado laboral salvadoreño no puede entenderse dejando de lado a este importante grupo de la población.

En este documento se indaga sobre la relación entre la informalidad y el emprendimiento, a partir de los datos generados por el Global Entrepreneurship Monitor (GEM). En la siguiente sección se presenta un marco teórico que dilucida las múltiples dimensiones en que se relacionan los términos emprendimiento e informalidad. Luego, se aportan y analizan datos generados por el GEM, comparándolos con las realidades de los mercados laborales. Para finalizar, se elabora una propuesta para que el emprendimiento sea un vehículo activo de crecimiento del sector formal, en el contexto de países de ingreso medio como El Salvador.

MARCO TEÓRICO

El fenómeno de la informalidad laboral tiene múltiples dimensiones y, por tanto, es sujeto a muchas definiciones. Parece arriesgado englobar en una sola categoría a personas que realizan su trabajo en diferentes situaciones: por ejemplo, población asalariada, jornaleros, trabajadores y trabajadoras independientes y a quienes generan empleos y dirigen negocios. Desde la perspectiva de la protección social, parece adecuada una definición que vincule la informalidad con la ausencia de afiliación a las redes de seguridad social (salud y pensiones, cuando dependen del empleo) existentes en los países. Sin embargo, también es posible realizar definiciones desde la perspectiva fiscal: los trabajadores y las trabajadoras, ¿declaran sus ingresos?, ¿realizan los aportes correspondientes en impuestos al ingreso, si aplican? De igual manera, puede aplicarse una definición más relacionada con la naturaleza del vínculo laboral: ¿qué tan estable es la relación laboral?, ¿qué medidas de protección existen frente a arbitrariedades, incluyendo despido?; o bien, incorporar una perspectiva de derechos laborales e ir más allá de la afiliación a las redes de protección social, incluyendo en la definición de informalidad la ausencia de contratos (o de contratos indefinidos), la falta de prestaciones de ley, el exceso de horas laborales y otras situaciones que contravienen a la normativa laboral vigente.

Perry et al. (2007) presentan un conjunto de indicadores que pueden usarse para medir la informalidad laboral desde varias de las perspectivas antes mencionadas. Para propósitos de análisis, es útil adoptar una clasificación como la realizada por Chen (2012) a partir de diferentes fuentes bibliográficas. Chen clasifica a la fuerza laboral informal en seis categorías: quienes generan empleos, asalariados y asalariadas regulares, personas que se auto-emplean, asalariados y asalariadas temporales, jornaleros o personas que trabajan en casa,

y familiares no asalariados. Evidentemente, el emprendimiento afecta a estas categorías de ocupados en forma distinta.

Para establecer la relación entre emprendimiento e informalidad, es útil retomar una distinción clave realizada en el marco conceptual del proyecto GEM: la distinción entre emprendimiento entendido como oportunidad, y emprendimiento entendido como necesidad (Xavier, Kelley, Kew, Herrington y Vorderwülbecke, 2013). En el primer caso, los negocios se originan porque se ha identificado una oportunidad de mercado, se espera generar más ingresos o ganar independencia. Por otro lado, quienes establecen un negocio por necesidad, lo hacen porque no encuentran otra opción para obtener ingresos. Es razonable esperar que el emprendimiento por oportunidad registre una menor tasa de informalidad que el emprendimiento por necesidad, aunque sin una correlación perfecta, pues la decisión de participar en el mercado formal depende de más factores y no únicamente de la intención de establecer un negocio.

En efecto, la informalidad laboral es resultado de diversos factores: es producto, por ejemplo, de la evaluación racional de la persona emprendedora o autoempleada que considera los beneficios de evitar impuestos y costos administrativos, de tener mayor flexibilidad y evitar la aplicación de regulaciones laborales a las personas que ha empleado, en el caso de que su emprendimiento genere empleos. Pero también es producto de la exclusión, de la regulación excesiva y de las barreras legales y costos elevados para mantenerse en la formalidad.

Un factor adicional que es esencial para comprender la incidencia de la informalidad es el impacto de la regulación sobre la actividad económica. Kanbur (2009) señala que el autoempleo y el emprendimiento responden a la regulación laboral de varias formas: adaptándose a la misma, permaneciendo en la formalidad pero evadiendo la regulación, pasando a la informalidad o permaneciendo indefinidamente en esta.

Tampoco es posible ignorar la relación entre informalidad e ingresos. Las tasas de informalidad laboral son significativamente más altas en países con menores niveles de ingreso per cápita. En este caso no es posible dilucidar fácilmente la causa y el efecto, pues una economía poco productiva no genera los recursos suficientes para cumplir con las regulaciones laborales y realizar los aportes financieros requeridos bajo el marco legal formal. Por otro lado, la perpetuación de empresas informales de menor productividad, y de mano de obra informal con menores salarios, reduce la posibilidad de crecimiento económico. Es entonces cuando cierto tipo de emprendimiento, con alto potencial de generación de valor y de empleos formales, es clave para promover el crecimiento económico y la formalidad laboral en un posible círculo virtuoso.

INFORMALIDAD Y EMPRENDIMIENTO EN LOS DATOS DEL GEM

La sección anterior esboza posibles relaciones entre emprendimiento e informalidad. En este sentido, surgen múltiples posibilidades debido a la existencia de diferentes tipos de emprendimiento y de diferentes tipos de ocupación informal. Para entender cuáles son las relaciones más visibles en las sociedades latinoamericanas, es necesario volver la mirada a los datos que reflejan la estructura económica de esta región.

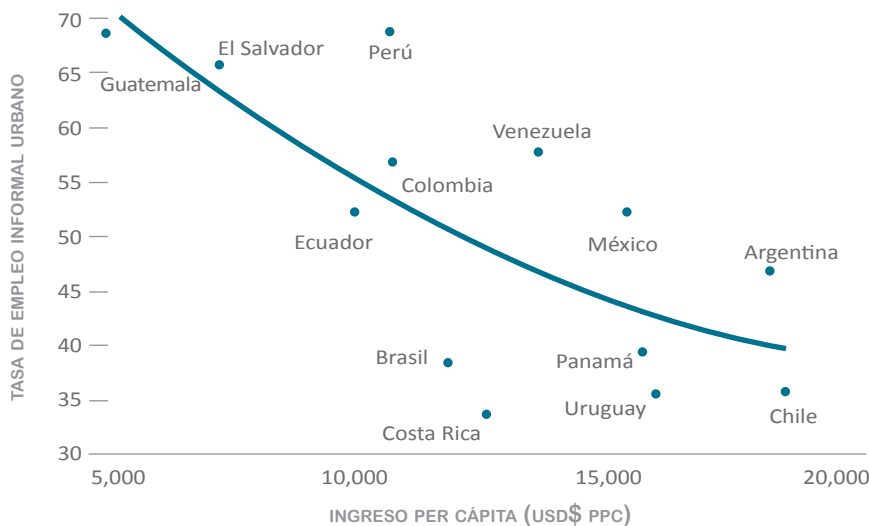
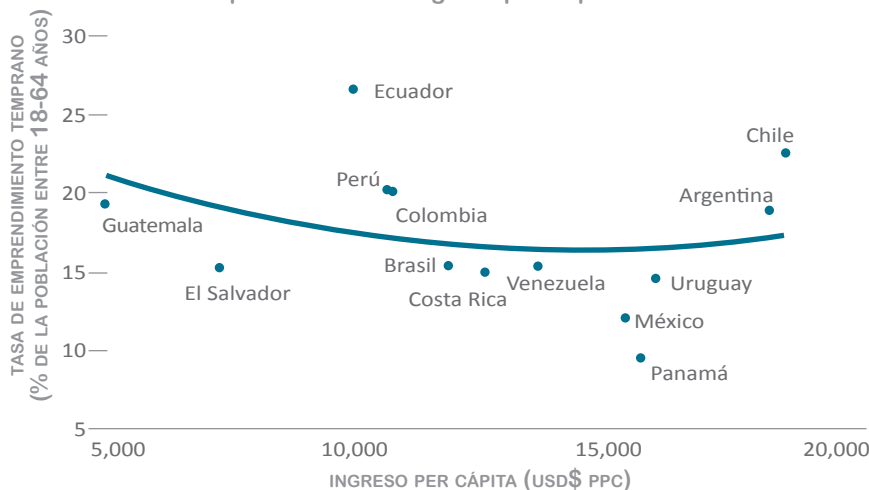
En el gráfico 1 se muestran dos paneles que ilustran la relación entre ingresos per cápita (ajustados por poder de compra), tasas de emprendimiento temprano (según se definen en el GEM)¹ y tasas de informalidad urbana reportadas en CEPAL-OIT (2013).² Si bien se observa una clara relación negativa entre ingreso per cápita e informalidad, la relación entre ingresos y emprendimiento es más compleja y muestra la curva en forma de “U” que ha sido descrita en varios estudios que utilizan datos del GEM. Esta curva sugiere que en niveles más altos de ingreso, las tasas de emprendimiento también son más altas. La razón detrás de este comportamiento es que el emprendimiento por necesidad descende unívocamente a medida aumenta el ingreso del país, pero el emprendimiento por oportunidad aumenta junto con la riqueza nacional, de modo que las tasas de emprendimiento vuelven a aumentar, aunque ligeramente, en países de mayor ingreso per cápita. Esto sucede en especial si la economía es pujante, como lo es en Chile y Argentina, que son los que generan este comportamiento en la muestra de países latinoamericanos analizados.

El análisis anterior es somero, pues el objetivo de este documento es discutir la relación entre emprendimiento e informalidad. En este sentido, el gráfico 2 muestra la relación entre ambos fenómenos en 13 países latinoamericanos. Aunque en el gráfico se observa una relación levemente positiva entre el emprendimiento y la informalidad, también hay bastante dispersión entre los puntos que la generan, lo cual indica una gran heterogeneidad en la estructura de los mercados laborales de la muestra. En particular, los países por encima de

1. Emprendimiento temprano se define como la actividad emprendedora con menos de 42 meses de haber iniciado operaciones (Xavier et al., 2013).

