

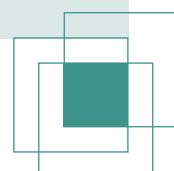
Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad



Un trabajador carga una bolsa de papas sobre su espalda, Perú.

3.1 PATRONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA ECONOMÍA INFORMAL: ESTABLECER UNA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS PARA REDUCIR LA INFORMALIDAD

■ Si bien el crecimiento económico es un elemento esencial para reducir la informalidad, los datos empíricos indican que no hay una relación automática entre ambos. Lo cierto es que en algunos casos la informalidad persiste pese a un crecimiento económico fuerte. En este documento informativo se trata de mostrar que la combinación de políticas de apoyo al crecimiento económico es un factor determinante clave de la forma en que ese crecimiento repercute en la informalidad. A continuación se presenta la justificación de la importancia de las políticas favorables al crecimiento incluyente y de alto coeficiente de empleo, y en la sección de nuevos enfoques se examinan los tipos de políticas integradas que pueden lograrlo.



DESAFÍOS FUNDAMENTALES

- El crecimiento económico por sí solo no puede reducir la informalidad
 - PIB per cápita e informalidad
- Tendencias recientes de la informalidad
 - Tendencias de la informalidad durante las últimas décadas del siglo XX
 - Tendencias de la informalidad a comienzos del siglo XXI
 - El período a partir de la crisis financiera

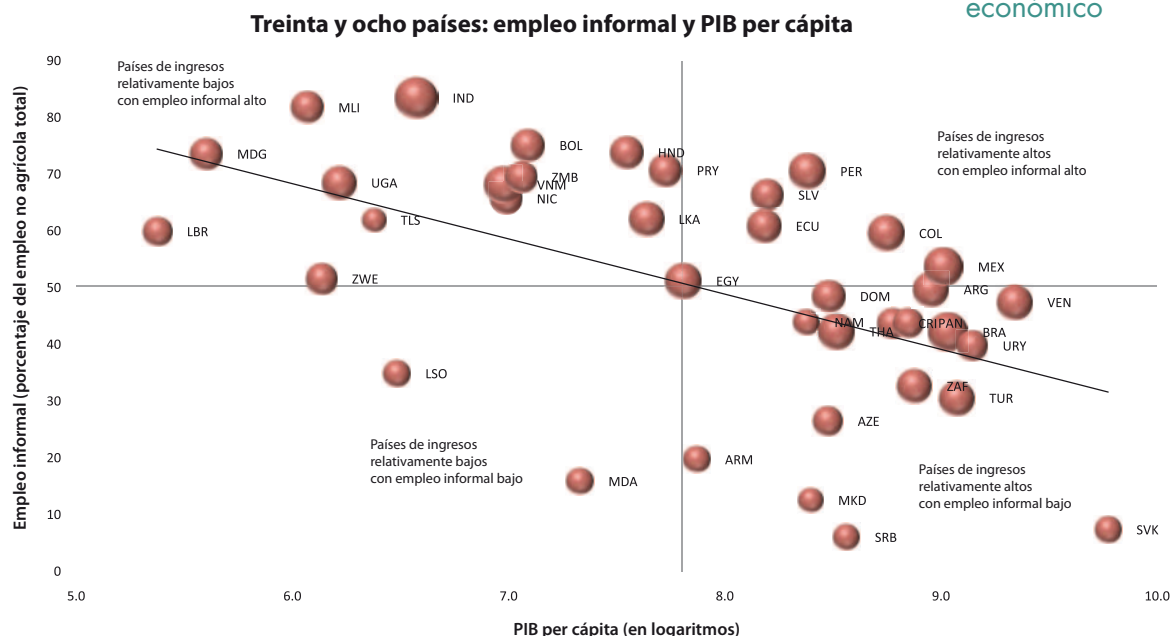
Los primeros análisis teóricos de la economía informal (o sector informal o tradicional, como se lo denominaba anteriormente) sostenían que la informalidad era un fenómeno temporal que desaparecería una vez que las economías crecieran y absorbieran el superávit de mano de obra que tenían. Contrariamente a esa expectativa, la informalidad no ha desaparecido, sino que persiste y muchas veces asume nuevas formas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. Es aún más sorprendente que la informalidad a veces se mantenga a pesar de un crecimiento económico firme y sostenido. Está claro que hay una relación compleja entre crecimiento económico e informalidad, que se ilustra en el gráfico del empleo informal respecto del PIB per cápita que figura a continuación.

¿Qué es el crecimiento económico?

El crecimiento económico se define como la ampliación del potencial productivo de la economía. El crecimiento económico anual se mide por medio del porcentaje del aumento anual del producto interior bruto (PIB). Según la combinación de políticas de apoyo al crecimiento económico, este puede ser de alto coeficiente de capital, que se traduce en un crecimiento limitado de los puestos de trabajo, o puede tener un alto componente de empleo. La modalidad del crecimiento económico probablemente tenga repercusiones en el grado de reducción de la pobreza y el ritmo de mejoras de las condiciones de vida.

Gráfico 1: PIB per cápita e informalidad

● La informalidad puede aumentar aun a pesar del crecimiento económico



Fuente de los datos: Departamento de Estadística de la OIT y Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la Economía Mundial.

Fuente: OIT 2011. Statistical Update on Employment in the Informal Economy.

Este gráfico muestra el porcentaje del empleo informal respecto del empleo no agrícola total y el valor del ingreso per cápita por país (expresado en logaritmos naturales). Los nombres de los países se abreviaron debido a limitaciones de espacio. El eje pasa por la media de los valores no ponderados de la muestra. Se indica la recta de la tendencia lineal y el tamaño de las burbujas refleja la envergadura del empleo informal total (en logaritmos naturales). Se han incluido solo los países que tienen datos sobre las personas en empleos informales. Los datos del PIB corresponden al mismo año del último año del que se disponen datos sobre el empleo en la economía informal.

Una forma de capturar los efectos del crecimiento económico sostenido en la incidencia de la informalidad a largo plazo es centrarse en la relación entre el PIB per cápita y la estructura económica imperante. La utilización de los aumentos del PIB per cápita como indicador indirecto de la transformación estructural tiene sentido si hay una asociación empírica fiable entre los niveles del PIB per cápita y un índice de la estructura económica. Es razonable suponer que la proporción de actividades informales en una economía puede utilizarse como indicador indirecto de la preponderancia de actividades de baja productividad. En este caso, los aumentos del PIB per cápita deberían servir para seguir la evolución de la economía informal, es decir, se asocia un mayor PIB per cápita con menores niveles de informalidad. El gráfico que figura más arriba trata de hacer eso. Para fijar el concepto, consideremos dos países que caen en la línea de ajuste óptimo, Madagascar y Brasil. Madagascar tiene un ingreso per cápita de 421 dólares (dólares de los EE.UU. de 2010) mientras que en el Brasil es de 10.721 dólares (de 2010). Al pasar de Madagascar al Brasil, la informalidad disminuye del 75 al 45 por ciento. ¿Cuánto tardará Madagascar en alcanzar el PIB per cápita del Brasil?

Si el PIB per cápita aumenta un 7 por ciento anual, el ingreso per cápita se duplica en apenas un poco más de diez años. Así pues, utilizando esta simple aproximación, Madagascar necesitará más de 40 años para alcanzar el nivel del Brasil y lograr la proporción de informalidad conexas del 45%. En todo caso, pocos países, 13 según la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo¹, han logrado crecer a un ritmo del 7 por ciento anual durante dos a tres decenios. Esto significa que la probabilidad de que un país en desarrollo típico crezca a tasas elevadas es muy baja. Madagascar no es una excepción. Por consiguiente, depender de una estrategia basada «solo en el crecimiento» no es una manera muy eficaz de reducir la informalidad en un plazo razonable.

Otra razón por la cual la orientación debe ir más allá del crecimiento únicamente es que el gráfico de la relación entre PIB per cápita e informalidad muestra que hay desvíos considerables de la «línea de ajuste óptimo». En otras palabras, hay variaciones importantes en la incidencia de la informalidad entre países que tienen niveles semejantes de PIB per cápita. Ello significa que hay factores específicos de cada país que guardan relación con una combinación compleja de instituciones y políticas que pueden facilitar la reducción del nivel de informalidad para cualquier valor del ingreso per cápita.

