

---

## macroeconomía del desarrollo

# F

## lexiguridad con informalidad: opciones y restricciones

Víctor E. Tokman

División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, noviembre de 2008



Este documento fue preparado por Víctor E. Tokman, Consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Dinamarca: "Labour Markets, Workers' Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin America and Caribbean Experiences and Perspectives" (BDE/07/001).

El autor agradece los comentarios efectuados por Jurgen Weller.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323249-1

LC/L.2973-P

N° de venta: S.08.II.G.83

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b>	.....5
<b>I. Conciliar flexibilidad con protección: la flexiguridad</b>	.....7
<b>II. Flexiguridad en América Latina</b>	.....9
<b>III. Flexiguridad y limitantes estructurales</b>	.....11
<b>IV. Informalidad: un concepto en evolución permanente</b>	.....15
<b>V. Informalidad: dimensiones, estructura y diversidad entre países</b>	.....19
<b>VI. Exclusión o escape: diferenciales de ingreso en el sector informal</b>	.....23
<b>VII. Informalidad, relación laboral y protección social</b>	.....27
<b>VIII. Una opción estratégica para la inclusión social y la competitividad</b>	.....29
<b>IX. Cinco pilares estratégicos para la economía informal</b>	.....33
A. Desarrollo productivo y regulación de las actividades informales	.....33
B. Derechos laborales en empresas informales	.....35
C. Inseguridad y desprotección de trabajadores informales en empresas formales	.....36
D. Regulación de relaciones laborales difusas	.....37
E. Protección social para los informales	.....39

<b>X. De la estrategia a la acción: algunas experiencias de formalización</b> .....	41
A. Regulación de actividades informales .....	41
B. Regulaciones laborales en empresas informales .....	43
C. Relaciones laborales informales en empresas formales .....	45
D. Reconocimiento y regulación de relaciones laborales difusas .....	46
E. Seguridad social para los informales .....	48
<b>XI. Conclusiones</b> .....	51
<b>Bibliografía</b> .....	55
<b>Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados</b> .....	57
<b>Índice de cuadros</b>	
CUADRO 1    PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL .....	10
CUADRO 2    ECONOMÍA INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, 1990-2005 .....	20
CUADRO 3    ECONOMÍA INFORMAL POR PAÍS, 2005 .....	21
CUADRO 4    DIFERENCIALES DE INGRESO ENTRE TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASALARIADOS, 2005 .....	24
<b>Índice de gráficos</b>	
GRÁFICO 1    EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL, 1990-2005 .....	20
GRÁFICO 2    ECONOMÍA INFORMAL POR PAÍS, 2005 .....	21

## Resumen

---

La necesidad de mejorar la capacidad de competir en mercados abiertos requiere relaciones laborales flexibles. Las mismas conllevan a la difusión de inestabilidad y significan pérdidas de protección. La experiencia de los países desarrollados en conciliar ambos objetivos bajo estrategias de flexiguridad constituye un antecedente importante para analizar la capacidad de los países de la Región para incorporarlas.

Se identifican las combinaciones de instrumentos utilizadas en los países para configurar una estrategia de flexiguridad. Las mismas consisten en interrelacionar la protección en el empleo y la protección laboral y social. Dichas combinaciones son múltiples en los países desarrollados y también lo son en América Latina. Reconociendo las diferencias estructurales asociadas a los niveles de desarrollo se analiza la inserción laboral como determinante importante para la difusión de los beneficios de la estrategia. Se muestran las limitantes estructurales asociadas al grado de urbanización, de asalariamiento y a la existencia de una amplia economía informal. Se examina, en particular, la economía informal como limitante estructural.

Se propone una estrategia de formalización para avanzar hacia economías y sociedades más integradas y cohesionadas. La formalización se entiende como el reconocimiento legal y ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y el derecho a desarrollar negocios para los emprendedores. Dicha estrategia incluye: el desarrollo productivo y la regulación de las actividades informales, los derechos laborales en empresas informales con capacidad de pago limitada, la inseguridad y vulnerabilidad que están sujetos los trabajadores bajo formas contractuales atípicas o son sujetos de relaciones laborales difusas y por último, la protección social para los trabajadores informales.



## I. Conciliar flexibilidad con protección: la flexiguridad

---

La necesidad de mejorar la capacidad de competir en mercados abiertos y ampliados requiere relaciones laborales flexibles. Dicha flexibilidad conlleva a la difusión de la inestabilidad y pérdidas de protección e introduce tensiones en la cohesión social, además de debilitar el apoyo de los trabajadores y sus organizaciones al proceso de globalización e integración. La experiencia de los países desarrollados sugiere que existen diferentes combinaciones de protección en el empleo y seguridad social y laboral con resultados diversos en cuanto a sus efectos económicos y en el empleo y sobre la percepción de seguridad de los ciudadanos (OIT, 2005 y R. Boyer, 2006).

Los países del Norte de Europa (Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda), usualmente asociados con la estrategia exitosa de “flexiguridad”, combinan una legislación laboral que proporciona baja seguridad en el empleo con un gasto público en políticas de mercado de trabajo que asegura alta protección y apoya una reinserción rápida. Esta combinación resulta en una percepción de seguridad de los ciudadanos. Este modelo no es el único. Los países mediterráneos (Portugal, Grecia, Italia y España) poseen una mayor seguridad del empleo (producto de una legislación laboral más exigente), que está acompañada por un gasto menos generoso en políticas de mercado de trabajo. La percepción de inseguridad en esos países es alta.

Existen también situaciones intermedias con distintos grados de éxito y con percepciones de seguridad también diferentes. Por un lado, Francia, Alemania y Suecia, poseen tanto alta seguridad en el empleo

como de protección laboral y social. La percepción de seguridad de los ciudadanos es alta, pero inferior a la registrada en los países del Norte de Europa. Por otro, en el Reino Unido y los Estados Unidos, la percepción de seguridad es baja, debido tanto a una legislación laboral más flexible como a un reducido gasto en políticas de protección.

Las percepciones son el resultado de apreciaciones subjetivas y de factores objetivos, por lo que la conciliación entre instrumentos puede significar que una alta estabilidad en el empleo con escasa protección sea percibida como insegura por muchos que si bien saben que la probabilidad de perder su empleo es baja, si ello ocurre, su ingreso sustitutivo será inferior al que percibían en el trabajo y su tiempo de desempleo será probablemente más largo debido al ajuste más lento del mercado de trabajo. Por el contrario, una mayor inestabilidad laboral y por ende, una probabilidad de desempleo más alta, asociada a un mayor apoyo de ingresos y reinserción, redundarán en un período de desempleo más corto y más protegido.

## **II. Flexiguridad en América Latina**

---

Esta orientación estratégica puede ser de utilidad para los países de América Latina. En su mayoría son de tamaño reducido y con grados de apertura altos. Son también más vulnerables y tienen menos posibilidades de suavizar la intensidad de los ciclos económicos antes de que se difundan internamente y necesitan mejorar las condiciones para competir en los mercados internacionales. La diversidad de experiencias de los países desarrollados en conciliar flexibilidad con protección puede ser de utilidad, pero deben reconocerse las limitaciones que introduce un marco estructural diferente.

El manejo de los instrumentos de seguridad de empleo y protección laboral y social, así como de las percepciones de los ciudadanos sobre la seguridad resultante permite identificar también en América Latina cuatro grupos de países de acuerdo al grado de exigencia de su legislación laboral y a la importancia de los recursos públicos que se destinan a la protección. En los extremos, de manera similar a los países desarrollados, se ubican los países con legislaciones laborales menos exigentes pero acompañadas por un gasto en protección laboral alto y donde los ciudadanos registran las percepciones de mayor seguridad en la Región. Se incluyen en este grupo, Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica. Al otro extremo se ubican México, Panamá y los países Andinos con legislaciones laborales estrictas que aseguran una mayor estabilidad en el empleo mediante altos costos de despido, pero destinan escasos recursos a la protección. El resultado es una alta percepción de inseguridad.