2. Para Chile, Guatemala y Venezuela, los datos proceden de Perry et al. (2007).

GRÁFICO

01 Relación entre informalidad, emprendimiento e ingreso per cápita en 13 países de América Latina**Panel A. Informalidad e ingreso per-cápita****Panel B. Emprendimiento e ingreso per cápita**

Fuente: Elaboración propia con base en Xavier et al. (2013), CEPAL-OIT (2013) y Perry et al. (2007)

GRÁFICO

02 Relación entre informalidad y emprendimiento en 13 países de América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en Xavier et al. (2013), CEPAL-OIT (2013) y Perry et al. (2007)

la línea de tendencia mostrada en el gráfico 2 poseen tasas de informalidad urbana muy elevadas para su nivel de actividad emprendedora, que señalan la prevalencia de empleo asalariado informal. Por otro lado, países por debajo de la línea, como Costa Rica, Uruguay o Brasil, presentan bajas tasas de informalidad aun cuando su nivel de actividad emprendedora es cercana al promedio regional (17.3 % de la población entre 18 y 64 años). En otras palabras, en El Salvador, Guatemala y Perú, y en menor medida en México, Venezuela y Colombia, la elevada informalidad no se debe a una elevada prevalencia de población emprendedora, sino a otras condiciones del mercado laboral.

Al analizar el caso específico de El Salvador, se identifica que solamente 20 % de la población emprendedora temprana ha tomado alguna acción para ingresar a la economía formal, como legalizarse en el registro de comercio u obtener papelería fiscal. El resto permanece en la informalidad. Esto puede explicarse,

apoyándose en la literatura revisada en la sección anterior, como una combinación de factores, a saber:

- Elevada proporción de emprendimientos por necesidad, que carecen de los recursos para incorporarse a la economía formal y del deseo de hacerlo, pues no requieren de acceso a crédito formal, seguridad social, posibilidades de expansión comercial y de otros beneficios asociados con esta economía. En América Latina durante el año 2012, El Salvador tenía la segunda tasa más alta de población emprendedora por necesidad y la segunda tasa más baja de población emprendedora por oportunidad (Sánchez Masferrer, 2013).
- Elevado número de personas autoempleadas que realizan su esfuerzo laboral en sectores que exigen poca calificación (servicios personales, comercio) y que tienen pocas probabilidades de migrar al sector formal. La actividad laboral de estas personas no está regulada (de manera fiscal, laboral, etc.).
- Elevados costos de pertenecer a la formalidad. Los expertos consultados en el estudio GEM 2012 señalan un número elevado de procedimientos legales, permisos y recursos necesarios para cumplir con los requisitos de ingreso y permanencia en este sector económico.
- Escasos beneficios por permanecer en la formalidad. Aun siendo parte de este sector, no hay acceso amplio a crédito para nuevos negocios, y los nichos de mercado de la mayoría de negocios (ventas de alimentos preparados, comercios diversos, abarroterías) presentan escasas oportunidades de crecimiento.
- Necesidad de flexibilidad laboral para ingresar al mercado laboral formal, en particular para mujeres con cargas familiares.

En El Salvador, 50 % de los emprendimientos poseen entre 1 y 5 empleados, lo que convierte a las microempresas en el principal sector generador de empleo en el país. Dado que muchas de estas se mantienen en la informalidad, el fenómeno de exclusión alcanza tasas elevadas y genera consecuencias negativas: exclusión de las redes de protección social asociadas al empleo, baja recaudación fiscal, precariedad de las relaciones laborales y, en última instancia, crecimiento económico más reducido (Sánchez Masferrer, 2013).

Desafortunadamente, la conclusión es que el emprendimiento en El Salvador, al ser motivado generalmente por necesidad, no contribuye a la generación de empleo formal. Más bien es una estrategia de subsistencia para los trabajadores y las trabajadoras excluidos o que no forman parte del mercado laboral formal, circunstancia que se refuerza con las bajas tasas de crecimiento económico experimentadas en el país en la última década.

ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA QUE EL EMPRENDIMIENTO SEA LA SOLUCIÓN A LA INFORMALIDAD

No es fácil dar una vuelta de timón y reconvertir al emprendimiento en una estrategia de combate a la informalidad, pero es posible diseñar programas y acciones para incorporar muchos emprendimientos al mercado formal. Esto tendría impactos más allá de la formalidad laboral, pues también dotaría a estos negocios de recursos y oportunidades inexistentes en su situación actual de exclusión. A continuación se esboza una propuesta de inclusión que contempla diferentes ejes:

- Aumentar la racionalidad de pertenecer al mercado formal. Esto implica aumentar los costos de excluirse del mercado formal (mediante sanciones) e incrementar los beneficios de pertenecer al mismo. Algunos de estos beneficios podrían ser mejorar el acceso a mercados financieros, a servicios como seguros contra siniestros y a la seguridad social.
- Promover un sentido de justicia y participación. Se debe generar un cambio cultural que señale a la informalidad como una traición al contrato social que idealmente todas las sociedades deberían aplicar: hacer que su ciudadanía aporte y, a cambio, garantizar que el Estado proteja su bienestar y seguridad.
- Reducir los costos de la formalidad y facilitar el acceso a las herramientas para incorporarse al mercado formal. Es decir, reducir el número de registros y permisos, brindar facilidades para realizar trámites en las localidades o a través de Internet, y reducir los costos en tiempo y dinero de cumplir con las normativas tributarias, laborales y de otros tipos.
- Brindar incentivos a la formalización. Por ejemplo, simplificar los regímenes tributarios (que además sean de baja carga fiscal), y otorgar sellos de cumplimiento de las obligaciones laborales y fiscales. Se sugiere utilizar estas certificaciones como vehículos de acceso a compras públicas y promover una práctica similar entre la empresa privada.

Las ideas anteriores son solo elementos de una política más integral de mercado laboral, que vincule una red de protección social efectiva y fiscalización adecuada que reduzca el incentivo a abandonar o a permanecer fuera del mercado formal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La alta prevalencia de la informalidad en El Salvador es el resultado de múltiples factores: la baja productividad laboral, un clima económico adverso, la persistencia de sectores tradicionales excluidos del mercado formal, los altos costos y pocos beneficios de pertenecer al mercado formal y la escasa fiscalización. El emprendimiento en el país no contribuye a revertir esta situación, pues es reflejo de la situación deprimida de la actividad productiva en general. Lo anterior no implica que no tenga potencial de ser un vehículo importante para el aumento de las tasas de formalidad, pero esto no sucederá en forma automática, sino que requiere de un conjunto de medidas y políticas que sean claramente orientadas y definidas para alcanzar ese objetivo.

Aumentar el beneficio neto producido por pertenecer al sector formal podría ser una de estas medidas. También es importante la promoción de una estrategia de inclusión y participación de todos en la sociedad, que implique la realización de los aportes establecidos en el marco institucional formal. Esto requeriría, necesariamente, un mayor esfuerzo de fiscalización y un compromiso de largo plazo con la promoción de emprendimientos por oportunidades que generen empleos decentes.

Actualmente se podría aplicar una política de formalización laboral que incluya a los emprendimientos actuales y fomente emprendimientos por oportunidad. De esta forma se atraería a la formalidad a muchas personas emprendedoras, cuyas expectativas, recursos y realidades los alejan del mercado formal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL-OIT (2013). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos en la medición del trabajo decente*. [PDF]. Publicación LC/L.3630. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro lima/documents/publication/wcms_213808.pdf
- Chen, M. (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies. Women Informal Employment: Globalising and Organising* (WEIGO) Working Paper, (1).
- DIGESTYC (2013). *Publicación EHPM 2012*. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Kanbur, R. (2009). *Conceptualizing informality: regulation and enforcement*. IZA discussion papers (4186).
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra, J. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington: Banco Mundial.
- Sánchez Masferrer, M. (2013). *Global Entrepreneurship Monitor. Informe nacional El Salvador 2012*. Santa Tecla: Escuela Superior de Economía y Negocios.
- Xavier, S. R., Kelley, D., Kew, J., Herrington, M., Vorderwülbecke, A. (2012). *Global Entrepreneurship Monitor 2012 Global Report*. S/l.: Global Entrepreneurship Research Association.



60

LA TRANSICIÓN A LA FORMALIDAD EN AMÉRICA LATINA

ÁLVARO RAMÍREZ*

[(*) : Especialista en desarrollo de empresas y formación profesional de OIT San José, Costa Rica.]

RESUMEN

Esta ponencia repasa aspectos conceptuales y metodológicos sobre la medición del mercado informal, analiza las tendencias recientes del fenómeno en América Latina, así como las políticas y estrategias ensayadas en Brasil, Argentina y Perú, y concluye con algunas lecciones aprendidas que podrían ser relevantes para El Salvador.

INTRODUCCIÓN

Los constituyentes de la OIT consideran la informalidad un problema de gobernanza. Esta concepción enfatiza las causas estructurales del fenómeno, en particular aquellas asociadas con la debilidad de las políticas e instituciones que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo y el entorno en el que operan las empresas de un país.

Por múltiples razones, la transición hacia la formalidad es indispensable para avanzar en materia de equidad y competitividad: por un lado, permite a las personas trabajadoras el disfrute pleno de sus derechos y el acceso a los servicios necesarios para desarrollar su talento; por otro lado, también genera un ecosistema más propicio para el crecimiento de las empresas, reduce los efectos negativos de la competencia desleal y posibilita que El Estado reciba mayores ingresos. Esto último redundaría en el mejoramiento de la calidad y cobertura de los bienes públicos, además de que propicia un desarrollo más inclusivo.

Es por ello que el estudio de la informalidad y de las diversas estrategias para reducir y mitigar sus consecuencias ocupa un lugar central en la agenda de la OIT.

Comprender mejor los factores que aceleran la transición hacia la formalidad y ofrecer ese conocimiento a las autoridades responsables de las políticas públicas en los Estados miembro, es una prioridad fundamental de la organización.

ASPECTOS CONCEPTUALES

Para la OIT, el término economía informal hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por la población trabajadora y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas se desempeñan al margen de la ley, o no están contempladas en la práctica; es decir que, si bien operan dentro del ámbito legal, este no se aplica, no se cumple o las mismas leyes no fomentan su cumplimiento por ser inadecuadas, engorrosas o imponer costos excesivos. Los componentes básicos del empleo informal, recogiendo las principales tendencias y criterios operacionales, son:

Empleo informal en el sector informal compuesto por:

- Autoempleo: trabajadores y trabajadoras por cuenta propia.
- Familiares auxiliares no remunerados.
- Empleadores y empleadoras, así como personal asalariado en microempresas no registradas.

Empleo informal en el sector formal compuesto por:

- Personal asalariado en empresas registradas sin protección social.
- Trabajadores y trabajadoras auxiliares en empresas registradas. Estas personas son familiares de quienes las emplean y no tienen protección social.
- Personal asalariado doméstico, sin protección social.