El gráfico indica en general que si bien el crecimiento económico es esencial para reducir la informalidad, la combinación de políticas en que tiene lugar también es de suma importancia. Del mismo modo que ha quedado bien establecido que el crecimiento económico por sí solo es insuficiente para reducir la pobreza, está cada vez más claro que este por sí solo no puede frenar la informalidad. Se requiere un examen de los tipos de estrategias de crecimiento económico que pueden aumentar o disminuir la informalidad. Para analizar la relación entre crecimiento económico y sus efectos en la economía informal, este documento informativo procurará responder a dos preguntas:

1. ¿Cuáles han sido las tendencias recientes de la informalidad y las estrategias de crecimiento conexas?
2. ¿Qué tipos de políticas deben aplicarse para que el crecimiento económico se traduzca en una reducción de la informalidad?

¹ Véase la sección de Recursos para acceder a Banco Mundial, Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo.

■ **Tendencias recientes de la informalidad.** Es útil analizar las tendencias generales recientes en materia de informalidad para seguir destacando la importancia crítica que tienen las políticas relativas al crecimiento y las que lo complementan respecto de los efectos en la informalidad. Esta parte del documento informativo examina tres períodos, a saber: las últimas décadas del siglo XX, en las que se registró un aumento de la informalidad; los comienzos del siglo XXI, en que hubo una disminución moderada de la informalidad; y el período desde la crisis financiera mundial de 2008 hasta el presente.

● **Tendencias de la informalidad durante las últimas décadas del siglo XX.**

A fines del siglo XX se registró un aumento general de la economía informal en muchos países de todo el mundo. Por ejemplo, Heintz y Pollin señalan que en un conjunto de datos de 23 países, en 19 hubo un incremento de la informalidad. Del mismo modo, los datos de la OIT de 2002 indican que el trabajo independiente aumentó en todas las regiones en desarrollo, y que a nivel mundial creció de una cuarta parte del empleo no agrícola a una tercera parte en el período 1980-2000². Además, Charmes (2000), utilizando datos de fuentes nacionales, muestra que el peso relativo del sector informal aumentó considerablemente en todas las regiones respecto del empleo no agrícola entre 1980 y 1999³.

Es importante examinar el entorno de políticas de esa época para observar los factores subyacentes del aumento. En las últimas décadas del siglo XX muchos países aplicaron modelos económicos de desarrollo basados en lo que se conocía como el “consenso de Washington”. Este modelo promovía una política monetaria restrictiva para mantener baja la inflación, la prudencia fiscal, mercados libres y un papel limitado del Estado. El entorno normativo respaldaba el libre comercio, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados, las privatizaciones, la flexibilidad de los mercados de trabajo, la externalización de la producción y el crecimiento del trabajo temporal y ocasional⁴. Estas políticas muchas veces dieron por resultado un crecimiento económico de contenido de empleo muy bajo. Además, los tipos de puestos de trabajo creados muchas veces eran de mala calidad, es decir mal remunerados y mal reglamentados, en general en la economía informal. El análisis de este tipo de estrategia de crecimiento ha revelado que sin una orientación explícita al aumento de la demanda de trabajo, el crecimiento económico no generará la cantidad de puestos de trabajo necesarios ni tendrá efectos importantes en la reducción de la pobreza y la informalidad⁵. Habida cuenta de que el trabajo es la fuente primaria de ingresos de los pobres, los empleos mal remunerados y poco productivos no permitirán que los pobres ganen lo suficiente para que ellos y sus familias salgan de la pobreza mediante el trabajo. Así, se observa que el período de aumento de la informalidad en muchos países y regiones de todo el mundo ocurrió en un momento en que los modelos económicos orientados al libre mercado dominaban la formulación de políticas⁶.

● La informalidad aumentó en muchas partes del mundo durante fines del siglo XX, un período en el que también se aplicaron modelos económicos neoclásicos

2 Estas estimaciones se realizaron antes de la elaboración de métodos directos para recolectar datos sobre la economía informal. Ante la falta de estimaciones directas, el trabajo independiente, un componente importante del empleo en la economía informal, era un indicador útil del grado de informalidad. Para más detalles, véase el documento informativo sobre dificultades estadísticas.

3 Véase Charmes, J. 2000. *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, documento presentado en la Conferencia anual de la International Association for Feminist Economics (IAFFE), Estambul, 15-17 de agosto.

4 Véase la sección de Recursos para acceder a Chen, M., Vanek, J., Heintz, J. 2006. “*Informality, Gender and Poverty: A global picture*”, *Economic and Political Weekly*. 27 de mayo de 2006, págs. 2121-2139.

5 *Ibid.*

6 Véase la sección de Recursos para acceder a Heintz y Polin 2005.

El número de trabajadores pobres como indicador de la informalidad.

El número de trabajadores pobres es un indicador útil al centrarse en la informalidad, primero porque el principal problema relativo al empleo en los países en desarrollo no es tanto el desempleo generalizado (los pobres no pueden permitirse no trabajar), sino el subempleo masivo y el número de trabajadores pobres; y segundo, porque muchas veces hay una superposición entre ser un trabajador pobre y tener un trabajo informal. Aunque algunas actividades de la economía informal permiten obtener medios de vida e ingresos aceptables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal se enfrentan con ingresos inseguros y diversos déficits de trabajo decente. Muchos trabajadores que tienen un empleo informal, incluidos los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores cotizantes no remunerados y los que dirigen empresas muy pequeñas, suelen tener menores ingresos y hacer frente a mayores riesgos de pobreza que los que tienen un empleo formal. Así pues, hay una vinculación sólida entre la informalidad y el número de trabajadores pobres.

Véase también el documento informativo sobre dificultades estadísticas.

- **Tendencias de la informalidad a comienzos del siglo XXI.** Aunque la informalidad aumentó durante las dos últimas décadas del siglo XX, a comienzos del siglo XXI, un período de prosperidad económica mundial, registró una reducción moderada. A continuación se exponen los datos de los indicadores del número de trabajadores pobres y del empleo vulnerable, y las estimaciones directas.

Número de trabajadores pobres

Los datos recientes de la OIT de 2012 (véanse los gráficos 2 y 3 a continuación) sobre el número de trabajadores pobres muestran que en el último decenio se logró cierto progreso; sin embargo, los altos niveles y tasas de trabajadores pobres siguen siendo inaceptables. Como muestran los gráficos siguientes, se registró una disminución de la pobreza extrema de los trabajadores (los que viven por debajo del umbral de pobreza de 1,25 dólares por día)⁷. Del mismo modo, también se redujo el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares por día, principalmente debido a las disminuciones de la pobreza registradas en Asia Oriental y China⁸.

Gráfico 2. Tendencias mundiales del número de trabajadores pobres, 2000-2011 (1,25 dólares de los Estados Unidos por día)

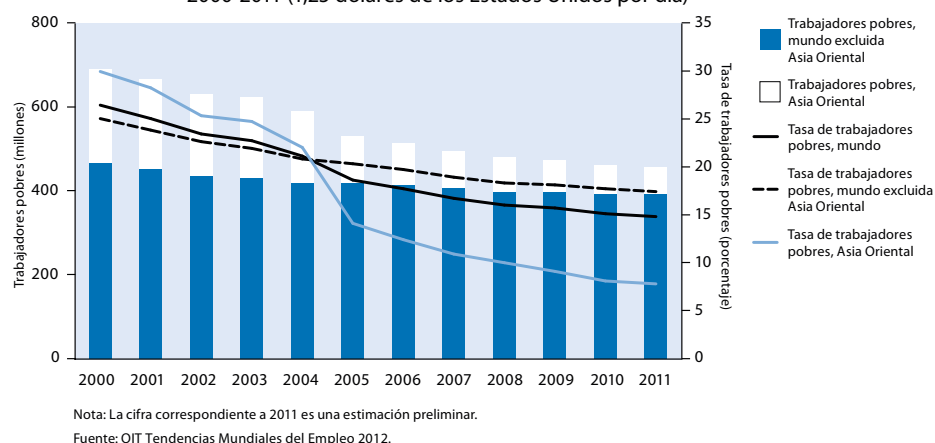
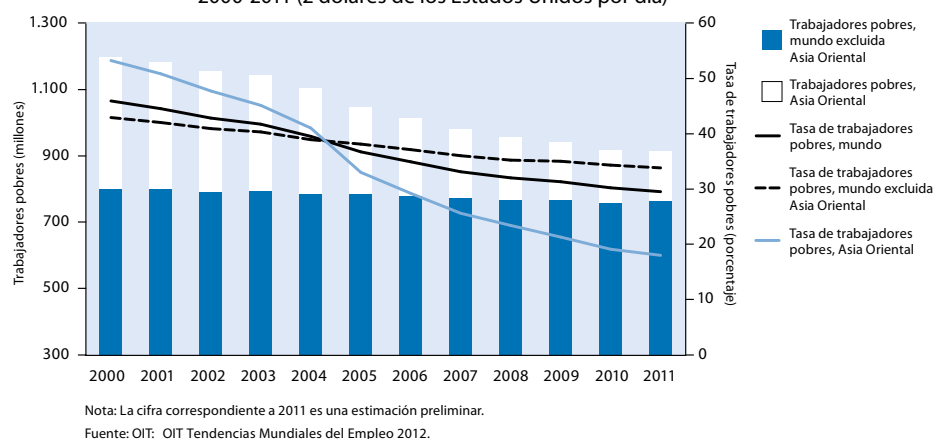