Situaciones intermedias se encuentran en Brasil y Venezuela, países que combinan legislaciones laborales estrictas con alta protección. Como resultado predomina una alta percepción de

seguridad. Sin embargo, dicha percepción es menor que la registrada en los países del Cono Sur y Costa Rica. Por otro lado, en los países pequeños y abiertos como los Centroamericanos, República Dominicana y Bolivia, con legislaciones laborales menos estrictas, pero superiores a las existentes en el Cono Sur y con menor gasto en protección. El resultado es una alta percepción de inseguridad, pero inferior a la registrada en los países Andinos, México y Panamá.

**CUADRO 1**  
**PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL**

		Protección Laboral	
		Alta	Baja
Protección Empleo	Alta	Legislación laboral estricta: 2º más alta Gasto en protección social: 2º más alta Percepción de seguridad: 2º más alta  Brasil y Venezuela	Legislación laboral estricta: la más alta Gasto en protección social: 2º más bajo Percepción de seguridad: la más baja  México, Panamá, Paraguay, Colombia, Ecuador y Perú
	Baja	Legislación laboral estricta: la más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta  Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica	Legislación laboral estricta: 2º más baja Gasto en protección social: 2º más bajo Percepción de seguridad: 2º más bajo  Nicaragua, El Salvador, Honduras, Bolivia, u G Guatemala y R. Dominicana

**Fuente:** Legislación laboral, según índice de grado de exigencia de despidos, incluye flexibilidad de contratación y despidos, Banco Mundial, Doing Business, 2004. Gasto protección social en porcentaje del PIB, incluye pensiones, CEPAL, Panorama Social, 2005. Percepción de inseguridad: Latinobarómetro, 2005.

Los ordenamientos efectuados muestran la heterogeneidad de situaciones dentro de América Latina y en los países de la OCDE. Ellos ilustran la existencia de combinaciones diferentes de políticas de protección sociolaboral y de empleo, así como sus resultados en términos de percepción de seguridad. Lo que existe en los países desarrollados son políticas de conciliación de protección en el empleo con seguros sociales al desempleo, crecientemente “activados”<sup>1</sup>. Las diferencias entre los países de ambas regiones se concentran en el uso casi exclusivo de la legislación laboral como instrumento para proporcionar seguridad en el empleo, mientras que la asignación de recursos para la protección laboral y social es insuficiente. Mientras el costo de las regulaciones para dotar de seguridad en el empleo, en promedio, para los países latinoamericanos más que triplica el costo en los países de OCDE, las contribuciones a la seguridad social muestra una relación inversa. En la OCDE los recursos asignados a este propósito son 1,5 veces los registrados en América Latina (J. Heckman y C. Pagés, 2005)<sup>2</sup>.

Las indemnizaciones son el mecanismo privilegiado y justificado en los países latinoamericanos para compensar a los trabajadores por su pérdida de empleo. Es simple, da protección y provee incentivos fuertes para la búsqueda, pero enfrenta problemas de capacidad de pago cuando las empresas se encuentran con dificultades financieras en caso de quiebras o desapariciones. Por ello, la complementación con seguros o con mecanismos que separen las indemnizaciones de los fondos de las empresas puede proporcionar mayor seguridad y la existencia de ellos podría permitir la reducción de los costos de despido. Sin embargo, como correctamente advierte O. Blanchard (2003), ambos no son sustitutos perfectos dada, por un lado, la legitimidad de la compensación de los trabajadores y por otro, las limitaciones asociadas a los seguros en general. Los eventos de desempleo se presentan temprano en el ciclo laboral y son largos como para que los propios trabajadores acumulen fondos suficientes. Por ello deben estar acompañados por un seguro público, provisto por una agencia, suficientemente generoso, pero condicionado a la búsqueda y aceptación de trabajos.

<sup>1</sup> Siguiendo los lineamientos de la UE adoptados en Lisboa los países están destinando recursos adicionales a las políticas laborales activas (intermediación, programas de empleo para grupos vulnerables y capacitación), introduciendo al mismo tiempo mayores exigencias a las pasivas (seguros de desempleo).

<sup>2</sup> Una estimación más reciente efectuada por Loayza, Oviedo y Servén, (2005) señala que la regulación laboral en América Latina en promedio supera la registrada en la OCDE en 27 por ciento y es mayor que la estimada en todas las regiones en desarrollo.

### III. Flexiguridad y limitantes estructurales

---

Las diversas modalidades de flexiguridad permiten confirmar que existen opciones para promover la creación de empleo productivo y protegido. La efectividad potencial de estas políticas en América Latina es menor pues, por un lado, existe una economía informal extendida donde se concentra la mayoría de los excluidos y por otro, los recursos fiscales son insuficientes para financiar un sistema de protección social y laboral lo suficientemente generoso que proporcione seguridad a toda la población. El primer aspecto se relaciona con el avance registrado en la formalización del mercado laboral, tanto en lo referente a la importancia y naturaleza de las relaciones laborales como al tamaño de las unidades productivas. El segundo, se asocia al nivel de la carga tributaria y a la proporción del gasto público que se destine a políticas laborales activas y pasivas y a seguridad social.

La heterogeneidad laboral en América Latina es alta y difiere entre países. En promedio alrededor del 2005, el 30% de la fuerza de trabajo en la Región se encontraba en zonas agrícolas y los asalariados representaban el 64% de la ocupación en zonas urbanas. El 63% la fuerza de trabajo no agrícola estaba ocupada en la economía informal<sup>3</sup>. Esta heterogeneidad afecta el alcance de las políticas laborales, lo que se traduce en una baja cobertura de protección social y laboral.

---

<sup>3</sup> Incluye trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, servicios domésticos y empleadores y trabajadores en microempresas de menos de 5 trabajadores y a todos los trabajadores que no tienen una relación de trabajo reconocida o a quienes no se le reconocen o respetan sus derechos laborales donde quiera que se encuentren ocupados (Tokman, 2008).

La cobertura de protección social en promedio solo llega al 38.7% del total de ocupados y al 45.4% de los ocupados urbanos<sup>4</sup>.

Las diferencias entre países en cada uno de estos indicadores son significativas. Mientras en algunos países menos del 10% trabaja en zonas rurales, como Uruguay y Argentina, en otros como en Nicaragua, ese porcentaje alcanza al 54%. El asalariamiento urbano incluye a tres de cuatro de los ocupados en Chile y Argentina, pero solo al 48% en Guatemala. La economía informal varía entre un mínimo de 38% en Chile al 87% en Bolivia y la cobertura de protección urbana alcanza a 67-68% en Costa Rica y Chile pero solo incluye a alrededor del 20% en Paraguay, Perú y Bolivia (Tokman, 2006).

No obstante esta diversidad de situaciones los países tienden agruparse en categorías similares a las identificadas en relación a los modelos analizados de flexiguridad. Los países con mayor seguridad son a su vez los más urbanizados, con alto predominio de asalariados y con una informalidad más reducida. En promedio, son los que mayor cobertura de protección registran tanto nacional como urbana. Al otro extremo, la mayor inseguridad se encuentra en los países menos urbanizados, menor asalariamiento, una mayor informalidad y una baja cobertura de protección social. Ello sugiere que los países identificados como los de mayor seguridad percibida son los que presentan una mayor potencialidad en la difusión de los efectos al conjunto de su población (Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica). Los que registran alta inseguridad, por el contrario también muestran limitantes estructurales significativas lo que afectaría el efecto potencial de las políticas analizadas<sup>5</sup>. En una situación intermedia se encuentran Brasil y Venezuela, aunque también podrían incluirse México y Panamá.