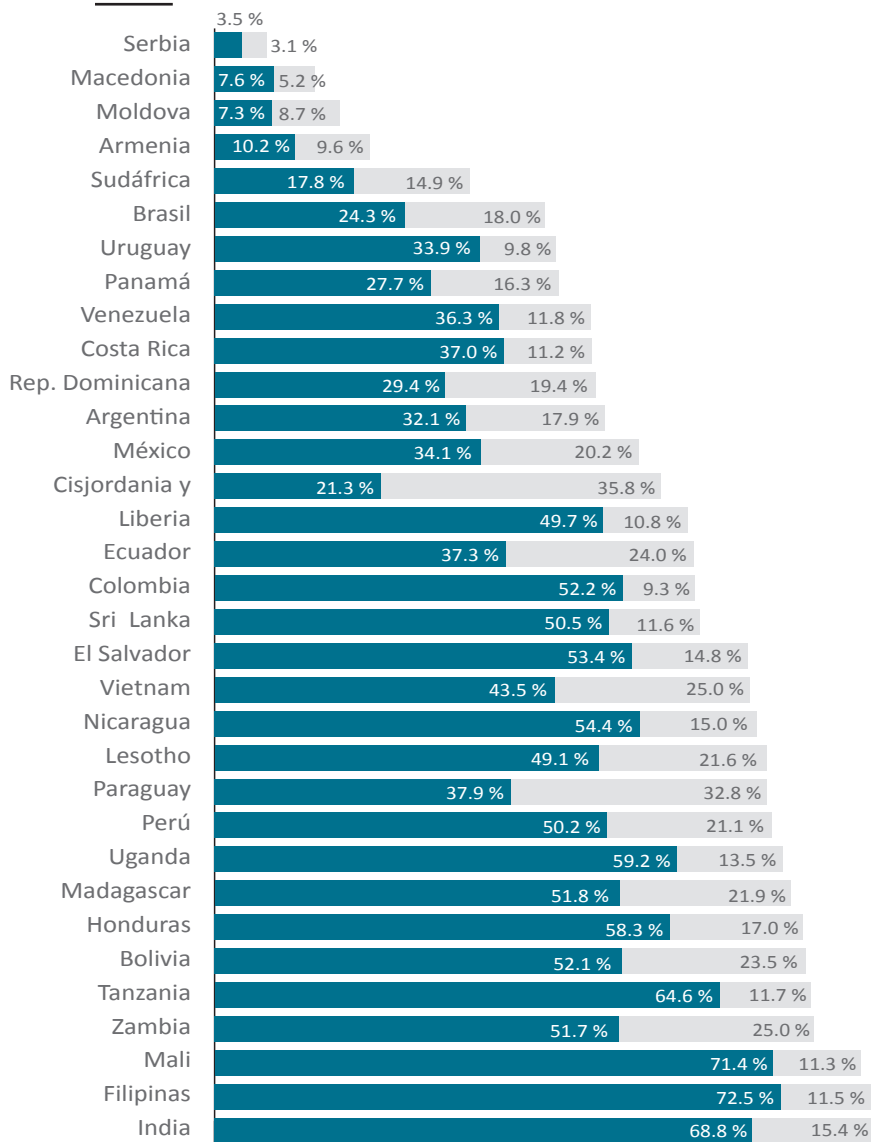
TENDENCIAS

Una investigación reciente de la OIT (que registraba datos del 2004 al 2010 sobre el empleo informal en 46 países de ingresos medios y bajos) muestra una marcada diferencia en las tasas de empleo informal (gráfico 1), lo que refleja la diversidad estructural de las economías y el variado grado de éxito de las políticas e instituciones que se ocupan del tema. El Salvador se ubica entre los países de elevada informalidad, con una incidencia superior al 68 % de la población (ILO, 2011).

GRÁFICO

01

Economía informal por componente de empleo (31 países, último año disponible)

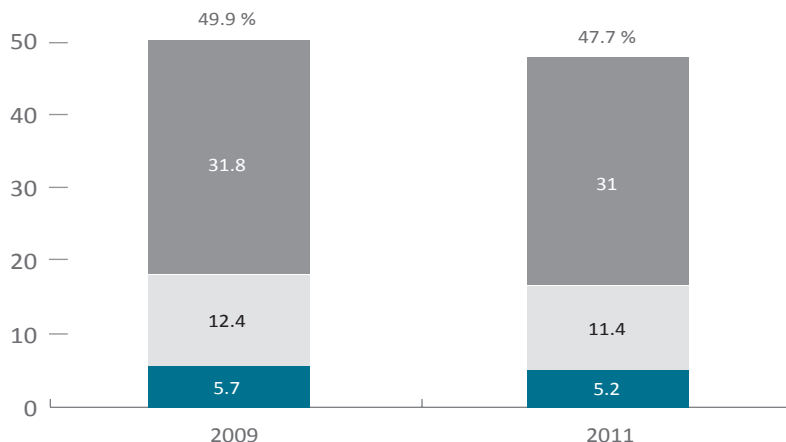


Fuente: ILO (2011)

En América Latina y el Caribe, según el Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe y la OIT (SIALC/OIT), el empleo informal representaba el 47.7 % del empleo no agrícola alrededor del 2011, lo que significa una leve mejora con respecto al 2009 (gráfico 2). Eran parte del sector informal de la economía, 30 de cada 100 personas, mientras que 11 de cada 100 tenían un empleo informal en empresas formales y 5 de cada 100 tenían trabajos domésticos informales.

GRÁFICO

02 Composición del empleo informal en América Latina y el Caribe (comparación entre años recientes)



Fuente: SIALC y OIT (<http://www.oitsial.org.pa/>)

Las cifras sobre la composición del empleo informal en América Latina y el Caribe (cuadro 1) muestran que del total de la población empleada en el sector informal, el 38.6 % trabajaba para el sector privado; 10.9 % se desempeñaba en el sector doméstico; y 41.4 % realizaba actividades laborales por cuenta propia. Existen, por supuesto, grandes diferencias entre países, por lo que resulta indispensable que las autoridades gubernamentales realicen un adecuado diagnóstico antes de diseñar las estrategias de formalización. No hay, en consecuencia, recetas estandarizadas de aplicación universal para abordar este fenómeno.

CUADRO

01 Estructura del empleo informal en América Latina y el Caribe
(10 países, último año disponible)

Categoría ocupacional	% en cada categoría	Composición
Total de ocupados (no incluye el sector agrícola)	47.7	100.0
Personas asalariadas	34.0	49.5
Empresas	29.3	38.6
Servicio doméstico	77.9	10.9
Emprendedores y emprendedoras que generan empleos	36.3	3.1
Trabajadores y trabajadoras por cuenta propia	83.6	41.4
Trabajadores y trabajadoras auxiliares	100.0	6.0

Fuente: SIALC y OIT (alrededor del 2011, último año disponible)

ANÁLISIS DE CASOS

Varios países latinoamericanos han implementado políticas y programas orientados a impulsar la formalización del empleo y de las empresas. Los modelos de intervención son diferentes dependiendo de los objetivos de las autoridades y de las capacidades de las instituciones involucradas. A continuación se analiza la experiencia de tres países: Brasil, Argentina y Perú.

Brasil

En la década comprendida entre 1999 y el 2008, el empleo formal pasó de 44 % a casi 50 % en Brasil (gráfico 3). Este buen desempeño obedece, en parte, al comportamiento de la producción. En la primera década del siglo veintiuno, la economía creció a un ritmo cercano al 3.5 % anual. El crecimiento fue estimulado no solo por el auge exportador, resultado de un aumento significativo en el valor de los *commodities* y de un tipo de cambio competitivo, sino también por un repunte en la demanda interna gracias a un estilo de desarrollo más inclusivo que fortaleció a la clase media y a su poder adquisitivo. Entre el 2000 y el 2008, la demanda de empleo creció a tasas anuales cercanas al 8 % en sectores como minería y a un 5 % en manufactura.

GRÁFICO

03

Brasil: evolución del empleo formal



Fuente: Berg (2010)

Además del buen desempeño económico, Brasil implementó una serie de políticas y programas que jugaron un rol importante en la formalización del empleo. Muchas de las intervenciones giraron en torno a tres ejes: regulación, inspección e información (cuadro 2). En materia de regulación se introdujo un sistema tributario simplificado (simple), que no solo reduce los costos de cumplimiento, sino también la carga efectiva del contribuyente. Además se introdujo la figura del microempresario individual, que implica el pago de una cuota equivalente al 5 % del salario mínimo para cumplir con la obligación tributaria y el acceso a jubilación y a un seguro básico de salud.

A nivel del servicio de inspección laboral se realizaron importantes cambios en la gestión y se diseñaron estrategias más efectivas, como la focalización en sectores productivos específicos con alta incidencia de informalidad. También se ejecutaron campañas informativas y en medios de comunicación en las que participaron, en algunos casos, las propias organizaciones que representaban a grupos específicos de trabajadores y trabajadoras.

CUADRO

02

**Factores que propiciaron la formalización
laboral en Brasil**

Factor	Intervención	Datos
Crecimiento	Exportaciones y demanda interna	Demanda empleo/año: 8 % minería 5 % manufactura
Regulación	• Impuestos simples (2006) • <i>Ley del Ministerio Público del Estado de São Paulo</i> (MPE [2007]) • Leyes complementarias	4 millones de mypes en régimen tributario 3 millones de personas registradas como micro emprendedores individuales
Inspección	Fortalecimiento del sistema de inspección	Trabajadores y trabajadoras registrados por inspección: 268 mil (1996) 669 mil (2008)
Información	Prensa y sindicatos	Trabajo doméstico registrado: 19 % (1992) 27 % (2008)

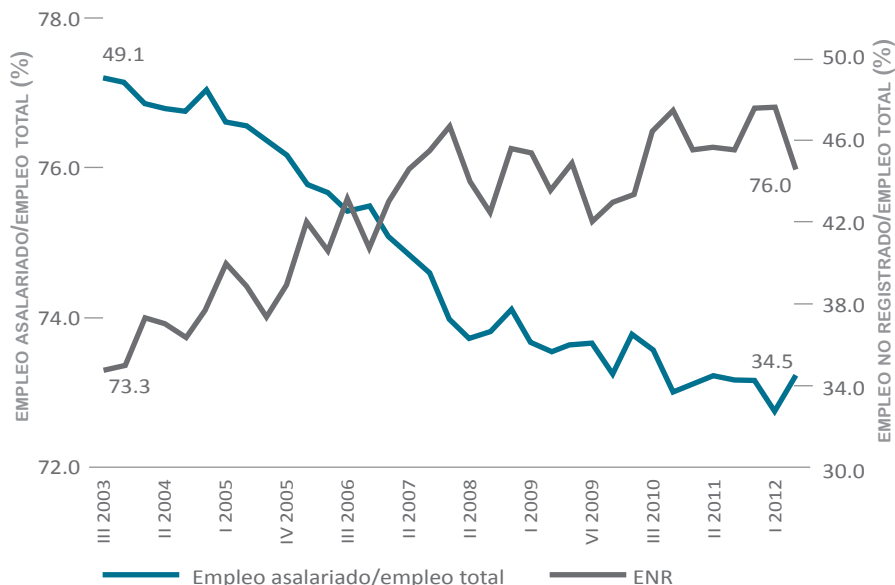
Fuente: Elaboración propia**Argentina**

Entre el 2003 y el 2012, el empleo no registrado en Argentina se redujo cerca de 15 % al pasar de 49.1 % a 34.5 %. Fue un periodo de expansión económica, durante el cual el producto interno bruto creció a una tasa promedio de casi 8 % anual. El auge exportador explica en buena medida el fuerte dinamismo económico y el aumento en la demanda de empleo formal.