Gráfico 3. Tendencias mundiales del número de trabajadores pobres, 2000-2011 (2 dólares de los Estados Unidos por día)



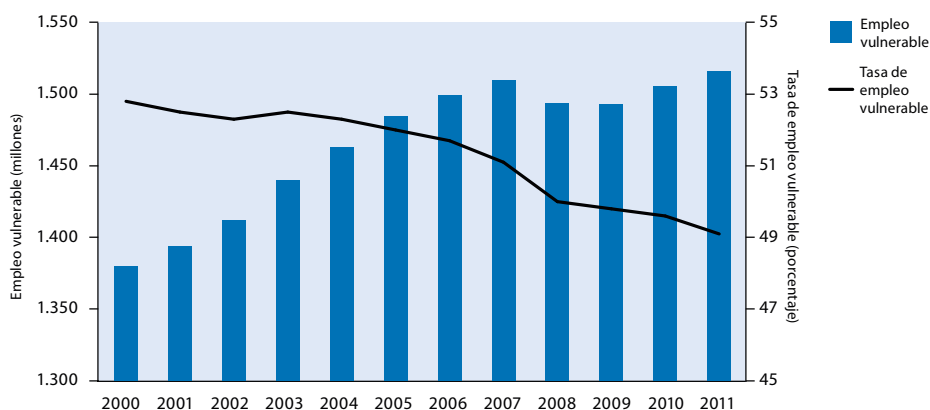
7 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2012, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*, pág. 44.

8 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT 2012, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*, pág. 44.

Empleo vulnerable

El gráfico 4 muestra una tendencia de disminución del empleo vulnerable a nivel mundial (definido como los trabajadores por cuenta propia más los trabajadores familiares no remunerados) del 49,1 por ciento, respecto del 52,8 por ciento registrado en 2000⁹. No obstante, esta disminución moderada no fue suficiente para evitar que el número de trabajadores en empleos vulnerables aumentara en casi 23 millones desde 2009 como resultado de la expansión de la fuerza de trabajo en los países muy afectados por condiciones de empleo vulnerable¹⁰.

Gráfico 4. Tendencias mundiales de empleo vulnerable, 2000-2011



Nota: La cifra correspondiente a 2011 es una estimación preliminar.

Fuente: OIT: OIT Tendencias Mundiales del Empleo 2012.

Estimaciones directas de la informalidad

La OIT posee series cronológicas de 15 países sobre el empleo informal total, el empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal como proporción del empleo no agrícola en dos o tres momentos, en 2000, 2005 y 2010, o cerca de esos años (véase el cuadro 1 en la pág. 7 a continuación). Esta muestra de 15 países es demasiado pequeña, por lo cual no es representativa. No obstante, los datos disponibles parecen indicar que en el mundo en desarrollo el empleo informal total está aumentando en algunos países, como Zambia e India, y disminuyendo en países de ingresos medios o más altos (América Latina, con excepción de México, y Tailandia); y que en los países en transición el empleo en el sector informal está creciendo¹¹.

El empleo vulnerable como indicador de la informalidad

Otro indicador útil para analizar la informalidad es el empleo vulnerable, que mide el total de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares no remunerados. Este indicador provee información valiosa sobre las tendencias de la calidad del empleo total. Una gran proporción de empleo vulnerable indica modalidades de trabajo informal generalizadas, a menudo sin protección social y con baja cobertura de diálogo social y goce limitado de los derechos fundamentales. Sin embargo, este indicador tiene algunas limitaciones, como se ilustra en Tendencias Mundiales del Empleo 2010 de la OIT, a saber:

- 1) empleo asalariado o a sueldo no es sinónimo de trabajo decente, pues los trabajadores pueden correr grandes riesgos económicos a pesar de ser asalariados;
- 2) el indicador no incluye a los desempleados, a pesar de que son vulnerables;
- 3) un trabajador puede estar incluido en uno de los dos grupos considerados vulnerables pero no correr grandes riesgos económicos, especialmente en el mundo desarrollado.

Véase también el documento informativo sobre dificultades estadísticas.

● Las estimaciones directas de la informalidad muestran una disminución moderada de la informalidad a comienzos del siglo XXI

9 *Ibid.*, pág. 46.

10 *Ibid.*, pág. 46.

11 OIT y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) (de próxima publicación), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012*.

Cuadro 1: Empleo informal no agrícola y sus componentes
Serie cronológica

País	Año (trimestre)	Empleo informal	Empleo en el sector informal	Empleo informal fuera del sector informal
		como % del empleo no agrícola total		
Argentina	2003 (IV)	60,8	35,5	25,5
	2005 (IV)	57,0	33,4	23,7
	2009 (IV)	49,7	32,1	17,9
Ecuador	2005 (IV)	65,7	40,2	26,0
	2009 (IV)	60,9	37,3	24,0
México	2005 (II)	53,2	34,9	19,1
	2009 (II)	53,7	34,1	20,2
Panamá	2005 (agosto)	48,2	30,6	17,7
	2009 (agosto)	43,8	27,7	16,3
Perú	2005	76,3	52,7	24,0
	2009	69,9	49,0	21,7
Uruguay	2006	43,4	37,4	10,8
	2009	39,8	33,9	9,8
Sudáfrica	2001	46,2	24,6	21,6
	2005	39,1	20,3	18,8
	2010 (IV)	32,7	17,8	14,9
Zambia	2005	59,4		
	2008	69,5		
Turquía a)	2005		44,0	
	2009		46,2	
República de Moldova	2005	19,4	6,3	13,1
	2009	15,9	7,3	8,6
Federación de Rusia	2000		8,2	
	2005		13,0	
	2010		12,1	
Ucrania	2000		7,0	
	2005		7,8	
	2009		9,4	
India	1999-2000	80,4	67,7	13,5
	2004-2005	83,5	68,8	15,4
	2009-2010	83,6	67,5	16,8
Sri Lanka b)	2006	62,2	51,0 c)	11,6 d)
	2009	61,8	49,8 c)	12,0 d)
Tailandia	2006	42,6		
	2010	41,9		

a) Únicamente empleadores y trabajadores por cuenta propia.

b) Excluidas las provincias del Norte y del Este.

c) Incluidos los empleados domésticos y los productores de bienes exclusivamente para su propio consumo en el hogar.

d) Excluidos los empleados domésticos y los productores de bienes exclusivamente para su propio consumo en el hogar.

Nota: Debido a la existencia de empleo asalariado formal en el sector informal, en algunos países el empleo informal total es ligeramente inferior a la suma del empleo en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal.

Fuente: OIT y WIEGO (de próxima publicación) Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012.

Así, sobre la base de las distintas fuentes de datos podemos observar que el patrón reciente, al menos hasta el inicio de la crisis financiera mundial en 2008, ha sido una tendencia de moderada disminución de la informalidad. Cabe destacar que esta trayectoria descendente tuvo lugar en un período de auge económico mundial. En el período 2000-2007 se estimó que el PIB mundial creció un 4,2 por ciento, mientras que en los ocho años anteriores (1992-1999) lo hizo un 3,1 por ciento¹². Las economías emergentes y las economías en desarrollo experimentaron tasas particularmente elevadas de crecimiento económico, del 6,5 por ciento en promedio en 2000-2007, mientras que en 1992-1999 estas habían sido del 3,6 por ciento¹³. A pesar del gran crecimiento económico en muchas partes del mundo, los efectos en la reducción de la informalidad fueron sorprendentemente modestos. Aunque una evaluación de las distintas estrategias de crecimiento aplicadas durante ese período en el mundo va más allá del alcance de este documento informativo, este resultado también indica que el crecimiento económico por sí solo no basta para reducir la informalidad.