La disponibilidad de recursos fiscales en América Latina es inferior a la de los países de la OCDE y constituye una limitante adicional. En promedio, la carga tributaria alcanzaba al 15,7% en el 2000, mientras que en la OCDE era 2,3 veces superior y en los 15 países de la UE superaba el 40%<sup>6</sup>. Su fluctuación durante el período 1990-2005 fue entre valores extremos de Brasil con 30,9% a menos de 9% en Venezuela, Guatemala y Haití. Los países que registran una carga tributaria más alta son los que a su vez presentan limitantes estructurales menores para introducir políticas de seguridad laboral y social. Brasil, Uruguay, Argentina y Chile<sup>7</sup> registran una presión tributaria durante el período mencionado de alrededor del 25% (Gómez Sabaini, 2006).

El destino del gasto público constituye también un factor determinante de las diferencias con los países desarrollados y entre los latinoamericanos. Países con mayores ingresos tributarios no solo poseen mayor capacidad de gasto, sino que asignan una mayor participación a las políticas laborales. A su vez, estas alcanzan mayor alcance al dirigirse a mercados de trabajo más homogéneos y formalizados. Los países de la OCDE destinan el 2,14% del PIB en promedio a políticas laborales y los de la UE el 3,25%. Los países con mayor percepción de seguridad son los que más recursos destinan a este propósito superando el 3% y alcanzando su máximo en Dinamarca con 4,5% del PIB. A su vez, Francia, Alemania y Suecia, que registran también un alto grado de seguridad destinan en promedio el 3% a políticas laborales activas y pasivas. Los países del mediterráneo y los anglo-sajones destinan menos recursos los que en promedio alcanzan a 1,6% y a 0,8% del PIB respectivamente. Ello se compara con la asignación de los países con mayores

<sup>4</sup> Medido como el porcentaje de ocupados que efectúan contribuciones para pensiones (CEPAL, 2006 y Tokman, 2006). Si se refiere al porcentaje de ocupados en zonas urbanas que contribuyen a pensiones y/o salud la cobertura aumenta a alrededor del 60% (OIT, 2007a).

<sup>5</sup> Ellos incluyen tanto a los países más pequeños y abiertos como también a los andinos (Colombia, Ecuador y Perú).

<sup>6</sup> Como porcentaje del PIB.

<sup>7</sup> En el caso de Chile la carga tributaria incluye las contribuciones efectuadas en las cuentas individuales para pensiones. Al constituir un ahorro forzoso, son equivalentes a impuestos.

ingresos fiscales en América Latina alcanza al 0,46 en Brasil y 0,27% en Argentina, situándose Chile en una posición intermedia con 0,32%<sup>8</sup>.

Es interesante destacar también que todos los países de la OCDE destinan una mayor proporción del PIB a las políticas laborales pasivas (seguros de desempleo) que a las activas con la excepción del Reino Unido. Sin embargo, a medida que disminuye el coeficiente de gasto público para políticas laborales, las brechas entre ambos se reducen. En Brasil, Argentina y Chile, por el contrario, las políticas activas superan a las pasivas en términos de participación en los recursos asignados. De hecho, los seguros de desempleo solo existen además de los tres países mencionados, en Ecuador, Uruguay y Venezuela y la cobertura en porcentaje de los desempleados fluctúa entre el 9% en Uruguay y el 2,8% en Ecuador (M. Velásquez, 2005)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Información sobre la distribución del gasto público (incluyendo seguridad social y políticas laborales) en América Latina muestra que los países más seguros son los que registran coeficientes más altos los que en promedio alcanzan a 9,4% y 8,1% del PIB. Los países menos seguros presentan coeficientes inferiores al 2,8% y los más inseguros registran un promedio del 1% (CEPAL, 2005).

<sup>9</sup> En promedio, la cobertura de los seguros existente solo alcanza a 0,66% de la fuerza de trabajo de esos países.



## IV. Informalidad: un concepto en evolución permanente

---

La existencia de informalidad, particularmente en los países en desarrollo, es ampliamente reconocida pero su definición y origen ha estado en evolución permanente. La difusión del concepto de *sector informal*, es atribuible al informe de empleo de la OIT sobre Kenya de 1972<sup>10</sup>. En dicho informe se reconoce que el problema de empleo en países en desarrollo a diferencia de en los más desarrollados, no se manifiesta en desempleo, sino principalmente, en ocupación que genera ingresos insuficientes para la sobre vivencia. En esa situación se encuentran los “trabajadores pobres”. Se desempeñan en actividades caracterizadas por su baja productividad, las que se definen en oposición a las actividades formales y resultan en exclusión en el acceso a los mercados y a los recursos productivos.

En América Latina el análisis se enriqueció desde diversas perspectivas. Se incorporó la lógica de sobre vivencia a partir del proceso de creación de empleo insuficiente. Este análisis se fundamenta en las vertientes estructuralistas desarrolladas por Prebisch y la CEPAL concluyendo que el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo, particularmente de buenos empleos. Ante la necesidad de sobre vivir, la gente se ve obligada a buscar soluciones de baja productividad-bajos ingresos sea produciendo o vendiendo algo (Souza y Tokman, 1976). Dichas soluciones (actividades) son de entrada fácil, requieren reducido capital y calificaciones y presentan escasa división de tareas y de jerarquías.

---

<sup>10</sup> Dicha misión fue dirigida por R. Jolly y H. Singer. Se reconoce también la influencia de trabajos previos, escasamente difundida de K. Hart (1973), quién también integró dicha misión.

La mano de obra allí ocupada está constituida por el empleador que se desempeña también como trabajador, los familiares no remunerados y los asalariados, generalmente sin contratos. Constituye una alternativa de empleo de alta flexibilidad que permite aprovechar eficientemente los tiempos disponibles de la familia y utilizar recursos fungibles entre la empresa y el hogar. El resultado de esta forma de producción es baja productividad y desprotección, pero constituye una opción para aprovechar el capital disponible pero escasamente movilizable fuera del hogar.

En ambas perspectivas señaladas la unidad de análisis es la unidad productiva, pero se reconocen relaciones con el resto de la economía y segmentación en el mercado de trabajo. Las primeras se observan directamente mediante ventas de bienes y particularmente, servicios e incluso mediante subcontratación. La segmentación en el mercado de trabajo resulta en movilidad restringida y diferenciales de salarios intersectoriales, aún para trabajadores con una dotación de capital humano similar<sup>11</sup>.

Esta vertiente conceptual no fue hegemónica, sino que incluso en el ámbito de la OIT, diversos investigadores cuestionaron el carácter autónomo atribuido al sector informal y pusieron énfasis en la relación laboral encubierta y subordinada de los asalariados e incluso, de los que trabajan por su cuenta (H. Lubell, 1991). Ello resultaba en explotación y extracción del excedente por parte de los sectores más organizados.

Hacia fines de los 70s y en los 80s estas interpretaciones adquieren una mayor difusión al vinculárselas a la necesidad de aumentar los márgenes de ganancias de las grandes empresas lo que se logra mediante la descentralización del proceso de producción y principalmente, del de trabajo. Las formas de subcontratación del siglo XIX (textiles y confecciones) se actualizan generando una diversidad de relaciones subordinadas que van desde los subcontratos directos hasta las actividades que aparentemente se desarrollan autónomamente, pero que en esencia contribuyen a abaratar el costo de mano de obra (confecciones, colocación de personal por intermediarios, distribuidores informales) y/o a suministrar materia prima a precios más reducidos (incluyendo los recicladores de basura). La vinculación de las empresas informales con las empresas organizadas responde en esta perspectiva a la necesidad de descentralización para adaptarse a la globalización y a los cambios en la división internacional del trabajo (Portes, Castells y Benton, 1989). Se atribuye al sector informal un doble papel: reducción de costos y erosión del poder sindical. Se le asigna además un carácter universal porque existe tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

Tres décadas después de la introducción del concepto de sector informal en la OIT la propia organización, recogiendo las múltiples dimensiones que fueron emergiendo en el análisis, reconoce que la preocupación por el sector informal como una erosión estructural de la capacidad de protección no podía aislarse del creciente proceso de precarización laboral. Dicho proceso se observa a partir de los años ochenta y afecta no solo a los que se ocupaban en el sector informal, sino también a los trabajadores en empresas formales. Ello culmina con la adopción del concepto de economía informal en la Conferencia Internacional del Trabajo del 2002<sup>12</sup>. El mismo amplía el concepto de sector informal agregando a la unidad productiva las relaciones laborales que no estén legalmente reguladas o protegidas. Con ello, la nueva definición agrega a los ocupados en el sector informal a todos los trabajadores independientemente de donde trabajen, cuya relación de empleo no está sujeta a los estándares establecidos por la legislación laboral<sup>13</sup>.