El crecimiento, sin embargo, no fue el único factor que originó este considerable repunte del empleo registrado, pues el Gobierno también implementó un conjunto de incentivos positivos y negativos para incentivar la formalización (cuadro 3). Uno de los instrumentos utilizados fue el monotributo, un esquema simplificado que unifica en un pago las obligaciones impositivas y las contribuciones de seguridad social; además, otorga derechos al seguro social de salud y a una pensión. Dado el nivel del monto aportado por contribuciones a la seguridad social, en la práctica la cotización es subsidiada.

GRÁFICO

04

Argentina: evolución del empleo asalariado como proporción del empleo (2003-2012)**Fuente:** Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2012)

También se introdujo un Régimen de Promoción y Protección del Empleo Registrado (Ley No. 26.476), un Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) y la reducción de las contribuciones a la seguridad social, entre otras iniciativas. Adicionalmente, se creó un régimen especial de seguridad social para trabajadores y trabajadoras domésticos, incluyendo la posibilidad de deducir del impuesto sobre la renta las contribuciones patronales.

Por otra parte, las intervenciones orientadas a reducir los costos de registro y cumplimiento de las obligaciones legales fueron acompañadas de acciones para fortalecer la capacidad de inspección del Estado. La coordinación y colaboración entre los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo, la Administración Federal de Impuestos (AFIP) y los gobiernos provinciales potenció de manera significativa la verificación del cumplimiento de las obligaciones, tanto en materia laboral como de seguridad social.

CUADRO

03

**Factores que propiciaron la formalización
en Argentina (2003-2012)**

Factor	Intervención	Datos
Crecimiento	Exportaciones y demanda interna	551 mil empleos registrados (2003-2010)
Regulación	• Monotributo • Reducción de las contribuciones a la seguridad social • Régimen especial para el trabajo doméstico	475 mil contribuyentes (2011) 714 mil nuevos empleos 208 mil nuevos cotizantes pertenecientes al sector de trabajo doméstico (2005-2012)
Inspección	Inspección conjunta (trabajo/impuestos) Aplicación de PNRT	330 mil trabajadores y trabajadoras registrados (2008-2009)

Fuente: Elaboración propia**Perú**

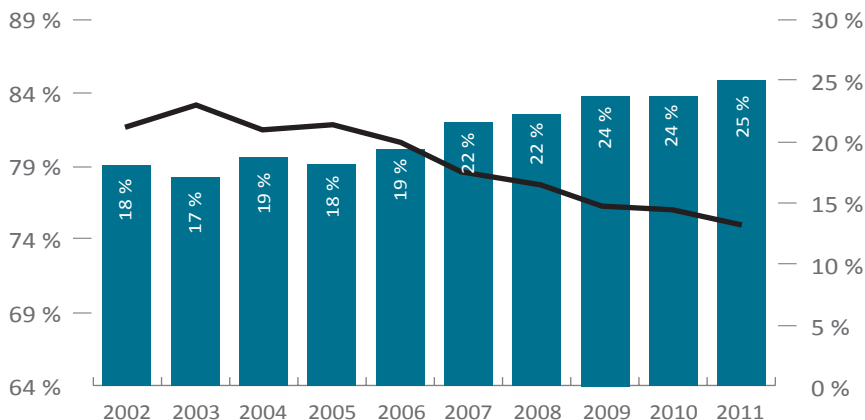
En el caso peruano, el empleo informal se redujo de 83 % a 75 % entre el 2003 y el 2011 (gráfico 5). Este fue un periodo de mucho dinamismo económico, pues el PIB creció a un ritmo cercano al 6 % anual, lo cual contribuyó al aumento sostenido de la demanda de empleo formal. Uno de los motores del crecimiento fue, justamente, el sector de bienes transables; particularmente importante fue el auge aquellos sectores que generan gran cantidad de empleos, como la agro-industria y la agro-exportación.

Las políticas públicas también jugaron un rol importante en la formalización del empleo en Perú (cuadro 4). Se estableció un régimen laboral especial para las mipymes y se reforzó la institucionalidad pública responsable de su promoción mediante la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CODEMYPE). Paralelamente, se reforzó la inspección laboral y se implementaron acciones administrativas (mediante el uso de tecnologías de información y comunicación) para facilitar a la población trabajadora el registro y cumplimiento voluntario de las obligaciones legales.

GRÁFICO

05

Evolución del empleo formal e informal en Perú (2002-2011)



Fuente: CEPAL y OIT (2013)

LECCIONES APRENDIDAS

De los casos descritos anteriormente resulta claro que no existen fórmulas estandarizadas ni senderos únicos para avanzar en la formalización del empleo; sin embargo, es posible derivar algunas lecciones y conclusiones que podrían ser relevantes para las autoridades públicas y los actores sociales de El Salvador:

- El crecimiento económico es necesario pero no suficiente. El dinamismo productivo, particularmente el de los sectores intensivos en empleo, contribuye a estimular la demanda de empleo formal y, por ende, es un aliado fundamental en la lucha contra la informalidad. Sin embargo, el crecimiento solo no basta: es indispensable diseñar e implementar políticas y programas para facilitar el tránsito hacia la formalidad, tal y como se hizo en Brasil, Argentina y Perú.
- Se debe partir de una clara comprensión de las causas principales de la informalidad. Para ello es útil contar con adecuada información estadística y desarrollar capacidades institucionales para el análisis e interpretación de

CUADRO

04

**Factores que propiciaron la formalización
en Perú (2000-2012)**

Factor	Intervención	Datos
Crecimiento	Exportaciones y demanda interna	Entre 2000 y 2012: El trabajo registrado en sectores más dinámicos creció 5.1 veces
Regulación	Régimen laboral especial para mipymes (hasta 2013) Creación de CODEMYPE	180 mil trabajadores y trabajadoras registrados
Inspección	- Plan Reto (brigadas de inspección) - Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) - Creación de Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Entre 2000 y 2011: 174 mil nuevas empresas registradas 2 millones de nuevos trabajadores y trabajadoras registrados

Fuente: Elaboración propia

la información, así como para la producción de estrategias de intervención que sean pertinentes.

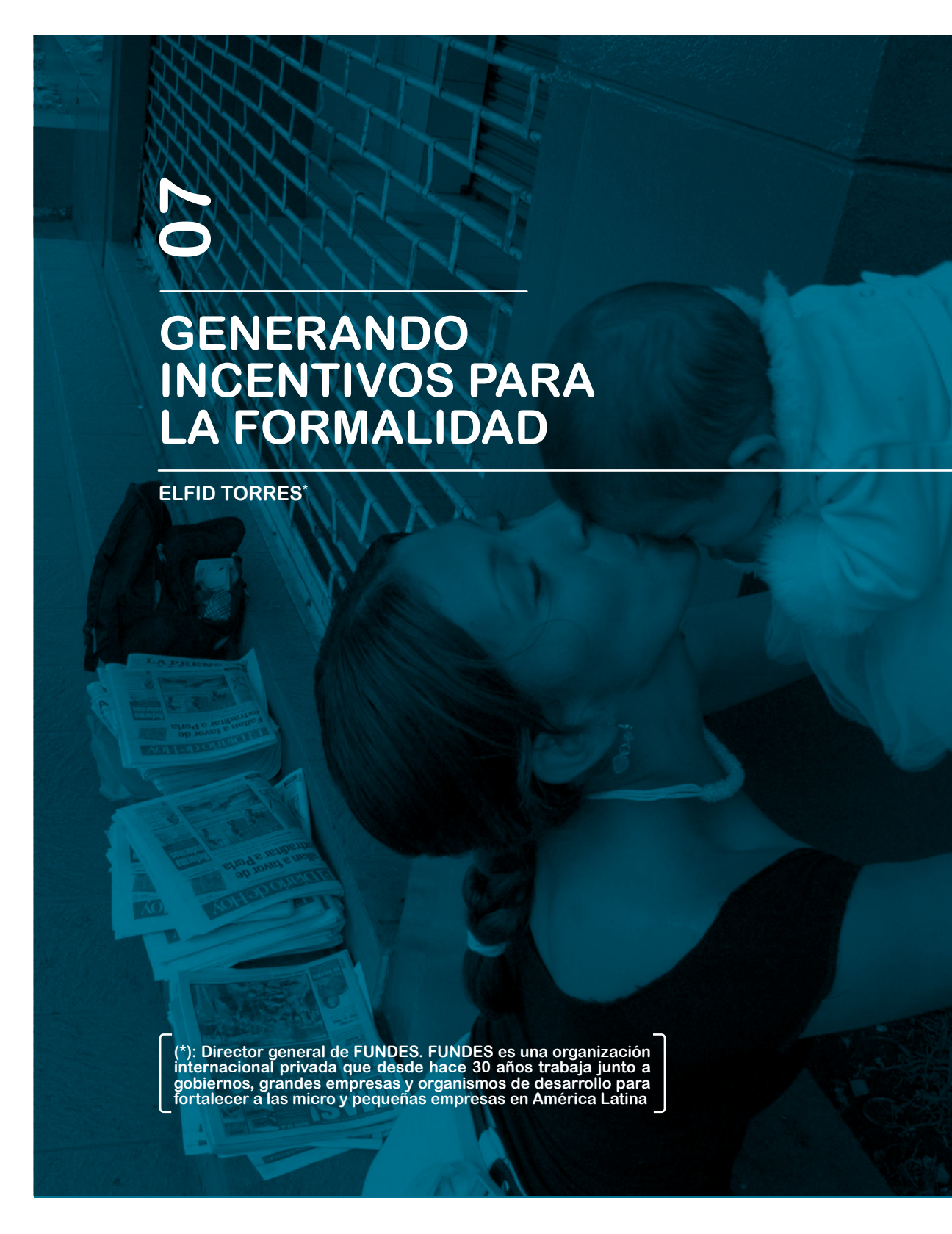
- El abordaje debe ser integral y contar con una activa coordinación interinstitucional. Los países que han tenido éxito en la creación de empleo formal han articulado modelos de intervención con el concurso y la coordinación de diversas instituciones públicas. La coordinación entre los servicios de inspección laboral, tributaria y de la seguridad social es un ejemplo concreto de esta práctica.
- Los modelos más efectivos de intervención combinan incentivos positivos y negativos para estimular la transición hacia la formalidad. Los países estudiados introdujeron medidas que procuraban, simultáneamente, reducir el costo de la formalidad y aumentar el costo del incumplimiento de las obligaciones legales. Esta estrategia parece haber tenido éxito en modificar las

conductas y decisiones de los agentes económicos, inclinando la balanza en favor de la formalización.