- **El período a partir de la crisis financiera.** En lo que se refiere al período más reciente desde la crisis financiera mundial, aún no se han determinado los efectos de largo plazo en el tamaño de la economía informal. El epicentro de la crisis se ha registrado en países de ingresos altos, mientras que las economías emergentes y en desarrollo se vieron menos afectadas y en algunos casos tuvieron una recuperación más rápida¹⁴. Los datos agregados de los países indican una desaceleración universal del crecimiento y puede postularse que la tasa de reducción de la pobreza al menos se ha frenado en muchos países en desarrollo¹⁵. Es sumamente probable que ello haya contribuido también a la desaceleración de la disminución de la informalidad, aunque el impacto exacto en el tamaño de la economía informal en los distintos países aún no está claro¹⁶. Dado que parece haber un vínculo sólido entre el entorno de políticas relativo al crecimiento y sus efectos en la informalidad, se desprende que un conjunto de factores afectará la determinación del impacto en la economía informal en cada país, entre otras cosas, la forma en que se ha propagado la crisis a países concretos, los sectores afectados y, no menos importante, las respuestas de política adoptadas para mitigar la crisis.

● El impacto de la crisis financiera mundial en los niveles de informalidad en los distintos países dependerá de la forma en que se ha propagado la crisis, los sectores afectados y las respuestas de política adoptadas

Estos datos y tendencias de la informalidad permiten comprender mejor la compleja relación entre crecimiento e informalidad. La economía informal creció en las últimas décadas del siglo XX, un período en que muchos países adoptaron modelos económicos neoclásicos. La tendencia más reciente de la informalidad (de los primeros años del siglo XXI) ha seguido una trayectoria descendente en un momento de considerable prosperidad económica en todo el mundo. No obstante, esa disminución ha sido bastante modesta. Aún no se han determinado las tendencias durante la crisis financiera mundial y el período posterior a esta. Lo cierto es que

12 Datos extraídos de FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial 2010*, pág. 198. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/texts.pdf>

13 *Ibid.*

14 Majid, N. (2011) "The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries", en *From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence, and Policy Options*, I. Islam, S. Verick (eds.) (OIT Ginebra 2011).

15 *Ibid.*

16 Independientemente de si la economía informal ha crecido como resultado de la crisis, y en qué medida, hay datos claros en el sentido de que esta ha afectado más a determinados grupos. Por ejemplo, estudios de WIEGO/Inclusive Cities en Asia, África Subsahariana y América Latina indican que en cuatro sectores informales, las tendencias de los ingresos y el empleo durante la crisis, es decir la disminución de la demanda y los salarios agravada por el aumento de la competencia, fueron más acentuadas en los sectores y subsectores informales que peor pagaban y que tenían menores obstáculos para el ingreso, en que se concentran las mujeres. La crisis está agravando la carga de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Como resultado, ha empeorado la vulnerabilidad socioeconómica de las trabajadoras pobres. Para más detalles, véase la sección de Recursos para acceder a Horn, Z. E. 2010 "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners", en *Gender and Development*, vol. 18, núm. 2, 2010.

estos períodos indican claramente que aunque el crecimiento económico es esencial, por sí solo no basta para reducir la informalidad. Heintz y Pollin han confirmado esto en un estudio de 20 países, que indica que el crecimiento *reducirá la tasa en que la informalización crece en países en desarrollo, aunque por sí solo no puede crear un entorno en que la informalización realmente disminuya*. El estudio también ha concluido que tasas crecientes de informalización son coherentes con tasas medias positivas de crecimiento económico. Por último, el peso de los datos indica que, después de tener en cuenta los factores cíclicos de corto plazo, las tasas altas de crecimiento económico guardan relación con una disminución de la informalidad o menores tasas de aumento de la informalidad¹⁷.

17 Véase la sección de Recursos para acceder a Heintz J. y Polin R., 2005, "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", en *Rethinking Informalization*, Neema Kudva y Lourdes Benería (eds.).

- **La necesidad de un enfoque integrado**
- **Ámbito de políticas 1: estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad**
 - El empleo como un eje de las políticas económicas y sociales
 - Reorientación de las políticas macroeconómicas
 - Reforma del sector monetario y financiero
 - Políticas de tipo de cambio
 - Inversiones públicas, acceso a bienes públicos y política tributaria
 - Políticas sectoriales
- **Ámbito de políticas 2: marco regulatorio**
- **Ámbito de políticas 3: diálogo social, organización y representación**
- **Ámbito de políticas 4: promoción de la igualdad y respuesta a la discriminación**
- **Ámbito de políticas 5: apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial**
- **Ámbito de políticas 6: ampliación de la protección social**
- **Ámbito de políticas 7: estrategias de desarrollo local**

En la sección anterior se ha tratado de demostrar que las políticas relativas al crecimiento económico son decisivas para comprender los efectos en la informalidad. En esta sección se responde a la segunda pregunta planteada en la introducción de este documento informativo: ¿qué tipos de políticas deben aplicarse para apoyar y complementar el crecimiento económico si es que ha de reducirse la informalidad? En esta sección se examinarán siete ámbitos de políticas amplios que indican las múltiples vías hacia la formalidad (además de servir de base para la estructura de esta Guía de Recursos Normativos).

■ **La necesidad de un enfoque integrado.** La informalidad se manifiesta de formas distintas según el país, por lo cual la combinación de políticas destinadas a respaldar la reducción de la informalidad debe adaptarse a los impulsores de la informalidad específicos de los diferentes mercados de trabajo. La experiencia a nivel de país muestra la importancia de varios elementos para poner freno a la informalidad, entre otros garantizar que las políticas de empleo se integren en las estrategias de crecimiento y no se consideren un producto residual del crecimiento económico, y elaborar una estrategia explícita destinada a detener la informalidad. A continuación se consignan ejemplos de estos elementos de la Argentina y el Brasil, dos países que han logrado reducir la informalidad y han experimentado un crecimiento de la generación de empleos formales.

Argentina – políticas públicas para invertir la informalidad

La Argentina es un ejemplo de una estrategia explícita desarrollada por el Ministerio de Trabajo con apoyo de la OIT que ha logrado frenar la tendencia de aumento de la informalidad posterior a la crisis económica de 2001. En un contexto de alto crecimiento del empleo, el empleo asalariado no registrado disminuyó del 43 al 39 por ciento entre 2004 y 2007. Entre las lecciones extraídas figuran las siguientes:

- La estrategia para la transición hacia la formalidad debería integrarse en el centro de la estrategia gubernamental de empleo y trabajo, y no ser un proyecto independiente;
- La disminución de la informalidad se estableció como prioridad y desafío importante;
- La estrategia empleada era coherente con el marco de políticas públicas y las alianzas sociales fomentadas; y
- La aplicación debería vigilarse y evaluarse periódicamente.

La OIT promovió una estrategia integrada en el marco del Programa de Trabajo Decente por País que incluía seis esferas, a saber: asignar prioridad al empleo en la estrategia de crecimiento, formular una política y un marco reglamentario coherentes, fortalecer la inspección del trabajo y la administración del trabajo, promover la educación y la sensibilización acerca de las cuestiones de la formalización, ampliar la protección social a la economía informal y fomentar las alianzas con los actores sociales y las alianzas público-privadas.

Fuente: OIT 2010 Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, Ginebra.

Aumento de la formalización en el Brasil en la década de 2000

En las décadas de 1980 y 1990 el estancamiento del crecimiento y las contracciones económicas se tradujeron en un aumento de la economía informal en muchos países de la región de América Latina. Sin embargo, en la década de 2000, en el Brasil se registraron una inversión importante de esa tendencia y un aumento de la formalización. Este fenómeno puede atribuirse a varias razones, entre estas:

1) El entorno macroeconómico

El desempeño macroeconómico durante la década de 2000 favoreció el aumento del número de puestos de trabajo formales. Los analistas han sugerido que hay una relación positiva importante entre los movimientos del tipo de cambio real y el desempleo¹⁸. La devaluación de 1999 puso fin a la apreciación de la moneda registrada durante la década anterior, tras lo cual y hasta 2005 el tipo de cambio real se mantuvo muy competitivo, impulsando las exportaciones y protegiendo la industria nacional de la competencia de las importaciones. Se crearon nuevos puestos de trabajo, en particular en el sector de las exportaciones, pero también en el sector manufacturero que competía con las importaciones. En 2000-2008 en muchos sectores se registraron aumentos importantes en el empleo formal, como en la minería, la agricultura, la pesca, y la manufactura.