De manera paralela adquiere importancia una interpretación inscrita en una vertiente liberalizadora que asigna a la legislación y a las regulaciones una responsabilidad principal por la existencia de la informalidad. La inadecuación de dichos marcos regulatorios, origina y restringe la

<sup>11</sup> Tokman (1978) analiza el tipo de interrelaciones intersectoriales existentes y estima una balanza de pagos entre el sector informal y el formal.

<sup>12</sup> Debe reconocerse la influyente contribución de WIEGO que apoyaron este cambio para incorporar a la definición original ciertos tipos de empleos precarios que desempeñan mayoritariamente los pobres (Chen, Vanek y Carr, 2004).

<sup>13</sup> Esta definición permite también aplicar el concepto de economía informal de manera universal, dada la existencia de relaciones laborales "no-estandarizadas" en los países miembros de la OECD.

expansión productiva de las actividades informales (De Soto, 1986). Dicha inadecuación constituye una herencia colonial que resulta en regulaciones y estructura burocráticas que significan altos costos y constituyen obstáculos para el desarrollo de las pequeñas actividades productivas. Más recientemente, este enfoque de la informalidad ha dado origen a una ampliación de la interpretación que destaca el carácter voluntario de la informalidad, particularmente de los trabajadores independientes, que prefieren ser informales porque desempeñándose fuera de los marcos legales obtienen un ingreso mayor. Ello además, se presenta en países donde los beneficios de acceder a la protección social en la formalidad son limitados y existen alternativas universales o programas no contributivos que atenúan la desprotección. El “escape” como decisión voluntaria es racional en un ámbito de regulaciones inadecuadas y onerosas y coexiste con la “exclusión” que se produce tanto por la segmentación del mercado de trabajo como por las dificultades existentes para desarrollar negocios en pequeña escala (G. Perry y otros, 2007). Con un diagnóstico similar al anterior, pero una orientación estratégica diferente, se propone modificar la legislación, simplificar los procedimientos y empoderar a los informales. Dicho empoderamiento legal debe estar acompañado por la capacidad de los informales de expresar su voz y de organizarse.



## V. Informalidad: dimensiones, estructura y diversidad entre países

---

La economía informal en América Latina concentraba el 63,3 por ciento del empleo no agrícola en el 2005. El sector informal alcanzaba al 50,7 por ciento, mientras que el 12,6 por ciento estaba constituido por asalariados sin protección ocupados en empresas formales. El sector informal constituía el 80 por ciento del empleo en la economía informal, pero el 20 por ciento restante eran trabajadores informales en empresas formales<sup>14</sup>. La economía informal se expande entre 1990 y 2005 de 57 al 63,3 por ciento de la ocupación no agrícola, lo que resulta del crecimiento tanto del sector informal como de los trabajadores formales precarios. Aunque ambos contribuyen de manera similar a la expansión de la economía informal, la tasa de crecimiento de los asalariados formales no protegidos casi quintuplica la registrada por el sector informal. El sector informal en el 2005 estaba compuesto en su mayoría (54%) por trabajadores por cuenta propia no calificados, un tercio por trabajadores en microempresas de menos de 5 ocupados y el 12% restante por servicio doméstico.

---

<sup>14</sup> Se utilizó como “proxy” de los trabajadores en empresas formales cuyos derechos laborales no se respetan plenamente, al porcentaje de trabajadores ocupados en dichas empresas que no efectúan contribuciones a algún sistema de pensiones.

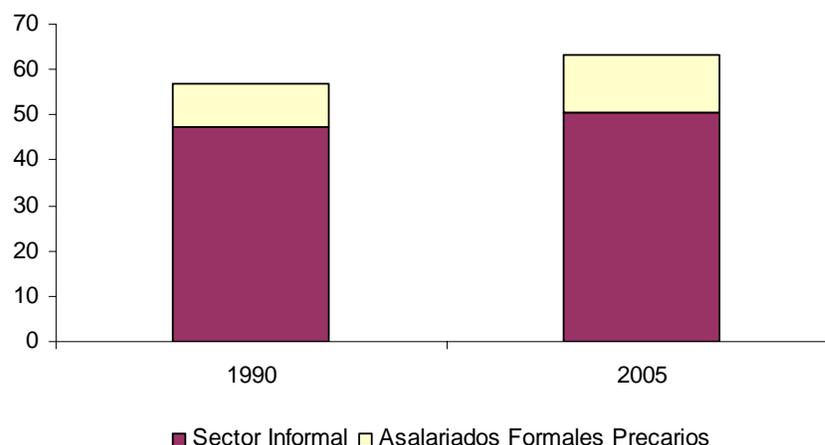
**CUADRO 2**  
**ECONOMÍA INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, 1990-2005**  
*(En porcentajes del empleo no-agrícola)*

	1990	2005
Economía Informal	57,0	63,5
Sector Informal	47,5	50,7
Asalariados precarios sector formal	09,5	12,8

**Fuente:** CEPAL sobre la base de encuestas de hogares y Tokman, 2008.

**Notas:** Incluye 16 países en 2005 y 1990 en sector informal Asalariados precarios en sector formal incluye 5 países. El porcentaje para 2005 no difiere de manera significativa entre 5 y 16 países.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL, 1990-2005**  
*(En porcentajes del empleo urbano)*



**Fuente:** cuadro 2.

La situación entre países muestra una alta diversidad. En Chile el 38% de la ocupación no agrícola se encontraba en la economía informal en el 2005, mientras que en Bolivia y en Perú, dicho porcentaje alcanzó a 87,4 y 83,4% respectivamente. Se pueden distinguir al menos tres grupos de países. Aquellos donde la economía informal supera al 65% entre los que se incluyen principalmente los países andinos y los centroamericanos (Venezuela, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Perú y Bolivia). Un segundo grupo que se ubica entre el 55 y 65% de empleo en la economía informal incluyendo a Brasil, México y Argentina. El grupo restante contiene aquellos países donde el porcentaje de informalidad es inferior a 50% como en Uruguay, Panamá y Costa Rica e incluso inferior al 40%, en Chile (véase, gráfico 2 y cuadro 2).

Las diferencias en la intensidad de economía informal se observan también en relación al sector informal con la excepción del grupo intermedio donde se encuentran los tres países de mayor tamaño de América Latina. El primer grupo, con los niveles más altos de economía informal, son los que también poseen un sector informal y precariedad laboral en el sector formal de mayor dimensión. De manera similar, el grupo de los países más formalizados registran también menores niveles de sector informal y en particular, un alto grado de formalidad de los asalariados en empresas formales. En promedio, alrededor del 93% de los asalariados en empresas formales posee una relación de trabajo formal y tiene acceso a protección laboral y social. El grupo intermedio en el que se ubican Argentina, Brasil y México, disminuyen sus diferencias con el grupo anterior en

relación al tamaño del sector informal, pero la proporción de asalariados no protegidos ocupados en empresas formales alcanza a alrededor del 15% (véase nuevamente, gráfico 2 y cuadro 2).