- Las medidas deben focalizarse en los grupos-meta y se deben priorizar los esfuerzos. Considerando las limitaciones de recursos humanos y financieros, varios gobiernos han optado por focalizar acciones de formalización en sectores productivos específicos o en colectivos particulares (por ejemplo, los trabajadores y trabajadoras domésticos) con miras a lograr impactos significativos. Esta estrategia, que no excluye intervenciones a nivel de políticas públicas universales, ha sido efectiva en algunos países.
- Se debe generar el diálogo social y la participación de diferentes protagonistas de la economía informal. Las organizaciones que representan a quienes laboran y generan empleos en la economía informal son participantes importantes en el proceso de formalización. Por tanto, deben involucrarse activamente en el diseño e implementación de las políticas y de los programas de este proceso.
- Es clave medir el impacto y realizar los ajustes correspondientes para maximizar la pertinencia y efectividad de las estrategias adoptadas. Para ello se debe contar con líneas de base adecuadas, así como con herramientas de monitoreo y evaluación para generar información que optimice las intervenciones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berg, J. (2010). *Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*, Documento de trabajo, (5).
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, Y. L. (Abril-junio del 2012). *Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad*. Desarrollo Económico, 52(205).
- CEPAL-OIT (2013). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ILO (2011). *Statistical update on employment in the informal economy*. Geneva: International Labour Organization.
- OIT (2002). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*. Documento presentado en la Conferencias General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.ª reunión, Ginebra. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>
- SIALC. Sitio web. Recuperado de <http://www.oitsial.org.pa/>

A photograph of a woman with long dark hair, seen from the side, kissing a baby on the forehead. The baby is wearing a white hat with a fur trim. They are in a room with a metal grate in the background. On the floor next to them are several stacks of newspapers. The entire image has a blue tint.

10

GENERANDO INCENTIVOS PARA LA FORMALIDAD

ELFID TORRES*

[(*): Director general de FUNDES. FUNDES es una organización internacional privada que desde hace 30 años trabaja junto a gobiernos, grandes empresas y organismos de desarrollo para fortalecer a las micro y pequeñas empresas en América Latina]

RESUMEN

Esta ponencia trata sobre los tres caminos que ha recorrido FUNDES en el marco del combate a la informalidad. Esos tres caminos son: a) el mejoramiento de la regulación existente, por medio de reducir la regulación excesiva y perfeccionar los procesos para el registro, operación y cierre de empresas; b) incrementar la productividad, capacitando y brindando servicios de desarrollo empresarial; y c) facilitar el acceso a los mercados financieros, de bienes y servicios, por medio de establecer vínculos y generar incentivos.

La experiencia de FUNDES indica que ninguno de los enfoques anteriores es por sí solo suficiente (y aún con la combinación de los tres no es factible erradicar el problema). En este sentido, FUNDES considera que el mayor rédito para abonar a la formalización es generar incentivos para las empresas, sean estas microempresas o emprendimientos por necesidad. Generalmente, estos incentivos se refieren al acceso a mercados y a encadenamientos productivos.

INTRODUCCIÓN

Hace poco más de una década, Víctor Tokman presentaba su libro *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, en el cual describía el trabajo del PREALC y de la OIT en los temas de empleo, desempleo y desigualdad y, en particular, exponía los esfuerzos por cuantificar, caracterizar y describir el fenómeno de la informalidad que crecía aparentemente sin control en casi toda la región. Con modestia, Tokman reconocía que esa búsqueda no había concluido. De hecho, actualmente podría publicarse una versión revisada de este libro, ampliando a 50 años el período de búsqueda de empleo y equidad

al que el autor hace referencia; una búsqueda que continúa pues la informalidad sigue vigente y aumenta en la mayoría de los países, tanto en los que hay crecimiento y estabilidad, como en los que están en crisis.

El libro de Tokman brinda un contexto a la discusión sobre la informalidad y refleja que hay un esfuerzo inmenso de aportes teóricos, de análisis, de estadísticas e inclusive de políticas y herramientas con las que, desde múltiples organizaciones incluyendo PREALC y OIT, se ha contribuido para comprender y superar la informalidad. La Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES) no pretende sustituir esos aportes, sino usarlos para buscar soluciones.

Uno de los aportes para superar la informalidad ha sido la promoción de la micro y pequeña empresa como un medio para contribuir al desarrollo económico y social a través de la creación de riqueza, de su mejor distribución y, por supuesto, de empleo remunerado formal. FUNDES no inventó la promoción de la microempresa. Fue, si acaso, un pionero en la región que se nutrió de las ideas de organizaciones como las aquí referidas. Y luego, desde esa trinchera ha hecho su propia interpretación para contribuir a desentramar los problemas del desarrollo de América Latina.

La pregunta que aborda esta ponencia es, precisamente: ¿cómo puede la promoción de micro y pequeñas empresas ser un instrumento para reducir la informalidad en América Latina en general, y en El Salvador en particular? La pregunta encierra un dilema del tipo: ¿qué fue primero: el huevo o la gallina? Pero en el marco del combate a la informalidad, FUNDES ha tratado de recorrer el camino indicado por los teóricos, probando al menos tres enfoques de trabajo con micro y pequeñas empresas:

1. Mejorar la regulación existente, por medio de reducir la regulación excesiva y perfeccionar los procesos para el registro, operación y cierre de empresas.
2. Aumentar la productividad, capacitando y brindando servicios de desarrollo empresarial.
3. Facilitar el acceso a los mercados financieros, de bienes y servicios, por medio de establecer vínculos y generar incentivos.

La experiencia de FUNDES indica que ninguno de los enfoques anteriores es por sí solo suficiente, y que aun con la combinación de los tres no es factible erradicar el problema. Cada uno encierra un cúmulo de aprendizajes que pueden ser perfectamente debatidos por extensos foros especializados. En esta ocasión, sin embargo, se describen brevemente los dos primeros enfoques, para después profundizar en el tercero, pues se considera central en los esfuerzos para abordar la informalidad.

MEJORAR Y REDUCIR LA REGULACIÓN EXISTENTE PARA EL REGISTRO, OPERACIÓN Y CIERRE DE EMPRESAS

El reporte más reciente de Doing Business (Banco Mundial, 2014) ubica a El Salvador en la posición 118 entre 189 economías en un *ranking* que mide la facilidad con que se establecen negocios en esas economías. El posicionamiento se establece tomando en cuenta diez criterios: apertura de un negocio, permisos de construcción, acceso a electricidad, registro de propiedades, acceso al crédito, protección al inversionista, pago de impuestos, comercio exterior, cumplimiento de contratos y resolución de insolvencia.

El primer aspecto —apertura de un negocio y el esfuerzo requerido para hacerlo— es sumamente pertinente, pues según la tesis generalizada, uno de los momentos más críticos a la hora de emprender es el proceso de registrar una iniciativa empresarial ante las autoridades municipales, locales o nacionales (a través de sus diversas instancias y ministerios). En este primer criterio, El Salvador aparece en la posición 148 (entre 189 economías). Según el informe de Doing Business, en el país se solicitan hasta ocho procedimientos para registrar un emprendimiento: depósito del capital en un banco salvadoreño, revisión del nombre de la entidad e inscripción en el Registro de Comercio, certificación notariada del registro de la empresa, registro de empleados en el fondo de pensiones, registro tributario y elaboración de un sello de la empresa. Realizar este conjunto de procedimientos conlleva 16.5 días y tiene un costo estimado del 45 % del ingreso per cápita del país.

¿Cuál es la situación de El Salvador (comparándola con la de otros países de la región) en cuanto a la duración de los trámites y el número de procedimientos exigidos para iniciar un negocio? Si bien, con respecto a este criterio su posición global no es del todo favorable, al menos en este rubro el país se encuentra en una buena posición con relación a otros países de América Latina, donde el promedio es de 9 trámites y 36.1 días invertidos en ello. Por otro lado, El Salvador tiene muchos años haciendo esfuerzos en todos los niveles (municipal y nacional) para mejorar la calidad de su regulación y la eficiencia de los procesos de apertura, operación y cierre de empresas. En algunos casos, FUNDES ha contribuido con su experiencia.

Pero, ¿por qué y cómo se relacionan estos datos con la informalidad? Aunque la mejora regulatoria y la eficiencia en los procesos de registro no son suficientes para erradicar esta problemática, existe cierto consenso de que eliminan algunos de los mayores obstáculos que enfrentan las empresas cuando quieren formalizarse. Un ejemplo de esto es que las personas que por necesidad emprenden actividades productivas a escala micro o muy pequeña, en general no

acuden en grandes números a registrarse. Por lo tanto, para cuando sí deseen hacerlo, los procedimientos deben ser sencillos y transparentes para incentivarlos a no dar vuelta atrás en la formalización de sus actividades económicas.

Los siguientes dos subtemas ayudan a entender qué elementos adicionales se requieren para que eso suceda.

Mejorar la productividad de los emprendedores

Para quienes emprenden a pequeña escala, la formalización de sus actividades no es un objetivo *per se*. En América Latina, la mayoría de los negocios son microempresas (unipersonales o con hasta 5 personas empleadas) que surgen como una necesidad o como una válvula de escape al desempleo. La formalización no es una aspiración, pues los emprendimientos suelen ser un paliativo que inicia como una alternativa temporal o como una forma de complementar el ingreso, de ahí que, paradójicamente, no exista consciencia de que se está realizando una actividad empresarial o que tiene ese potencial.