Cabe destacar los grandes esfuerzos realizados para garantizar la redistribución de los beneficios del crecimiento. El programa Bolsa Familia, que beneficia a casi una cuarta parte de la población, ha sido un mecanismo importante para que el crecimiento sea más incluyente. El programa, junto

18 Frenkel.R et Ros,J. 2006, *Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America World Development* 34(4):631-646.

con los patrones de consumo de la importante clase media brasileña, ha impulsado la demanda interna, lo cual se ha traducido en aumentos del consumo y del crecimiento económico.

2) La Ley Simples

En 1996 el Gobierno instituyó un nuevo sistema de exención y simplificación tributaria para microempresas y pequeñas empresas, conocido como Ley Simples. Este incluye una estructura tributaria progresiva y una simplificación de la recaudación de impuestos. Los análisis realizados atribuyen a la ley la formalización de unas 500.000 microempresas en 2000-2005, que representaron unos 2 millones de puestos de trabajo¹⁹. La formalización de las empresas se tradujo en la creación de un círculo virtuoso: las empresas podían registrarse más fácilmente, así tenían más acceso a financiación y créditos formales, lo cual mejoraba su viabilidad y, por ser empresas legítimas, no registrar a sus trabajadores era más riesgoso.

3) Menor presión de la oferta de mano de obra

Las tendencias demográficas han registrado una disminución de las tasas de fertilidad y del número de jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo, esto último no solo por la reducción de la tasa de natalidad, sino también por la mayor proporción de jóvenes que estudian.

4) Mejor inspección del trabajo y nuevos enfoques de la formalización

La mejor inspección del trabajo no se debió a un aumento del número de inspectores sino a los cambios en la estructura de incentivos y a nuevos métodos destinados a cumplir las metas de inspección incorporadas a mediados de la década de 1990. El nuevo sistema se tradujo en un aumento del número de trabajadores registrados como resultado de las inspecciones.

5) Mayor cumplimiento de la legislación

Algunos segmentos de la economía informal, en particular los trabajadores domésticos, registraron un aumento notable de los niveles de formalización durante la década de 1990 a pesar de su tradicional exclusión de la legislación laboral. La Constitución de 1988 generó un mayor respeto por la ley y colocó a muchos trabajadores en una mejor posición para ejercer sus derechos.

El Gobierno del Brasil también está poniendo en práctica otras medidas para respaldar la creciente tendencia hacia la formalización, entre otras, la reducción de los costos de las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores de trabajadores domésticos por medio de créditos para el impuesto sobre la renta, el aumento del salario mínimo para estimular la demanda interna y la promulgación en 2009 de la Ley sobre el Empresario Individual, que facilita el registro de las microempresas y reduce el costo de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia.

Fuente: Berg, J. "Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s", en *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulations*. Lee, S. y McCann, D. (eds.) (OIT y Palgrave MacMillan 2011).

19 Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel y Matheus Stivali (2007) "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão no. 1277.

De los ejemplos del Brasil y la Argentina se desprende claramente que poner en práctica políticas especiales probablemente no tenga efectos sostenibles en la informalidad. En cambio, se necesita un enfoque integral en diversos ámbitos de políticas, y coherencia entre las políticas adoptadas. Este enfoque integral, que se estableció por primera vez en la discusión sobre el trabajo decente y la economía informal de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, se ha perfeccionado y dividido en siete ámbitos de políticas que indican las múltiples vías hacia la formalización. Estos ámbitos de políticas son i) las estrategias de crecimiento, ii) el marco regulatorio, iii) el diálogo social, la organización y la representación, iv) la promoción de la igualdad y la respuesta a la discriminación, v) el apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial, vi) la ampliación de la protección social y vii) las estrategias de desarrollo local. A continuación se examinará cada uno de estos ámbitos de políticas, aunque se alienta al lector a examinar los enfoques más detallados que figuran en los documentos técnicos concretos de esta guía.

■ **Ámbito de políticas 1:** **estrategias de crecimiento y generación de empleo de calidad**

- **El empleo como un eje de las políticas económicas y sociales.** El primer ámbito de políticas incluye las políticas macroeconómicas de apoyo a la transición hacia la formalidad, en particular asignar a las políticas de empleo un lugar central en los marcos macroeconómicos. Poner freno a la propagación de la informalidad significa ante todo situar el empleo en el centro de las políticas económicas y sociales, promover marcos macroeconómicos favorables al empleo y dar prioridad a los sectores productivos de la economía en las estrategias de lucha contra la pobreza²⁰. Una parte importante de la respuesta al crecimiento de la informalidad es canalizar niveles adecuados de inversiones, tanto internas como externas, a los sectores de la economía que aumentan la absorción de mano de obra y mejoran la productividad de la economía rural y urbana.
- **Reorientación de las políticas macroeconómicas.** Abordar la cuestión de la economía informal supone reorientar las políticas macroeconómicas. Estas deben centrarse en el logro de las metas de crecimiento del empleo y reducción de la pobreza, además de la estabilidad macroeconómica. Los objetivos explícitos del nuevo marco macroeconómico deberían ser incrementar la productividad, facilitar la transformación económica y aumentar la oferta de trabajos formales, y al mismo tiempo mejorar la capacidad de los trabajadores de realizar esos trabajos²¹. Así pues, la política macroeconómica debería centrarse en crear un entorno propicio para la generación de empleo, la movilización y asignación de recursos, y la transformación económica. Esto tiene repercusiones en la política de los bancos centrales, la política y la reglamentación financieras, la política industrial y la política fiscal. Por ejemplo, implica que las políticas de los bancos centrales de algunos países pueden orientarse para formar parte de las iniciativas gubernamentales coordinadas generales de desarrollo y no estar completamente aisladas, aunque manteniendo la autonomía suficiente para garantizar su función de estabilización²². Además, el sector financiero debe apoyar en mayor medida el desarrollo y el crecimiento económicos que lo que lo hace actualmente.
- **Reforma del sector monetario y financiero.** La ejecución de la política monetaria puede tener un impacto directo en dos limitaciones clave

● Las políticas macroeconómicas deben centrarse en el logro del crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza, además de la estabilidad macroeconómica

20 Véase Heintz, J. y Pollin, R. (2008), *Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region* (Addis Abeba: Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas).

21 Véase OIT, 2009, *La economía informal en África: promover la transición a la formalidad: retos y estrategias* (Ginebra: OIT), pág. 21 de la versión en inglés.

22 Véase Epstein, G., Heintz, J., Ndikumana, L. y Chang, G. (2009), *Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 58, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).

para los trabajadores de la economía informal: 1) el desarrollo de los mercados internos y 2) el acceso a activos productivos (por conducto de instituciones crediticias y financieras)²³. Para generar mejores oportunidades de empleo, la política monetaria debe alentar las inversiones en activos productivos, facilitar el desarrollo de los mercados y mantener la estabilidad macroeconómica. Una política monetaria inadecuada restringirá el crecimiento económico y las inversiones, y como resultado de ello obstaculizará los esfuerzos por crear mejores oportunidades de empleo. En consecuencia, es importante analizar qué régimen de política monetaria contribuiría más al logro de los objetivos de desarrollo relativos a la mejora del empleo y la reducción de la pobreza²⁴. Una política monetaria restrictiva puede afectar al potencial productivo de la economía limitando el acceso a los recursos productivos y las inversiones en estos. Los servicios crediticios y financieros pueden desempeñar un papel decisivo en la adquisición y acumulación de activos productivos de las empresas, incluidas las empresas pequeñas e informales. Las políticas monetarias destinadas a reducir la inflación a valores lo más bajo posible inferiores al 10 por ciento afectan al costo del crédito en toda la economía pues aumentan los tipos de interés reales. El racionamiento del crédito que impera en la mayoría de los países en desarrollo y las limitaciones al crecimiento del crédito, impuestos por regímenes monetarios restrictivos, pueden exacerbar el problema. Deberían facilitarse los instrumentos macroeconómicos, como los requisitos de reservas basadas en los activos, la banca para el desarrollo y las garantías de los préstamos, para apoyar a los sectores prioritarios que tienen un elevado efecto multiplicador en el empleo, tanto para dirigir las inversiones como para movilizar recursos en favor de sectores de valor añadido y coeficiente de empleo altos.