**CUADRO 3**  
**ECONOMÍA INFORMAL POR PAÍS, 2005**

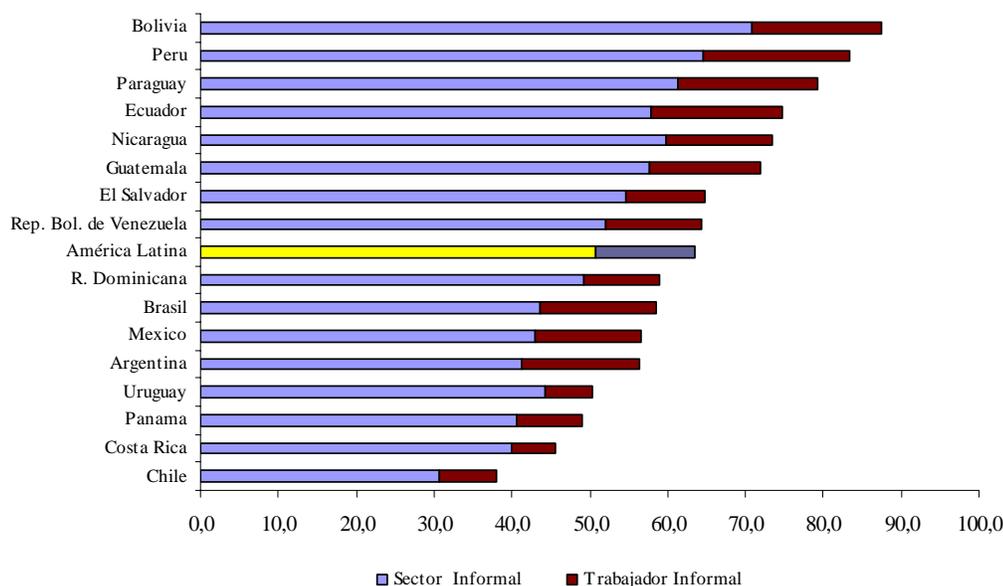
(Porcentajes del empleo urbano. Promedio aritmético para América Latina)

País	Sector Informal	Trabajador Precario	Economía Informal
Chile	30,6	7,4	38,0
Costa Rica	39,9	5,7	45,6
Panamá	40,5	8,5	49,0
Uruguay	44,3	6,0	50,3
Argentina	41,2	15,2	56,4
México	42,9	13,7	56,6
Brasil	43,6	15,0	58,6
R. Dominicana	49,3	9,8	59,1
<b>América Latina</b>	<b>50,7</b>	<b>12,8</b>	<b>63,5</b>
Rep. Bol. de Venezuela	52,0	12,5	64,5
El Salvador	54,6	10,1	64,7
Guatemala	57,6	14,2	71,8
Nicaragua	59,9	13,6	73,5
Ecuador	57,9	16,7	74,6
Paraguay	61,3	18,0	79,3
Perú	64,6	18,8	83,4
Bolivia	70,9	16,5	87,4

Fuente: CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

**GRÁFICO 2**  
**ECONOMÍA INFORMAL POR PAÍS, 2005**

(Porcentajes del empleo urbano. Promedio aritmético para América Latina)



Fuente: CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

La importancia de los trabajadores por cuenta propia no calificados en la informalidad constituye un factor adicional de diferenciación que debe considerarse en la formulación de políticas. Como se señaló más arriba, en promedio alrededor del 54% de los ocupados en el sector informal son trabajadores por cuenta propia porcentaje que se reduce al 44% si se lo considera en relación al conjunto de la economía informal. Las diferencias entre países son también significativas.

En general pueden distinguirse dos grupos de países entre los que registran una participación del trabajo independiente mayor al promedio señalado de los que muestran una importancia mayor de trabajadores asalariados sea en microempresas, servicio doméstico o incluso, en situación precaria en empresas formales. El primer grupo incluye los países que presentan una presencia de la informalidad mayor los que, asimismo, muestran una participación de los trabajadores independientes en el sector informal en torno a un valor mediano de 60% con límites superiores cercanos a 70% en Venezuela y República Dominicana y a 65% en Perú, Bolivia y Ecuador. Los países centroamericanos que también pueden incluirse en este grupo registran una participación levemente inferior a la mediana señalada para el grupo, la que equivale a su vez, al 50% de la economía informal. El grupo restante está constituido por los países con menor informalidad donde la participación de los trabajadores por cuenta propia en el sector informal es en promedio de 46% y en la economía informal se reduce al 38%. Costa Rica es el país que registra una menor participación de estos trabajadores con porcentajes de 40 y 35% respectivamente; pero en Argentina la importancia en relación al sector informal se eleva al 52% reduciéndose a 33% al referirse a la economía informal. Ello destaca la importancia de los asalariados precarios en empresas formales.

## **VI. Exclusión o escape: diferenciales de ingreso en el sector informal**

---

Se reconoce en general en las diferentes definiciones de empleo informal que los mismos constituyen excluidos de puestos de trabajo mejor remunerados y protegidos en el sector formal. Ello responde tanto a la insuficiencia en el ritmo de creación de empleos, como a la segmentación existente en el mercado de trabajo, a la inadecuación de la legislación que inhibe la entrada de nuevas unidades productivas y a la estrategia de descentralización de las empresas para disminuir los costos tributarios y de la regulación. Existe consenso que ello afecta a los asalariados informales, pero se argumenta asimismo (G. Perry y otros, 2007) que los trabajadores independientes y los micro-empresarios optan por la informalidad porque no valorizan los beneficios potenciales de incorporarse a la formalidad dada la baja calidad de los servicios prestados por el Estado y su limitada capacidad de ejecución. Según dicho estudio, en estos grupos predomina una visión no salarial que conduce a la informalidad como opción en busca de flexibilidad, autonomía y desarrollo de habilidades que resulta en mayores beneficios tanto en términos de ingresos como no pecuniarios. Este segmento respondería al escape y se produciría de manera voluntaria.

Hemos argumentado también que la micro-empresa familiar permite conciliar las disponibilidades de tiempo de la familia con los escasos recursos disponibles, constituyendo una opción eficiente en un contexto de recursos escasos y de empleos adecuados a las necesidades (Tokman, 1978). Constituiría también una opción empresarial-familiar

que permite movilizar mano de obra conciliando funciones, como es el caso de la mujer dueña de casa y madre con el trabajo y de los hijos entre la escuela y el trabajo; y utilizar bienes familiares como la casa habitación y a la vez, local de negocio y los medios de transporte para uso familiar y para las necesidades de la microempresa. Introduce un grado de flexibilidad que permite conciliar roles y recursos. Sin embargo, la interpretación más reciente mencionada más arriba destaca también que el escape genera mayores ingresos que los que se obtendrían incorporándose a la formalidad. Con ello, los trabajadores independientes y los microempresarios carecerían de incentivos para la inclusión.

El examen de las diferenciales de ingresos según sectores y categoría ocupacionales aporta antecedentes adicionales sobre estos temas. En promedio para América Latina los ocupados en el sector formal perciben un ingreso medio 80% mayor que el que perciben los ocupados en el sector informal. Ello responde tanto a las diferencias de productividad entre unidades productivas según tamaño, como a las de capital humano y a la capacidad de negociación colectiva, inexistente en las empresas informales. Los trabajadores independientes y los microempresarios informales perciben un ingreso medio 28% mayor que el que registra el sector en su conjunto y supera en 57% el de los asalariados informales. No obstante, dicho ingreso es inferior en 13% al que percibirían si encontraran empleo como asalariados en empresas de más de 5 trabajadores, lo que constituye un incentivo para formalizarse aunque perdiendo autonomía a cambio de mayores ingresos.