Si bien es cierto estos emprendimientos suelen pertenecer, fundamentalmente, a ramas de muy baja productividad (con barreras de entrada bajas o inexistentes), también es cierto que cambiar de perspectiva y formalizar una actividad que originalmente era de subsistencia podría hacer la diferencia en el ingreso y la sostenibilidad financiera de una familia.

No obstante, en el contexto latinoamericano las iniciativas empresariales se formalizan únicamente cuando es una necesidad para su subsistencia; a esto se añade que en la mayoría de los casos están fuera de las esferas de las empresas formales y atienden a mercados vulnerables en cuanto a ingreso. Todos estos factores constituyen un círculo vicioso que las atrapa en las múltiples manifestaciones de la informalidad: registro, pago de impuestos, seguridad social, entre otros aspectos.

¿Cómo se puede cambiar de perspectiva? Desde hace varias décadas se ha considerado el acceso al conocimiento como un puente para cerrar la brecha que las microempresas tienen con el crédito, los mercados, el crecimiento y la generación de empleo e impuestos. Los conocimientos a los que debieran tener acceso tendrían que posibilitar la adquisición y desarrollo de habilidades básicas para gestionar un negocio en las áreas administrativas, contables, financieras, de ventas y de gestión de inventarios. En este sentido, durante muchos años diversas agencias de desarrollo destinaron esfuerzos importantes para entrenar en estos temas a miles de emprendedores y emprendedoras por necesidad, sin embargo se ha cuestionado la eficiencia de este enfoque, pues no hay indicios

de que en la práctica esos conocimientos puedan, por sí solos, generar los efectos deseados en el crecimiento de las empresas.

Esfuerzos posteriores comenzaron a vincular la capacitación con objetivos más específicos, como el desarrollo de sectores o actividades en particular (el comercio, la agricultura u oficios tradicionales). Con el tiempo, a la capacitación se añadieron componentes de consultoría personalizada y, nuevamente, los esfuerzos fueron cuestionados por la dificultad de trazar los resultados y la incapacidad de relacionar directamente las mejoras en las empresas con estos esfuerzos de desarrollo empresarial.

En este punto, es importante hacer énfasis en que el desarrollo empresarial, y concretamente la transmisión de habilidades de gestión, es un prerrequisito para establecer una mejora en la productividad. Del mismo modo, ha sido un método para generar conciencia en la población microempresaria y emprendedora por necesidad, de que la formalización es un medio para acceder a otros beneficios (programas públicos y financiamiento) que contribuyen al fortalecimiento del negocio.

Paradójicamente, conocer los instrumentos de gestión y de regulación no siempre ha propiciado que la población emprendedora y microempresaria acuda por iniciativa propia a registrarse ante las entidades municipales o nacionales.

Acceder a mercados (conectar y generar los incentivos)

Hasta ahora la experiencia de FUNDES muestra que el mayor rédito para abonar a la formalización es generar incentivos para las empresas, sean estas microempresas o emprendimientos por necesidad. Generalmente, estos incentivos se refieren al acceso a mercados.

Para ilustrar este punto, puede pensarse en imágenes del sector informal de América Latina. Según Tokman (2004), “todos sabemos cómo se ve la informalidad”. Para la mayoría, este fenómeno evoca ideas e imágenes de oficios tradicionales como carpinteros o herreros; del comercio más tradicional que hay en pueblos y ciudades (puestos callejeros, hombres y mujeres que venden de manera ambulante y en pulperías); de transportistas y de personas que recogen materiales para reciclaje, los llamados chatarreros.

¿Cómo transformar una actividad tradicionalmente y por definición informal en una iniciativa empresarial formal? La respuesta parece simple: tal y como se mencionó al principio de este subtema, insertándola en un círculo virtuoso que la integre al mercado.

FUNDES cuenta con algunas experiencias en ese sentido. En los últimos años, ha trabajado con una de las acereras más grandes de América Latina para integrar a quienes son parte de la cadena de proveedores de su materia prima más importante: la chatarra reciclada. Para integrarse a una cadena de valor de una industria formal, se requiere fortalecer las habilidades empresariales, mejorar la productividad, estandarizar las actividades de la unidad productiva y formalizarse. Para miles de recicladores en América Latina (de chatarra, papel, vidrio, aluminio, entre otros) el incentivo es el acceso al mercado formal, con lo cual pueden lograr un flujo constante de pedidos, ingresos estables y capital de trabajo para apalancar su crecimiento. Después, eso les permite consumir bienes y servicios, brindar educación a sus hijos y mejorar su vivienda. A cambio, hay que ser un “buen ciudadano y ciudadana”, con lo cual se refuerza aún más el círculo del desarrollo.

Este ejemplo ilustra que para abordar la informalidad se requiere de esfuerzos desde diferentes ángulos: en primer lugar, formular políticas y regulaciones que dan el marco legal y, en segundo lugar, establecer incentivos que pueden ser generados por el sector privado.

La formalización tiene muchos beneficios, pero para FUNDES es, ante todo, una promesa para las mipymes: una promesa de mejores ingresos, recaudación, distribución, servicios e infraestructura; pero sobre todo, de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2004). *Doing Business 2014: entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*. Banco Mundial.

Tokman, V. (2004). *Una voz en el camino: empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica.

HACIA UNA FORMALIZACIÓN PROGRESIVA EN LAS DIMENSIONES LABORALES Y TRIBUTARIAS

ROBERTO VALENT*

(*): Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador.

Este artículo ha sido posible gracias a los aportes de Nancy Argueta y Rodrigo Barraza de PNUD-El Salvador, así como de propuestas elaboradas y discutidas en el marco del Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) de PNUD-El Salvador.

RESUMEN

Este documento argumenta que es necesario innovar desde las instituciones, además de simplificar y flexibilizar algunos procedimientos para romper con la circularidad que existe entre la condición de informalidad y el incumplimiento de derechos y obligaciones. Para ello, se analizan algunas propuestas para avanzar hacia la formalización en El Salvador por medio de la ampliación de la protección social y de las bases tributarias.

INTRODUCCIÓN

El término *economía informal* se refiere al conjunto de actividades realizadas por la población trabajadora o por unidades económicas que no están —por ley o en la práctica— contempladas o lo suficientemente reguladas por arreglos formales (Trebilcock, 2005). En línea con lo anterior, la informalidad puede manifestarse por medio de omisiones, evasiones o incumplimientos en uno o varios de los siguientes aspectos: pago de contribuciones a la seguridad social, estándares legales del mercado laboral, pago de impuestos y procedimientos administrativos, entre otros (Schneider et al, 2010, citado en Gómez Sabaíni y Morán, 2012).

La informalidad genera círculos viciosos que reproducen la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la noción de que los ciudadanos no tienen los mismos derechos y obligaciones. Existe, por ejemplo, evidencia de que el aumento de la informalidad lleva a una disminución del crecimiento económico (Loayza et al, 2009, citado en Gómez Sabaíni y Morán, 2012).

La existencia y magnitud global de este fenómeno revela una compleja combinación de factores relacionados con la estructura y segmentación de los mercados laborales. Expone, además, la ineficiencia en la asignación de recursos, y las distorsiones en la conducta de los actores económicos que propician el incumplimiento de obligaciones y que toleran las debilidades y rigideces en el desempeño de instituciones que se han distanciado de la abundante población trabajadora y emprendedora. La informalidad también es señal de la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

En este sentido, los procesos de formalización (por medio de la ampliación de la protección social y de las bases tributarias) deben ser instrumentos para cerrar brechas monetarias y no monetarias, generar recursos para financiar el desarrollo, legitimar a las instituciones y mejorar su calidad de respuesta (ver diagrama 1). En otras palabras, la formalización debe ser una condición para promover la gobernabilidad y un crecimiento económico-inclusivo.

DIAGRAMA

01 Ciclo virtuoso de la formalización



Fuente: Elaboración propia

AMPLIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La Constitución de la República de El Salvador establece en su artículo 50, que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio. De igual manera, es reconocida por el país como un derecho humano fundamental. No obstante este reconocimiento formal, en El Salvador, 7 de cada 10 trabajadores expresan no contar con acceso a un sistema de seguridad social (DIGESTYC, 2012). Datos provenientes de los registros de cotizantes confirman los altos déficits de cobertura de los sistemas de seguridad social. Para 2012, únicamente 733,938 personas activas cotizaron al régimen de salud del ISSS (ISSS, 2013) y 625,677, al régimen de invalidez, vejez y muerte del Sistema de Ahorro para Pensiones (Superintendencia de Pensiones, 2012), para una población económicamente activa (PEA) estimada de 2.7 millones y un total de ocupados de 2.55 millones (DIGESTYC, 2012). Estos datos dan cuenta de la extensa magnitud de la informalidad laboral en el país. Algunas categorías de personas trabajadoras (hombres jóvenes del sector rural, por ejemplo) presentan déficits de cobertura que alcanzan el 90 % (DIGESTYC, 2012). Esto se explica, en parte, por la postergación en la definición de mecanismos operativos para su inclusión.¹

Se suele argumentar que la seguridad social incrementa los costos para las empresas, generando desincentivos para la generación de empleo y el crecimiento económico, cuando la evidencia de largo plazo indica lo contrario: que contar con una fuerza laboral asegurada, con capacidad de prevenir y administrar sus riesgos tiene un impacto positivo en la productividad. A lo anterior se suma una serie de supuestos que definen a la formalidad como un producto espontáneo o automático del crecimiento económico. Sin embargo, la creación de empleo formal no sólo depende del dinamismo de la actividad económica, sino que también está determinada por marcos regulatorios que favorecen la igualdad de derechos entre diversos tipos de trabajadores y trabajadoras.

Ampliar las coberturas de la seguridad social supone profundizar el análisis del problema y abordar de manera simultánea los factores culturales, sociales, económicos, institucionales y políticos que han condicionado las bajas coberturas a lo largo de los años. A modo de ejemplo, es necesario abolir la suposición de

1. Desde 1954, los trabajadores y las trabajadoras eventuales y agrícolas están excluidos del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social. El Art. 9 de la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*, por su parte, contempla desde 1997 la creación de reglamentos especiales para la afiliación de trabajadores agrícolas y domésticos, que a la fecha no se han elaborado ni implementado.