- **Políticas de tipo de cambio.** Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la economía informal, las repercusiones de la política de tipo de cambio en los actores de la economía informal pueden ser ambiguas. Un tipo de cambio competitivo administrado mediante devaluaciones puede perjudicar el nivel de vida de los comerciantes al por menor de artículos importados de la economía informal, en particular si no pueden trasladar los aumentos de los costos a los precios o si la demanda de sus productos es muy sensible a las variaciones de precio. Por otra parte, las empresas informales podrían beneficiarse de una devaluación competitiva si ofrecen artículos y servicios específicos a sectores orientados a la exportación o que compiten con las importaciones. Del mismo modo, un régimen que mantiene un tipo de cambio competitivo podría respaldar indirectamente el crecimiento más rápido del mercado interno, si los sectores orientados a la exportación o que compiten con las importaciones son fuentes importantes de ingresos en otros segmentos del mercado de trabajo. En este caso, el crecimiento de esos sectores también podría traducirse en el crecimiento del mercado interno, a medida que aumentan los ingresos y el poder adquisitivo.
- **Inversiones públicas, acceso a bienes públicos y política fiscal.** La inversión pública es decisiva para incrementar la productividad, mejorar el acceso a los mercados y reducir los obstáculos físicos a la movilidad. Una mala infraestructura y el acceso limitado a los servicios públicos incrementan los costos operativos de las empresas informales, limitan su capacidad para cumplir las normas de calidad y reducen su acceso a los mercados y su productividad (como consecuencia de niveles de salud y educación deficientes). En cuanto a la financiación de estos requisitos, el presupuesto nacional es el principal instrumento de desarrollo de que

23 Heintz J., 2009. *Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality*, documento preparado para el Seminario sobre cuestiones de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo, Turín, 15-17 de diciembre de 2008, pág. 10 (Ginebra: OIT).

24 Véase G. Epstein, 2009, *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 37, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).

disponen los gobiernos. Además, los enfoques de las obras de infraestructura basadas en la mano de obra se han constituido en un elemento importante de las estrategias de creación de empleo en muchos países en desarrollo de salarios bajos que tienen una sobreoferta de mano de obra desocupada. Los métodos basados en la mano de obra bien administrados han demostrado ser una alternativa viable y eficaz en función de los costos a los métodos basados en equipo, porque producen resultados de buena calidad, permiten economías en los costos, en particular en función de las divisas, y pueden generar niveles elevados de producción, siempre que se incorporen en un marco institucional adecuado²⁵. La electrificación, las carreteras rurales, los centros de salud y de educación, o los espacios de mercado tienen impacto en la productividad privada y los ingresos de los productores en pequeña escala. La cuestión de la productividad es importante porque en última instancia limita los ingresos individuales y el nivel de vida de las familias. Por consiguiente, los obstáculos al potencial de mejora de la productividad y los ingresos de los trabajadores informales constituyen un conjunto de factores que mantienen bajos los ingresos. Las mejoras de la productividad son necesarias, aunque no suficientes, para lograr mejoras sostenibles de las condiciones de vida. No incrementarán los ingresos si, por ejemplo, esas mejoras llevan a condiciones comerciales menos favorables para los trabajadores independientes informales debido a ajustes de precios perjudiciales. No obstante, las mejoras de la productividad hacen posible la obtención de mayores ingresos.

En lo que respecta a las políticas tributarias, los encargados de formular políticas deben elaborar los tipos de medidas adecuadas que no sobrecarguen a los diferentes tipos de empresa, como las empresas pequeñas y medianas y las microempresas. Las exenciones fiscales y los sistemas impositivos progresivos que posibilitan una menor imposición a las empresas más pequeñas son parte importante de un marco de políticas de apoyo a la salida de la informalidad. El caso de la Ley Simple (véase el recuadro sobre el Brasil) es un buen ejemplo de política tributaria adaptada a las necesidades de las empresas de diferentes tamaños para alentarlas a cumplir las reglamentaciones fiscales.

- **Políticas sectoriales.** La adopción de un enfoque sectorial y subsectorial para alentar la salida de la informalidad puede ayudar a identificar claramente los sectores y subsectores en que predomina la informalidad, por ejemplo la agricultura y los servicios, y a elaborar respuestas de políticas adecuadas. Por ejemplo, muchos países, en especial de América Latina, han adoptado medidas para incorporar el subsector de los servicios domésticos al ámbito de protección de la ley y promover así la transición a la formalidad.

Un enfoque sectorial también es importante para identificar sectores particularmente dinámicos y orientados al crecimiento a fin de prestarles apoyo mediante políticas nacionales. Al tratar de lograr el objetivo de garantizar el empleo pleno y productivo, muchos países en desarrollo se enfrentan con una amplia gama de preguntas fundamentales sobre políticas, incluidas las siguientes: *¿cuáles deberían ser los sectores prioritarios para la posible creación de puestos de trabajo?, ¿qué medidas y reformas normativas industriales clave pueden acelerar el crecimiento con alto coeficiente de empleo?* Los países están elaborando nuevos marcos analíticos y de políticas para examinar las limitaciones y las oportunidades de ampliar i) el contenido de empleo del crecimiento y ii) el nivel de acceso de los trabajadores pobres y los desempleados a los beneficios del desarrollo económico²⁶.

25 Véase David Tajman y Jan de Veen, 1998, *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Ginebra: OIT).

26 Véase, por ejemplo, "Impact assessment at the sector level", sección 3, OIT (2009), *Country level rapid impact assessment of crisis on employment – A guide* (Ginebra: OIT).

A fin de promover pautas de crecimiento orientadas al empleo, es esencial contar con un panorama de la estructura del empleo en cada sector e información básica sobre i) el potencial de creación de puestos de trabajo de cada sector y ii) las concatenaciones ascendentes y descendentes para comprender mejor el papel de cada sector en la creación de empleo. El análisis riguroso depende de los datos y muchas veces se vale de tablas de entrada-salida y de matrices de contabilidad social (si se han elaborado). Al hacerlo, se reconoce que la oportunidad de intensificar el crecimiento con alto coeficiente de empleo a nivel nacional pocas veces es uniforme en todo el país. Los sectores económicos varían y su desempeño muchas veces es mutuamente dependiente de los sectores sociales, como la educación, para el suministro de mano de obra calificada destinada a satisfacer la demanda del mercado, o la salud.

■ **Ámbito de políticas 2: marco regulatorio**

Otro ámbito de políticas esencial para abordar la cuestión de la informalidad es el marco reglamentario. La reglamentación laboral es uno de los ejes del debate sobre políticas relativas al crecimiento de la informalidad. Para algunos analistas las reglamentaciones gubernamentales del mercado de trabajo imponen limitaciones y costos excesivos a los actores económicos, que a su vez tratan de evitar estos costos funcionando en la economía informal. Según esta postura, los costos de transacción de la economía formal para las empresas pequeñas y los trabajadores independientes probablemente sean superiores a los beneficios que estas empresas obtienen del sistema legal. No obstante, a medida que las empresas crecen o tienen un mayor coeficiente de capital, aumenta la necesidad de trabajar con instituciones que protegen la propiedad, aseguran el cumplimiento de los contratos, suministran acceso a créditos de bajo costo o mancomunan los riesgos. Cuando los beneficios de la formalidad superan los costos, las tasas de informalidad probablemente disminuyan²⁷. Este enfoque puede proveer información útil sobre la forma en que un marco regulatorio vigente puede influir en el crecimiento de la informalidad, aunque las condiciones históricas en las que aumentó la informalidad en las décadas de 1980 y 1990 le restan fuerza. En otras palabras, se trata justamente del período en que se relajaron las regulaciones del mercado de trabajo en los países en desarrollo y al mismo tiempo aumentó la informalidad²⁸.

La otra cara del debate está representada por los que consideran que el aumento de la informalidad en ese período fue el resultado de la proliferación de los modelos económicos neoclásicos, caracterizados por una disminución de las regulaciones gubernamentales de los mercados financiero y de trabajo, las privatizaciones, la reducción de las barreras al libre comercio y las políticas macroeconómicas orientadas al control de la inflación y no al empleo pleno. Según esta postura, la combinación de estas políticas se tradujo en el fuerte crecimiento de la economía informal en ese período²⁹. Por consiguiente, la combinación de políticas destinadas a invertir la informalización debe incorporar la buena gobernanza en el mercado de trabajo mediante una reglamentación laboral eficaz y adecuada adaptada a los contextos nacionales concretos. Este enfoque se ajusta al Programa de Trabajo Decente, en el que se considera que asegurar los derechos y el reconocimiento de los trabajadores, los trabajadores independientes y los empleadores que actualmente no están protegidos en la economía informal es un paso importante para salir de la informalidad. Los ejemplos de la Argentina y el Brasil demuestran que la reducción de la informalidad no se logra mediante la desregulación sistemática del mercado de trabajo, sino por una reglamentación mejor y más

27 Heintz y Pollin 2005. Entre los que propugnan esta postura figuran Levenson y Maloney 1998, Loayza 1996; Srte 2000, de Soto 2000.