**CUADRO 4**  
**DIFERENCIALES DE INGRESO ENTRE TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y ASALARIADOS, 2005**

País	TI / As <5	TI / As > 5	TI / E <5	TI / E >5
Argentina	2,17	1,35	0,38	0,21
Bolivia	0,86	0,40	0,31	0,11
Brasil	1,27	0,70	0,32	0,16
Chile	2,36	1,30	0,32	0,15
Costa Rica	0,89	0,53	0,50	0,29
Ecuador	1,00	0,60	0,36	0,17
El Salvador	0,96	0,62	0,33	0,28
Guatemala	0,82	0,37	0,26	0,10
Honduras	0,59	0,30	0,24	0,13
México	1,74	0,93	0,35	0,09
Nicaragua	1,05	0,59	0,33	0,05
Panamá	0,84	0,45	0,30	0,14
Paraguay	0,83	0,47	0,27	0,07
Perú	0,89	0,40	0,30	0,09
República Dominicana	1,53	0,79	0,38	0,25
Uruguay	1,29	0,64	0,34	0,21
Rep. Bol. De Venezuela	0,67	0,42	0,14	0,08
Promedio aritmético	1,16	0,64	0,32	0,15

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Notas:** TI / As < 5: Trabajador independiente en relación a asalariado en microempresas con menos de 5 trabajadores; TI / As > 5: Trabajador independiente en relación a asalariado en empresas con mas de 5 trabajadores; TI / E < 5: Trabajador independiente en relación a empleadores en microempresas con menos de 5 trabajadores; TI / E > 5: Trabajador independiente en relación a empleadores en empresas con mas de 5 trabajadores.

Las diferencias entre trabajadores independientes y microempresarios informales son, sin embargo, muy significativas. Un trabajador independiente no calificado podría en promedio triplicar su ingreso si lograra convertirse en microempresario, aunque sea informal. Su ingreso supera al de los asalariados informales en 16%, lo que significa que no tendría incentivos para moverse a esa posición, aunque sí a una ocupación asalariada en el sector formal con un aumento de ingreso medio esperado de 36%. El escape no parece justificarse con la información disponible. Los microempresarios informales, por el contrario, no tendrían incentivos para pasar a un trabajo asalariado, aún formal, porque la movilidad significaría una reducción de sus ingresos a un tercio del que perciben en la informalidad. Sus alternativas serían crecer en las microempresas formalizándose dado que existe una asociación directa entre formalización y tamaño de establecimiento. Ello se observa en las microempresas y con mayor intensidad, en las empresas de mayor tamaño.

Los promedios pueden ocultar la situación de los países en particular, por lo que es conveniente analizar las diferenciales de ingreso por país (véase, Cuadro 3). En primer lugar, se confirma que en los países analizados los trabajadores independientes podrían hasta triplicar su ingreso si se convierten en microempresarios, aunque sean informales; siendo el beneficio potencial en Venezuela incluso mayor. En segundo lugar, el trabajo independiente constituye una opción válida o al menos neutral en relación al trabajo asalariado en el sector informal en la mayoría de los países. Solo en Venezuela los trabajadores asalariados informales perciben un ingreso de un tercio mayor que los independientes. Por otro lado, en Chile, Argentina, México, República Dominicana, Uruguay y Brasil, el ingreso de los trabajadores independientes supera largamente al de los asalariados informales en esos países. Por último, solo en Argentina, Chile y en menor medida, México, no existirían incentivos para convertirse en asalariados formales, pudiendo configurar una decisión voluntaria más que de exclusión.



## VII. Informalidad, relación laboral y protección social

---

La inserción en el empleo y el reconocimiento legal de la existencia de la relación laboral constituyen requisitos imprescindibles para acceder a la cobertura de la seguridad social. Los desempleados en países como los latinoamericanos enfrentan generalmente una doble exclusión: por carencia de empleo y por desprotección social. Ello resulta tanto de la casi inexistencia de seguros de desempleo como de la insuficiencia y escasa cobertura en las pensiones no contributivas cuando existen. La forma de incorporación al mercado de trabajo también influye, generando diferencias de importancia de protección social<sup>15</sup>.

Los ocupados en el economía informal tienen un acceso más restringido a la cobertura de protección social dada la inexistencia de relación laboral en aquellos que laboran por cuenta propia y porque los asalariados cuando están ocupados en microempresas solo acceden parcialmente y aún en los asalariados en empresas formales la precariedad de empleo se manifiesta entre otras cosas, en el cumplimiento parcial de las obligaciones de protección laboral y social. En los asalariados, aunque exista una relación laboral, la misma no es usualmente reconocida ni avalada por un contrato de trabajo o la existencia de dicho contrato no incorpora una cobertura plena o la responsabilidad por las contribuciones se diluye en la sub-contratación.

Los trabajadores independientes y los microempresarios registran los menores niveles de cobertura de protección social ya que

---

<sup>15</sup> Dada la información disponible en este trabajo se adopta la contribución al sistema de pensiones como indicador de acceso a protección social.

en promedio para América Latina sólo el 13,5% entre ellos efectuaba contribuciones alrededor del 2002 (CEPAL, 2006 y Tokman, 2006). Ambos no están sujetos a relación laboral y en la mayoría de los países sus contribuciones al sistema de pensiones carecen de obligatoriedad. El 21.7% de los asalariados en microempresas registra acceso a protección, mientras que dicho porcentaje solo se eleva al 29% entre los asalariados informales en empresas formales. En promedio para los ocupados en la economía informal la cobertura sería de alrededor de 20%<sup>16</sup>. La inserción mediante el empleo en la informalidad genera desprotección, aunque la intensidad de la misma es variable entre países. Países con menor informalidad y mayor cobertura de protección presentan menores diferencias entre coberturas según el tipo de inserción laboral. En Costa Rica, Chile y Uruguay, entre el 35 y el 38 % de los ocupados en el sector informal posee cobertura, mientras que en Guatemala, Nicaragua, Perú y Paraguay la cobertura registrada fluctúa entre 2 y 3.5%. Si se considera además, que los trabajadores informales en empresas formales solo alcanzan a 6% de los ocupados urbanos en los primeros, mientras que en los segundos ellos triplican dicho porcentaje, las diferencias entre países de cobertura de los ocupados en la economía informal son aún mayores.

Una dimensión adicional que afecta el acceso a la protección social es la existencia o no de contrato de trabajo y el tipo de contrato que se posee. El 62% de los asalariados posee contrato de trabajo, mientras que el 32% trabaja sin contrato. El 74% de los que poseen contrato lo tiene por tiempo indefinido y el resto lo hace con otros tipos de contrato. Al agregar los asalariados que no poseen contrato escrito y los que poseen contratos a plazo fijo, más de la mitad de los asalariados en América Latina se encuentra en una situación de informalidad (Tokman, 2007a)<sup>17</sup>. Dicha proporción varía desde un mínimo del 21% en Argentina a un máximo del 74% en Bolivia. El contrato de trabajo constituye el reconocimiento jurídico de la relación laboral y es un requisito para acceder a la protección social. Alrededor del 80% de los que lo poseen están cubiertos.

La protección social alcanza al 85% de los asalariados con contrato formal, e incluso al 29% de los que no poseen relación laboral reconocida. La cobertura entre los que poseen contratos por tiempo indefinido llega al 89%, pero para los otros contratos se reduce al 65%. Los porcentajes de cobertura entre los asalariados en microempresas disminuyen al 50% en los que poseen contratos y al 10% en los que lo carecen. La diferencia de cobertura según la duración del contrato se reduce del 63% en los por tiempo indefinido a 35% en los otros tipos de contratos.

Debe señalarse, asimismo, que el 68% de los asalariados en microempresas no posee contrato de trabajo, mientras que entre los que lo tienen predominan los por tiempo indefinido. Por el contrario, 74% de los asalariados en empresas formales lo hace bajo una relación laboral reconocida, pero poco más de la mitad entre ellos lo hace con contratos permanentes.

<sup>16</sup> Estimación efectuada en base a la información para 16 países (CEPAL, 2006 y Tokman, 2006).

<sup>17</sup> Promedio aritmético de dieciséis países en 2002 (datos de la CEPAL).

## **VIII. Una opción estratégica para la inclusión social y la competitividad**

---

La flexiguridad según definida al comienzo de este trabajo consiste en compatibilizar flexibilidad con seguridad. Ello es necesario en un mundo más abierto y globalizado como instrumento para mejorar la capacidad de competir. No existe, aún en los países más desarrollados, una receta estratégica única sobre como introducir dicha consistencia entre ambos componentes. Por el contrario, las políticas de empleo y de protección laboral y social responden a las especificidades de cada país, por lo que la articulación de las mismas es variable pero tratando de responder al desafío común de aumentar la competitividad en mercados más volátiles e inciertos.