CUADRO

01 Porcentaje de población trabajadora no afiliada a la seguridad social por quintil de ingresos (El Salvador, 2012)

Quintil de ingresos	Porcentaje de trabajadores y trabajadoras no afiliados a la seguridad social
1	99.1 %
2	98.0 %
3	78.1 %
4	47.3 %
5	38.3 %
Total	72.0 %

Fuente: Elaboración propia con base en OIT-FORLAC (2012)

que la informalidad es homogénea y de que las personas, concretamente quienes trabajan de manera “informal”, no cotizan porque todos son pobres o no cuentan con los suficientes recursos monetarios para hacerlo. Si bien la informalidad puede asociarse con la pobreza, esta no constituye una característica generalizada entre quienes no gozan de seguridad social. Datos provenientes de la EHPM 2012 revelan que hay posibilidades de incrementar los niveles de formalidad: aun entre la población trabajadora de mayores ingresos (quintiles 4 y 5) existen porcentajes importantes de personas que no cotizan a los sistemas de seguridad social (47.3 % y 38.3 %, respectivamente). En otras palabras, se pueden reforzar los mecanismos de cumplimiento, mejorar los incentivos y aumentar las recaudaciones bajo los esquemas contributivos de seguridad social.

A continuación se enuncian algunas medidas de corto plazo (normativas, financieras o institucionales) que permitirían ampliar las coberturas (en materia de beneficios y de población) de los sistemas de seguridad social en El Salvador. Estas medidas se llevarían a cabo por medio de reconocer de manera formal los derechos y obligaciones; reforzar los mecanismos solidarios de los sistemas contributivos actuales; fomentar la co-responsabilidad entre el Estado y quienes trabajan y generan empleos; así como mejorando la coordinación entre instituciones que recaudan o administran beneficios para la seguridad social.

INCORPORACIÓN PROGRESIVA Y OBLIGATORIA DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA INDEPENDIENTE AL RÉGIMEN DE SALUD DEL ISSS

Existen mecanismos institucionales que facilitan la ampliación de la cobertura poblacional de la seguridad social, como por ejemplo, la revisión y equiparación de disposiciones para la afiliación y cotizaciones de quienes trabajan de forma independiente y de otras categorías de población trabajadora que tradicionalmente han sido excluidas de estos esquemas.

Países como Costa Rica, Chile, Colombia y Perú, entre otros en América Latina, han optado por incorporar a los sistemas de seguridad social (de manera progresiva y obligatoria) a quienes trabajan de forma independiente o informal. En Costa Rica, por ejemplo, la afiliación y cotización de la población trabajadora independiente a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) (para los regímenes de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte) es obligatoria, pero se le exime del pago de la cuota patronal. Para el caso de salud, el Estado asume al pago de su aporte correspondiente (0.25 %), así como de los aportes complementarios por la diferencia entre el porcentaje con que contribuye el asegurado y el porcentaje de cotización global establecida. Por su parte, Chile, Colombia y Perú son ejemplos de países que establecieron en las últimas décadas la obligatoriedad en la afiliación y cotización a los regímenes de salud y de pensiones para trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico.

En contraste, en El Salvador la afiliación de quienes laboran de manera independiente está contemplada por ley en los regímenes de salud (ISSS) y de invalidez, vejez y muerte (IVM-SAP), pero no es obligatoria, y en ambos casos, los afiliados y las afiliadas deben hacerse cargo de la carga social completa. Por otro lado, El Salvador activó a partir de julio de 2010 el Régimen Especial de Salud y Maternidad para los Trabajadores Domésticos que contempla la afiliación voluntaria de este sector de la población. Sin embargo, a finales de 2012, el progreso en la extensión de coberturas era lento y se registraban únicamente 1,187 cotizantes del sector de trabajo doméstico (ISSS, 2013), para un total estimado de 111,780 personas ocupadas en esta categoría de trabajo (DIGESTYC, 2012).

En resumen, se propone, como primer paso, el establecimiento de la obligatoriedad en la afiliación y cotización al régimen de salud para quienes trabajan de forma independiente o pertenecen a otras categorías laborales tradicionalmente excluidas de la seguridad social.

EXPANSIÓN Y MEJORAMIENTO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD POR MEDIO DE AJUSTES A TECHOS DE LAS CONTRIBUCIONES

Ampliar la cobertura de los servicios de salud del ISSS requiere de refuerzos financieros que pueden provenir de las contribuciones de nuevos afiliados, pero también de la implementación de ajustes a los techos de las contribuciones al régimen de salud. En El Salvador, la carga mensual en concepto de contribuciones a la seguridad social para una persona que trabaja en la formalidad, que cotiza tanto al sistema de salud como al de pensiones, asciende a un total de 23.5 % del salario, porcentaje que se distribuye entre el trabajador o trabajadora (9.25 %) y la persona que le emplea (14.25 %) (ver cuadro 2).

Los techos de cotización diferenciados, y en particular el más bajo nivel de cotización establecido para las contribuciones en salud, sugieren problemas de regresividad y falta de solidaridad en la definición de los parámetros del sistema de seguridad social. Existe una justificación errónea sobre la fijación de estos techos, que argumenta que los derechohabientes de altos ingresos suelen recurrir a servicios médicos privados y no a los servicios del ISSS. No obstante, en la práctica los seguros privados tienen límites y los derechohabientes utilizan los servicios del ISSS cuando se enfrentan a enfermedades crónicas o de larga duración que no son tradicionalmente cubiertas en su totalidad por seguros médicos privados, debido precisamente a su alto costo.

CUADRO

02 Tasas de contribución a los regímenes de salud y pensiones en El Salvador (a enero del 2013)

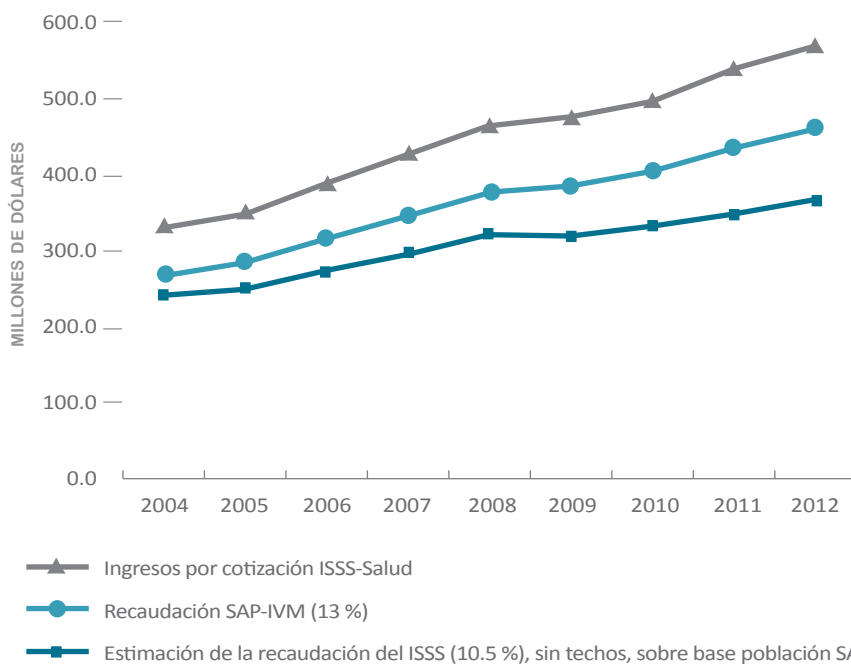
Tipo de contribuyente y salario máximo cotizable	Salud (ISSS)	IVM (SAP)	Total
Trabajador/ trabajadora	3.0 %	6.25 %	9.25 %
Empleador/ empleadora	7.5 %	6.75 %	14.25 %
Total	10.5 %	13.0 %	23.5 %
Salario máximo cotizable (techo de cotización)	USD 685.71	USD 5,467.38	

Fuente: Elaboración propia con base en www.issv.gob.sv (2013), www.asafondos.org.sv (2013) y www.ssf.gob.sv (2013)

La revisión a los techos de cotización establecidos para el régimen de salud constituiría una alternativa para la generación de recursos adicionales dirigidos a reforzar la capacidad operativa del ISSS, ampliar sus coberturas e introducir mecanismos solidarios para la atención de la salud.

Para calcular una probable recaudación adicional sobre la base de la liberación de los techos de cotización del ISSS, el gráfico 1 presenta la diferencia entre los montos recaudados en concepto de contribuciones salariales por parte del ISSS y del SAP en los últimos años. En 2012, por ejemplo, SAP recaudó un total de USD 569.8 millones a una tasa de cotización del 13 %; 204.2 millones más que el monto recaudado por el ISSS en el mismo período a una tasa del 10.5 %, pero

GRÁFICO 01 Comparación de la recaudación anual del ISSS (salud) y del SAP (2004-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en ISSS y Superintendencia de Pensiones (2004-2012)

teniendo una base de cotizantes significativamente inferior (108,261 menos cotizantes que en el ISSS en 2012). Utilizando el monto de recaudación del SAP como referencia, se estima que la liberación de los techos de contribuciones del seguro social podría generar ingresos adicionales que rondarían, como mínimo, los USD 95 millones anuales. De mejorarse los controles y los mecanismos de seguimiento a los pagos de las contribuciones, las recaudaciones anuales del ISSS podrían acercarse e incluso superar los niveles recaudados por el SAP.

La decisión de realizar ajustes a los techos debe considerarse a la luz de otras medidas para promover el ahorro o las contribuciones salariales. En este caso, pueden plantearse diversos escenarios para realizar el ajuste: desde una liberación total de los techos salariales, un incremento progresivo en el salario máximo cotizable (por ejemplo, de USD 685.71 a USD 2,000), o una combinación entre un incremento en el salario máximo cotizable y la aplicación de ajustes (totales o parciales) a las tasas de cotización.

FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

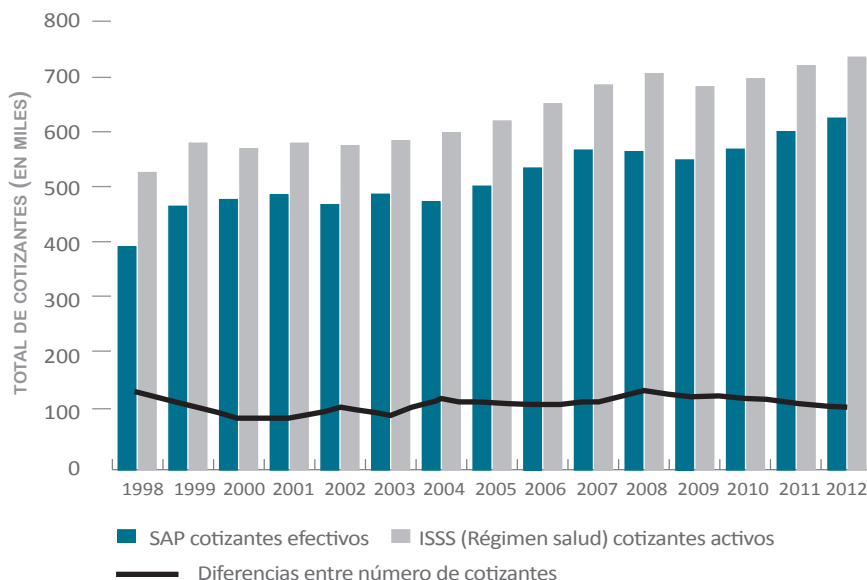
En El Salvador, la seguridad social cubre esencialmente los riesgos de salud, invalidez, vejez y muerte. En el primer caso, la principal institución responsable de recaudar las contribuciones y administrar los beneficios es el ISSS, mientras que en el segundo caso le corresponde a las AFP.

En un contexto donde prevalece una idea armonizada de seguridad social y donde se respeta la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, una persona no debería tener acceso a un tipo de seguridad social y carecer de cobertura en otros. Sin embargo, las brechas que existen entre el número de cotizantes a los regímenes de salud (ISSS) e IVM (SAP) sugieren que los derechos a la seguridad social en el país se conciben, precisamente, de una manera fragmentada. Por ejemplo, entre 1998 y el 2012 se han registrado, en promedio, 114,087 cotizantes más al régimen de salud del ISSS que al régimen de IVM del SAP. Es decir, aun en lo que se reconoce como sector formal de la economía hay déficits de cobertura integral a la seguridad social, lo cual, analizado desde otra perspectiva, ofrece oportunidades concretas para ampliar las coberturas.

En términos operativos, estas brechas sugieren que hay empresas que a las personas que contratan les pagan únicamente los aportes correspondientes para garantizar las coberturas en salud, pero no las de pensiones (Argueta, 2011). Ello pese a que en su artículo 161 la Ley del SAP contempla estas fallas como infracciones y establece el pago de multas, y que el artículo 245 del Código Penal señala como delitos la apropiación o retención indebida de las cuotas

GRÁFICO

02 Diferencias en el número de cotizantes entre ISSS y SAP (1998-2012)



Fuente: FUNDAUNGO (2013) con base en datos proporcionados por ISSS (varios años) y Superintendencia de Pensiones (varios años).

laborales (incluyendo contribuciones y cotizaciones a la seguridad social), así como su ingreso inoportuno o inexacto en las instituciones correspondientes (Ibíd.). La persistencia de estas brechas se debe en parte a la debilidad en los mecanismos institucionales, incluidos los del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), para fiscalizar y sancionar estos incumplimientos, pero también a la insuficiente coordinación entre las instituciones responsables de la seguridad social para intercambiar información y dar seguimiento conjunto a la resolución de esta problemática.

La existencia de estas brechas denota también una valoración subjetiva de las coberturas en materia de salud, cuyos beneficios se hacen más tangibles en el corto plazo. Este aspecto es confirmado por los recientes resultados de la Encuesta Longitudinal de Protección Social de El Salvador (ELPS) realizada en el 2013.

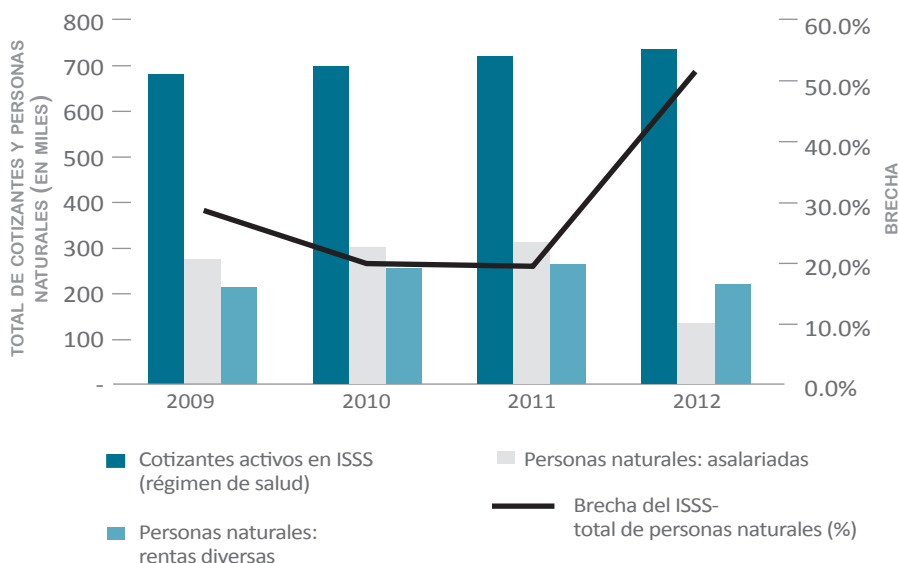
AMPLIACIÓN DE LAS BASES TRIBUTARIAS

Existen otros espacios para mejorar la coordinación entre las instituciones públicas, pero en este caso, entre aquellas dedicadas a la recaudación de contribuciones a la seguridad social y las dedicadas a la recaudación de impuestos. El gráfico 3 muestra la existencia de una diferencia de casi 500,000 registros entre los cotizantes regulares al ISSS y las personas contribuyentes del impuesto sobre la renta en el 2012. Esto da cuenta de la posibilidad de mejorar los mecanismos cruzados de control para ampliar las bases tributarias y la formalidad en la dimensión fiscal, reconociendo que las brechas son inevitables debido a las condiciones de exención en los impuestos, pero que tienen el potencial de ser reducidas.

GRÁFICO

03

Diferencias entre cotizantes al ISSS y contribuyentes a la renta (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia con base en registros del ISSS y del Ministerio de Hacienda (2009-2012)

IMPLEMENTACIÓN DE RÉGIMENES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTACIÓN PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

La economía informal es un segmento difícil de gravar. Dadas sus inherentes restricciones, diversos países han optado por la implementación de regímenes tributarios especiales simplificados para pequeños contribuyentes, no tanto con fines de aumento en la recaudación tributaria, pero sí para ampliar la formalización y facilitar los controles y la administración (González, 2006, citado en Gómez Sabaíni, 2012). Esta distinción es importante, pues las medidas van dirigidas a simplificar normas legales y trámites administrativos, con el propósito de atraer a los agentes económicos a la formalidad.

Del total de países en la región, solo El Salvador, Panamá y Venezuela no cuentan con regímenes especiales para pequeños contribuyentes. En países tan diversos como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Costa Rica y Uruguay, los regímenes simplificados o regímenes únicos sustituyen a tributos tan heterogéneos como el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a las ventas, el impuesto sobre la renta, otros impuestos federales o nacionales, o incluso, las contribuciones a la seguridad social para una determinada tipología de contribuyentes.

Una práctica común para el cobro de estos impuestos es la aplicación de una cuota fija mensual o de un porcentaje sobre la estimación de ingresos brutos. Por su parte, la clasificación en la categoría de pequeño contribuyente puede basarse en uno o múltiples criterios: ingresos (ingresos brutos o ventas totales), número de establecimientos, consumo de electricidad, número de empleados y capital disponible. Finalmente, la administración de estos regímenes puede ser centralizada o descentralizada.

Cabe mencionar que estos regímenes simplificados no necesariamente resuelven problemas de morosidad, evasión o bajos niveles de recaudación. No obstante, se destaca su utilidad como “herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general de tributación vigente de cada país” (Gómez Sabaíni y Morán, 2012). Esta inclusión tiene otro tipo de beneficios sociales, derivados de una carga tributaria más equilibrada y de la mejora en el acceso a las instituciones de crédito por parte de trabajadores y trabajadoras informales, quienes tradicionalmente no han sido atendidos por las instituciones financieras. Dependiendo de si esta simplificación contempla las contribuciones a la seguridad social, también tiene el potencial de reducir los déficits de protección de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argueta, N. (2011). *Entre el individuo y el Estado. Condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador: FUNDAUNGO.

ASAFONDOS (n.d.). [Sitio web]. Recuperado de www.asafondos.org.sv

BID (2013). *Encuesta Longitudinal de Protección Social*. Recuperado de <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=RG-T2010>

CCSA (n.d.). [Sitio web]. Recuperado de www.ccss.sa.cr

DIGESTYC (2012). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2012*. San Salvador: Ministerio de Economía.

Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (2013). [archivo en ppt.]. *El Sistema de Pensiones en El Salvador*. San Salvador: FUNDAUNGO.

Gómez Sabaíni, J. C. y Morán, D. (Septiembre 2012). *Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad*. Serie Macroeconomía del Desarrollo (124). Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

ISSS (2013). *Anuario Estadístico 2012*. San Salvador: Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

ISSS (n.d.). [Sitio web]. Recuperado de www.isss.gob.sv

PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SSF (n.d.). [Sitio web]. Recuperado de www.ssf.gob.sv

Superintendencia de Pensiones (varios años). *Revista de Estadísticas Previsionales*. San Salvador.

Trebilcock, A. (2005.) *Decent work and the informal economy*. Discussion paper (2005/04). Helsinki: United Nations University WIDER/EGDI.

Economía informal: ¿democracia a medias?

INSUMOS PARA UN DIÁLOGO IMPOSTERGABLE

La informalidad genera en las economías, círculos viciosos que reproducen pobreza, exclusión, desigualdad y la noción de que no todos los miembros de la ciudadanía tienen los mismos derechos y obligaciones. Esta situación debilita la legitimidad de las instituciones y dificulta la profundización de la democracia.

En El Salvador, 2 de cada 3 empleos son informales; es decir, no brindan protección social, no generan pago de impuestos y carecen de prestaciones. La incidencia de la informalidad es especialmente aguda en los quintiles de la población con menores ingresos y, por ende, constituye uno de los más importantes determinantes del patrón de desigualdad existente.

Surge entonces la pregunta: ¿qué se puede hacer para que El Salvador, de manera progresiva y sostenida, se enrumbe hacia un futuro en el que su población trabaje en condiciones de formalidad? Son muchas las acciones que se pueden realizar. Las ponencias que se compilan en esta publicación aportan soluciones y experiencias muy relevantes al respecto.



Organización
Internacional
del Trabajo



Al servicio
de las personas
y las naciones