28 Véase la sección de Recursos para acceder a Heintz, J. y Pollin, R. 2005.

29 *Ibid.*

eficaz. Para más detalles, véanse los documentos técnicos correspondientes a la sección sobre el entorno normativo.

■ **Ámbito de políticas 3: diálogo social, organización y representación**

La combinación de políticas de apoyo a la reducción de la informalidad y la pobreza requiere un entorno en que pueda prosperar el diálogo social. Este constituye la base de la buena gobernanza y la adopción de decisiones democráticas sobre el mercado de trabajo. La formulación de políticas sobre la economía informal requiere que los actores puedan organizarse, expresar sus necesidades, ejercer sus derechos y participar activamente en las plataformas de diálogo social. Los gobiernos desempeñan un papel decisivo en el establecimiento de un marco propicio para el diálogo social, entre otras cosas asegurando los derechos fundamentales de libertad sindical y de asociación, y el derecho de negociación colectiva. Para más detalles véanse los documentos técnicos sobre diálogo social, organización y representación.

■ **Ámbito de políticas 4: promoción de la igualdad y respuesta a la discriminación**

Poner un freno a la informalidad significa abordar los factores que empujan a muchos grupos vulnerables a la economía informal. La discriminación en el mercado de trabajo contra las mujeres más pobres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos étnicos y los grupos migrantes muchas veces se traduce en la concentración de estos grupos en la economía informal. Los marcos jurídicos y de políticas deben eliminar la discriminación en el mercado de trabajo formal y facilitar el acceso a la economía formal por medio de estrategias selectivas en todos los ámbitos de políticas. Podrían requerirse tanto estrategias de incorporación como políticas específicas para asegurar el funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo y facilitar las oportunidades para que los grupos vulnerables salgan de la informalidad. Para más detalles, véanse los documentos técnicos sobre promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación.

■ **Ámbito de políticas 5: apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial**

La iniciativa empresarial es una de las mayores fuentes de empleo en los países en desarrollo, aunque muchas veces las empresas establecidas funcionan en la economía informal. El desafío con que se enfrentan los encargados de formular políticas es abordar la heterogeneidad de las empresas informales y suministrar el equilibrio correcto entre incentivos para pasar a la formalidad y desincentivos para permanecer en la informalidad. Un entorno propicio para reducir el número de empresas informales incluye, entre otras cosas, el establecimiento de procedimientos de registro simplificados, racionalizados y eficaces en función de los costos; la creación de la capacidad de las empresas para cumplir las reglamentaciones y mejorar las condiciones de trabajo; incentivos fiscales; y el acceso a formación profesional, microfinanciación, servicios de asesoramiento empresarial, información de mercado, tecnologías, recursos productivos, protección social y oportunidades comerciales. Para más detalles, véanse los documentos técnicos sobre iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación.

■ **Ámbito de políticas 6: ampliación de la protección social**

Una característica que define la informalidad es el acceso limitado a la protección social o la falta de este. Los instrumentos utilizados para mitigar el

riesgo pueden tener efectos importantes en la reducción de la pobreza y de la informalidad. La protección social es un medio de redistribuir los beneficios del crecimiento económico y es parte esencial del fortalecimiento de la demanda agregada y la mitigación de los riesgos de la pobreza. Se dispone de una serie de instrumentos que suelen usarse en combinaciones diferentes para llegar a los segmentos más vulnerables de la sociedad situados en la economía informal.

La protección social, que puede tomar la forma de seguros contra los riesgos o de políticas de estabilización de los ingresos, como sistemas de garantía del empleo, tiene numerosos efectos multiplicadores en la economía local. Aumenta los ingresos disponibles de los hogares, reduce la vulnerabilidad a las conmociones y estimula la demanda de productos y servicios en la economía local, lo que a su vez puede incrementar el empleo y los ingresos en las comunidades pobres.

La reciente recomendación de la OIT sobre protección social, *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, explicita que las estrategias de seguridad social deberían aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal y apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad³⁰.

Las distintas medidas de protección social en diferentes países tienen efectos importantes en la reducción de la vulnerabilidad en la economía informal. Por ejemplo, la India está en vías de establecer una cobertura mínima de seguridad social a todos los trabajadores informales³¹ y al mismo tiempo ha establecido el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural que ofrece hasta 100 días de trabajo. Ambas estrategias reducirán considerablemente la vulnerabilidad de los hogares pobres. Ghana y Tailandia han puesto en práctica medidas importantes para ampliar el alcance de la cobertura de salud a la economía informal³², mientras que Argentina, Chile y Uruguay figuran entre los numerosos países que procuran reducir las vulnerabilidades de los trabajadores independientes³³. Brasil ha establecido el programa Bolsa Familia y otros instrumentos que incluyen a una gran proporción de la sociedad brasileña. Para más detalles sobre estas medidas y otras, véanse los documentos técnicos sobre protección social.

■ **Ámbito de políticas 7: estrategias de desarrollo local**

El último ámbito amplio de políticas corresponde a las estrategias de desarrollo local. Estas brindan una oportunidad importante de trasladar las prioridades nacionales de apoyo a la transición hacia la formalidad al ámbito local. En este ámbito es más fácil aplicar estrategias integradas para salir de la informalidad basadas en el diálogo social. Se dispone de un conjunto amplio de estrategias que pueden incorporarse a las de desarrollo local, como establecer la infraestructura básica, apoyar el desarrollo de las empresas pequeñas y las microempresas, racionalizar las reglamentaciones sobre registro y el régimen urbanístico, facilitar la contratación pública y los procesos de licitación, fomentar las alianzas público-privadas, apoyar el acceso a los mercados, dirigirse a grupos desfavorecidos y utilizar metodologías de alto coeficiente de empleo. Las combinaciones de estas y otras herramientas pueden tener repercusiones importantes en el apoyo a la salida de la informalidad a nivel local. Para más detalles, véase el documento técnico sobre estrategias para el desarrollo local.

30 Para más detalles sobre la Recomendación, véase http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

31 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT (2008), *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Informe del Simposio interregional tripartito sobre la economía informal y la transición a la formalización (Ginebra: OIT), pág.10.

32 Para más detalles, véase el documento informativo sobre seguridad social.

33 Véase la sección de Recursos para acceder a OIT (2008), *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Informe del Simposio interregional tripartito sobre la economía informal y la transición a la formalización (Ginebra: OIT).

Estos siete ámbitos de políticas descritos anteriormente deben adaptarse a las causas subyacentes de la informalidad según se manifiestan en los distintos países. Los ámbitos de políticas describen las múltiples vías hacia la formalidad e incluyen diversas políticas que pueden respaldar y complementar el crecimiento económico para que efectivamente reduzca la economía informal. Sin ellos, el impacto del crecimiento económico en la reducción de la informalidad será mínimo.



Niña vendedora de flores, República de Moldova.

RECURSOS

Esta sección suministra una lista de recursos que permiten al lector profundizar en la cuestión. Incluye también la bibliografía de las referencias mencionadas en el texto. Es posible que haya cierta superposición.

Instrumentos de la OIT y conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312267:NO

Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO

Nota: Numerosas normas internacionales del trabajo se refieren implícita y explícitamente a la economía informal. El lector encontrará más datos en los documentos informativos específicos de esta Guía.

OIT 2002. *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*, 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285_7_2_span.pdf

OIT 2009. *Un Pacto Mundial para el Empleo*.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf

OIT 2010. *Discusión sobre el objetivo estratégico del empleo*, 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/WCMS_144683/lang-es/index.htm

Publicaciones pertinentes

Banco Mundial. Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23225803~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>

Carr, M., Chen, M. A., 2001, *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres*, Sector de Empleo, 2002/1ESP, documento de trabajo sobre la economía informal.

http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122054.pdf

Chen, M. A., 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, documento de trabajo núm. 46.

http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf

Chen, M. A., Vanek, J., Heintz, J., 2006. "Informality, Gender and Poverty: A global picture". *Economic and Political Weekly*. 27 de mayo de 2006. Págs. 2121-2139.