Los países en desarrollo y en particular, los de América Latina muestran todavía restricciones estructurales que limitan los efectos potenciales de estas políticas. La existencia de una economía informal significativa requiere de una estrategia de inclusión económica y social. La misma se manifiesta como obstáculo al alcance de las políticas usualmente recomendadas pero se fundamenta también en la necesidad de enfrentar los problemas de empleo, inestabilidad y desprotección asociados a la misma. Más aún, una estrategia que no aborde la informalidad de manera adecuada puede resultar en una expansión de la misma. En parte la economía informal constituye un desequilibrio estructural; en parte es también el resultado de políticas laborales diseñadas para aumentar la competitividad que se traducen en creciente inseguridad y desprotección.

El sentido de pertenencia constituye un pilar de la cohesión

social, la cual se logra mediante la adquisición de la titularidad de los derechos civiles, económicos y sociales, lo que significa incluir a todos los ciudadanos en la dinámica del desarrollo y en el bienestar que dicho desarrollo promueve. Los países de América Latina han registrado importantes progresos en materia de derechos civiles y políticos con el asentamiento de la democracia, después de un largo período de gobiernos autoritarios y restricción de libertades. La agenda en la actualidad se ha desplazado hacia la ciudadanía económica y particularmente, la social, las que constituyen condiciones necesarias para enfrentar las desigualdades existentes y para que todos sean reconocidos como miembros de la sociedad (CEPAL, 2007). La pobreza, la informalidad y la exclusión, reflejan falta de acceso a los recursos, bajos ingresos y alta vulnerabilidad y constituyen una carencia de ciudadanía en la medida de no se reconoce a muchas personas la titularidad de los derechos. Tal situación va en detrimento del sentido de pertenencia, que se adquiere con la inclusión asociada al reconocimiento y a la participación.

Es dentro de esta perspectiva que puede inscribirse una reorientación estratégica destinada a incorporar la informalidad en la modernidad (Tokman, 2004). Ello requiere una estrategia global complementada por estrategias y políticas específicas en distintos ámbitos en particular, al ejercicio de los derechos de desarrollar actividades productivas y de los derechos laborales incluyendo el derecho a la protección.

La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres<sup>18</sup> constituida a nivel mundial en el marco de las Naciones Unidas propone una estrategia para que los pobres que se encuentran en la informalidad avancen en el ejercicio pleno de sus derechos e intereses frente al Estado, a los mercados y a los demás ciudadanos. Los objetivos a alcanzar son el acceso a oportunidades y a la protección, lo que se espera lograr mediante el ejercicio de los derechos reconocidos legalmente de acceso a la justicia, a la propiedad, a los laborales y al derecho de desarrollar actividades productivas. El reconocimiento legal de la identidad y de organización y expresión de voz, permitiría a los pobres involucrarse directamente y participar en la promoción de las reformas y acciones legales necesarias para corregir las fallas del mercado, de las políticas públicas y de las instituciones regulatorias (M, Chen, 2007).

Una propuesta más restringida destinada a incorporar el sector informal en la modernidad se inscribe dentro de la perspectiva señalada anteriormente (Véase Tokman, 2004, 2006 y 2007). Esta reorientación estratégica se basa en tres principios básicos. Primero, buscar la inclusión social comenzando por la habilitación de los derechos económicos y sociales de los excluidos; en lugar de hacerlo, como es habitual, mediante la persecución del cumplimiento de las obligaciones. Segundo, la extensión de la “formalización” se justifica, no desde la perspectiva de los incluidos, sino principalmente por los beneficios que la formalidad puede deparar a los ocupados en el sector informal y a las actividades que realizan. Por último, los efectos esperados no se producen automáticamente, sino que requieren nuevos comportamientos y actitudes de los involucrados, a fin de desarrollar un clima más propicio para el desarrollo de sus actividades. Ello significa una transformación cultural de los que laboran en la economía informal. En definitiva, la formalización abre la puerta a la ciudadanía económica y social y ellas constituyen, a su vez, un requisito para la pertenencia y la plena incorporación a una sociedad más incluyente.

La economía informal incluye dos formas principales de exclusión. La primera es la existencia de un sector informal significativo y no decreciente. Allí están gran parte de los empleos y es donde obtiene sus ingresos la mayoría de los pobres y los grupos medios-bajos. Son empresarios y trabajadores y muchos de ellos son ambos simultáneamente; pertenecen al mundo de los excluidos, ya que suman bajos ingresos, desprotección e inestabilidad. La segunda forma de inserción es la de los trabajadores en empresas formales o en cadenas productivas bajo distintas modalidades de subcontratación que no gozan de seguridad laboral ni de protección plena. Todos requieren una estrategia comprensiva que promueva la inclusión social a partir del reconocimiento

<sup>18</sup> Véase, Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, (2008 y 2008\*).

de la titularidad de los derechos civiles, económicos y sociales. Requieren, asimismo, reformas tanto productivas como laborales que incluyan al menos cinco pilares: el desarrollo productivo y la regulación de las actividades informales, los derechos laborales en empresas informales con capacidad de pago limitada, la inseguridad y vulnerabilidad que están sujetos los trabajadores bajo formas contractuales atípicas o son sujetos de relaciones laborales difusas y por último, la protección social para los trabajadores informales.



## **IX. Cinco pilares estratégicos para la economía informal**

---

### **A. Desarrollo productivo y regulación de las actividades informales**

Se trata de reconocer a los micro-empresarios y trabajadores independientes el derecho a desarrollar actividades productivas que les permitan generar ingresos y al mismo tiempo disminuir su vulnerabilidad al estar sujetos a abusos y persecuciones derivados de su condición de informalidad. Para ello es necesario adaptar las regulaciones existentes a las posibilidades de cumplimiento de los informales mediante la adecuación del sistema normativo existente, diseñado para empresas de mayor tamaño y sectores más organizados sin contemplar las posibilidades de los que no están en condiciones de cumplir con los requisitos exigidos. A partir de esta reorientación que asigna prioridad al reconocimiento de la formalidad se proponen mecanismos que incluyen entre otros, el derecho a iniciar y desarrollar negocios, a legitimar la propiedad, a separar el patrimonio entre empresa y empresario informal y a ejercer el derecho a vender en espacios privados y públicos habilitados para tal fin.

Se requiere también ajustar y simplificar el proceso de reconocimiento para facilitar el cumplimiento de las obligaciones. Las trabas burocráticas existentes para iniciar o cerrar actividades demandan recursos y tiempo debido a las numerosas leyes y regulaciones involucradas y a la ineficiencia de las autoridades en el procesamiento. Numerosas medidas se han adoptado para simplificar los sistemas de registros, unificándolos y disminuyendo los trámites

administrativos. Se ha sugerido agilizar los procedimientos mediante la introducción de registros y ventanillas unificadas de procedimientos. Esto se traduciría en menores costos de formalización. Como se señala en un estudio de la OIT (2006), estas regulaciones se aplican en general para todas las empresas, pero son las pequeñas las más afectadas porque carecen de los medios y la información necesaria para superarlas.

Según otro estudio, (Loayza, Oviedo y Servén, 2005) en América Latina estas regulaciones son 2,6 veces mayores que en los países de la OECD, superan a las existentes en los países asiáticos y solo en África y el Medio Oriente son más numerosas. Se ha avanzado significativamente en la apertura del comercio y en la modernización financiera, mientras que el rezago mayor se registra en las regulaciones para la obtención de licencias para abrir y cerrar negocios. Sobre estos aspectos se sugiere asociar de manera automática las autorizaciones para ejercer negocios individuales o familiares a la acreditación de identidad.