<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>

Epstein, 2009. *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 37, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp37.pdf>

Fields, G., 2007. *Labour market policy in Developing Countries*, Policy Research Working Paper (Washington: Banco Mundial).

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7364/WPS4362txt?sequence=2>

Heintz J., 2009. Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, documento preparado para el Seminario sobre cuestiones de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo, Departamento de Política de Empleo, OIT, Turín, 15-17 de diciembre de 2008 (Ginebra: OIT).

Heintz, J. y Pollin, R., 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", en Neema Kudva y Lourdes Benería (eds.), *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*, Cornell University Open Access Repository.

<http://ecommons.library.cornell.edu/bitstream/1813/3716/1/Rethinking%20Informalization.pdf>

Heintz, J. y Pollin, R., 2008. Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Abeba: CEPA de las Naciones Unidas).

http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/other_publication_types/Targeting_Employment_Expansion_-_Pollin_and_Heintz_-_final.pdf

Horn, Z. E., 2009. *No Cushion to Fall Back On: The global economic crisis and informal workers*, Inclusive Cities Series, agosto de 2009.

http://www.inclusivecities.org/pdfs/GEC_Study.pdf

Horn, Z. E., 2010. "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners", en *Gender and Development*, vol. 18, núm. 2, 2010.

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339>

Lapeyre, F., 2009. *Growth, employment and poverty reduction: The ILO contribution to alternative development thinking* (Ginebra: OIT/Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)).

Lee, S., McCann, D. (eds.), 2011. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Ginebra, OIT).

OIT, 2008. *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal (Ginebra, OIT).

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf

OIT, 2012. *Tendencias Mundiales del Empleo 2012* (Ginebra, OIT).

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_171704/lang-es/index.htm

Herramientas

OIT. 2009. *Country Level Rapid Assessment of Crisis on Employment* (Ginebra: OIT).

http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang-en/docName-WCMS_114417/index.htm

- OIT. 2011. *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo* (Ginebra, OIT). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_170457.pdf
- OIT. 2011. *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_157467.pdf
- OIT. 2012. *Análisis diagnóstico del empleo: Una guía metodológica* (Ginebra: OIT). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_181164.pdf
- OIT. 2012. Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214250.pdf
- OIT/IIEL. 2010. *Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals* (Ginebra: OIT). <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/promoting.pdf>
- OIT y WIEGO (de próxima publicación). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012*. Outils

Referencias

- Banco Mundial. Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>
- Berg, J. 2011. "Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s", en *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation*, S. Lee y D. McCann (eds.) OIT y Palgrave MacMillan 2011.
- Carr, M., Chen, M. A. 2002. *La globalización y la economía informal: las repercusiones de la globalización del comercio y la inversión en los trabajadores pobres*, Sector de Empleo, 2002/IESP, documento de trabajo sobre la economía informal (OIT Ginebra).
- Charmes, J. 2000. *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, documento presentado ante la conferencia anual de la IAFEE, Estambul.
- Chen, M. A. 2007. *Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, documento de trabajo núm. 46, pág. 11.
- Chen, M. A., Vanek, J., Heintz, J. 2006. "Informality Gender and Poverty: A global picture". *Economic and Political Weekly*. 27 de mayo de 2006, págs.. 2121-2139. <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>
- Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel y Matheus Stivali. 2007. "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão no. 1277.
- Epstein, G. 2009. *Rethinking Monetary and Financial Policy*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 37, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- Epstein, G., Heintz, J., Ndikumana, L. y Chang, G. 2009. *Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework*, Documento de Trabajo de Empleo núm. 58, Sector de Empleo (Ginebra: OIT).
- FMI. 2010. *Perspectivas de la Economía Mundial 2010: Reequilibrar el crecimiento* (Washington: FMI).
- Frenkel, R. y Ros, J. 2006. "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America", *World Development* 34(4):631-646.

- Heintz J., 2009. *Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality*, documento preparado para el Seminario sobre cuestiones de trabajo decente en las estrategias de reducción de la pobreza y los marcos nacionales de desarrollo, Departamento de Política de Empleo, OIT, Turín, 15-17 de diciembre de 2008 (Ginebra: OIT).
- Heintz, J. y Pollin, R. 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", en *Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*. N. Kudva y L. Benería (eds.) Cornell University Open Access Repository.
- Heintz, J. y Pollin, R. 2008, *Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region* (Addis Abeba: CEPA de las Naciones Unidas).
http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/other_publication_types/Targeting_Employment_Expansion_-_Pollin_and_Heintz_-_final.pdf
- Horn, Z. E. 2012. "The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners", en *Gender and Development*, vol. 18, núm. 2, 2010.
- Lee, S., McCann, D. (eds.) 2011. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Ginebra, OIT).
- Majid, N. 2011. "The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries", en *From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options*, Iyantul Islam y Sher Verida (eds.).
- OIT 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (Ginebra OIT).
- OIT, 2008. *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal (Ginebra, OIT).
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf
- OIT 2009. *La economía informal en África: promover la transición a la formalidad: retos y estrategias* (Ginebra: OIT).
<http://labordoc.ilo.org/record/431722>
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf (en inglés)
- OIT 2010. *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa - Informe para el punto recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, Ginebra.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140656.pdf
- OIT 2011. *Statistical Update on Employment in the Informal Economy* (Ginebra: OIT).
- OIT 2012. *Tendencias Mundiales del Empleo 2012* (Ginebra, OIT).
- OIT y WIEGO (de próxima publicación). *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012*.
- Tajgman, D. y J. de Veen 1998. *Employment – Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Ginebra: OIT).

PARTE I: Conceptos fundamentales

1. El trabajo decente y la economía informal

1.1 Cuestiones conceptuales fundamentales

2. Medición de la economía informal

2.1 Dificultades estadísticas

PARTIE II: Políticas de apoyo a la transición hacia la formalidad

3. Estrategias para el crecimiento y generación de empleo de calidad

3.1 Patrones de crecimiento económico y la economía informal

4. El entorno normativo y la economía informal

(A) Normas internacionales del trabajo

4.a1 Establecimiento de un piso de protección social para todos los trabajadores

4.a2 Incorporación de los desprotegidos al ámbito de la legislación

4.a3 Comprensión de la relación de trabajo y su impacto sobre la informalidad

(B) Grupos específicos

4.b1 Los trabajadores domésticos: estrategias para superar la reglamentación deficiente

4.b2 Los trabajadores a domicilio: reducción de las vulnerabilidades mediante la ampliación y aplicación de la ley

4.b3 Vendedores ambulantes: innovaciones en el apoyo normativo

4.b4 Microempresas y pequeñas empresas, informalidad y legislación laboral: reducción de las brechas de protección

4.b5 Estrategias para transformar el trabajo no declarado en trabajo regulado

(C) Administración del trabajo

4.c1 Administración del trabajo: superar las dificultades para incluir a la economía informal

4.c2 La inspección del trabajo: innovaciones sobre la cobertura

5. Organización, representación y diálogo

5.1 Diálogo social: promoción de la buena gobernanza en la formulación de políticas sobre la economía informal

5.2 El papel de las organizaciones de empleadores y las asociaciones de pequeñas empresas

5.3 Sindicatos: llegar a los marginados y excluidos

5.4 Cooperativas: un medio para salir de la informalidad

6. Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación

6.1 Promoción del empoderamiento de la mujer: una senda para salir de la informalidad que tiene en cuenta el género

6.2 Trabajadores migrantes: marcos de políticas para la migración regulada y formal

6.3 Discapacidad: enfoques incluyentes para el trabajo productivo

7. Iniciativa empresarial, desarrollo de las competencias profesionales y financiación

7.1 Empresas informales: apoyo normativo para alentar la mejora y la formalización

7.2 Mejora de las calificaciones y la empleabilidad: facilitación del acceso a la economía formal

7.3 Microfinanzas y la economía informal: estrategias selectivas para salir de la informalidad

8. Ampliación de la protección social

8.1 Extensión de la cobertura de seguridad social a la economía informal

8.2 El VIH/SIDA y la economía informal: superar la discriminación y la exclusión

8.3 Extensión de la protección de la maternidad a la economía informal

8.4 El cuidado de los niños: un apoyo esencial para mejorar los ingresos

9. Estrategias para el desarrollo local

9.1 Oportunidades de apoyo integrado para salir de la informalidad