Existe necesidad de avanzar en el reconocimiento del derecho de propiedad mediante métodos simplificados. De Soto ha propuesto simplificar dicha certificación y adaptarlo a las condiciones de propiedad *de facto*. Ello implicaría abandonar los prerrequisitos contractuales y la provisión de prueba de propiedad, utilizando métodos alternativos de reconocimiento como el usufructo prolongado, la presentación de testigos y el reconocimiento de límites por terceros con intereses en conflicto. La acreditación del derecho de propiedad sobre los activos que poseen los informales abriría oportunidades de acceso al crédito.

La separación de activos del individuo y del empresario es también un ámbito importante para habilitar legalmente a los microempresarios para ejercer negocios y evitar que las pérdidas patrimoniales asociadas al resultado de la actividad productiva sean trasladadas a la familia. Para ello se requiere la existencia de sociedades mercantiles que se adecuen a las necesidades de la microempresa, como las sociedades individuales de responsabilidad limitada ya existentes en varios países.

La situación de los vendedores ambulantes merece atención especial, siendo necesario conciliar el derecho de uso de los espacios públicos y el derecho de los vendedores de tener una ocupación que les genere ingresos. Estas actividades deben ser reguladas bajo un marco unificado que incluya los aspectos legales, fiscales y laborales involucrados. A ello contribuiría el acceso a espacios urbanos, mediante arriendos o propiedad, con el objeto de desarrollar sus actividades comerciales de acuerdo a las normas municipales vigentes. Debería también conciliarse la ubicación de los espacios disponibles con la existencia de transporte público que asegure el acceso de los potenciales compradores. Por último, la promoción de la organización de vendedores tanto al nivel de mercados específicos como a niveles más agregados, permite mejorar su capacidad de negociación con las autoridades locales y con proveedores.

La adecuación de la regulación señalada generará mayores oportunidades para el desarrollo productivo de las actividades informales. La factibilidad de avanzar en el proceso de formalización depende principalmente de la capacidad de crecimiento de la unidad productiva. Existe experiencia en apoyo productivo a estas actividades facilitando el acceso a los recursos productivos (capital-crédito, calificaciones-formación y tecnologías) y a los mercados (organización y localización). Los temas regulatorios son, sin embargo, los que poseen un mayor efecto sistémico potencial. La ampliación del acceso al crédito requiere el reconocimiento legal del capital, mientras que la capacidad de asumir riesgos de negocios sin afectar el patrimonio familiar puede acrecentarse arbitrando formas jurídicas más adecuadas para constituir y desarrollar empresas. La introducción de técnicas contables y de administración permite mejorar la gestión y en consecuencia, los resultados de las empresas. De igual manera, la posibilidad de reconocer y regular las relaciones laborales que se desarrollan en las microempresas depende de la capacidad de cumplimiento de las obligaciones, lo que está asociado al éxito de la empresa informal. Ellos constituyen condiciones

previas para mejorar la productividad, invertir en capacitación y avanzar en la protección laboral y social de los trabajadores.

## B. Derechos laborales en empresas informales

En las empresas informales se encuentra más de un tercio de los trabajadores asalariados del sector privado en América Latina<sup>19</sup> y el 68% no posee un contrato de trabajo escrito. Ello significa que para la mayoría, la protección laboral y social no constituye un derecho al carecer de una relación laboral reconocida. Por otro lado, las unidades productivas informales tienen escasa capacidad de pago para enfrentar las obligaciones inherentes a la relación de trabajo.

El reconocimiento de la relación laboral, incluyendo pruebas de la existencia de un contrato no escrito como el cumplimiento de horarios y el pago periódico de remuneraciones registrado en la contabilidad o avalada por presencia de testigos, permitiría avanzar hacia relaciones laborales reguladas y protegidas. Dotaría a los trabajadores de credenciales para incorporarse a la protección y promovería que los microempresarios se adecuasen a la lógica de los negocios.

Este primer paso enfrenta posibilidades restringidas de cumplimiento dada la reducida capacidad de absorción de los costos asociados en la formalización de sus trabajadores (Tokman, 2001). En Colombia el 76% de las microempresas no podía pagar los costos laborales en su totalidad; para lograrlo se estimaba que las ventas tendrían que duplicarse. En Perú el 85% tampoco estaba en condiciones de absorber los costos, ya que de hacerlo se requeriría reducir sus utilidades entre la mitad y la totalidad. Sin embargo, el 15% en Colombia y el 49,5% en Perú cumplían parcialmente con algunas obligaciones.

En parte, ello ocurre también, porque el diseño de la protección responde a las características de las empresas de mayor tamaño. Pero la adecuación no debe confundirse con la desregulación, porque atender las necesidades de las microempresas no puede convertirse en una justificación para el deterioro de las condiciones laborales existentes. Lo anterior no excluye introducir perfeccionamientos que respondan a demandas justificadas para aumentar la eficiencia y expandir la cobertura del mercado de trabajo organizado.

Una alternativa es diseñar sistemas normativos especiales para las micro y pequeñas empresas, lo que significaría sistemas duales o preferenciales, práctica seguida en varios países como la Argentina, Brasil y Perú. Esta opción sin embargo, presenta inconvenientes tanto por razones de eficacia de la regulación como de principios. Se presta a la elusión de las leyes fiscales y laborales y genera barreras al crecimiento de las microempresas cuando establece montos máximos de capital. En el ámbito laboral se afectan principios, porque aceptaría un trato diferente entre trabajadores ante la ley dependiendo del tamaño de la empresa en que estén ocupados. Por ello, la preferencia para los temas laborales es un sistema único de regulación (OIT, 1991). Ello no excluye sistemas simplificados de impuestos<sup>20</sup> o financiamiento con tasas preferenciales. Incluso en los temas laborales se aceptan formas que se adapten mejor a las características de las pequeñas empresas, particularmente en relación a la negociación colectiva.

Otra alternativa de diferenciación es reconocer la existencia de una situación dual de hecho, pero sin convertirla en de derecho. Esto no significa renunciar a sanciones, sino reconocer que la existencia de incumplimiento responde a la incapacidad de pago. Ello no debería tampoco significar la abstención de fiscalización, sino innovar en la inspección reconociendo la realidad. Una estrategia innovadora de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral en micro y pequeñas empresas fue propuesta en por la OIT (2006). La propuesta supone que la regulación será más

<sup>19</sup> Incluye empleados domésticos los alrededor del 30% de los asalariados en el sector informal.

<sup>20</sup> Regímenes fiscales especiales aplicables a las microempresas existen en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que introducen un "mono tributo" sustituyendo todos los tributos por una tasa única. Ello permite simplificar la declaración y excepto en Paraguay, incluyen también las contribuciones para la seguridad social.

efectiva cuantas más opciones existan para reforzar el cumplimiento, opciones que permitirían fiscalizar y corregir los problemas de manera gradual.

Hemos propuesto en trabajos anteriores (Tokman, 2008), introducir un estado de pre-formalización que junto con regularizar las microempresas como unidades productivas, establezca un piso mínimo laboral obligatorio incorporando los derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración de la OIT de 1998: libertad de asociación y negociación colectiva, prohibición de trabajo forzoso y del trabajo infantil y no discriminación. Los mismos constituyen derechos humanos trasladados al ámbito del trabajo. Se incorporarían además, otros derechos relacionados con las condiciones de trabajo: salarios mínimos, horas de trabajo y enfermedades del trabajo<sup>21</sup>.

A diferencia del conjunto de obligaciones laborales cuyo cumplimiento se restringe por incapacidad de las microempresas, este piso mínimo no debe estar sujeto a tolerancia pues se trata de valores irrenunciables. Un piso mínimo no significa aceptar que los que laboran en sector informal tendrán solo acceso a derechos laborales restringidos. Por el contrario, lo que se propone es reconocer la necesidad de avanzar mejorando la capacidad de cumplimiento de las empresas informales y comprometiéndolas en esa dirección. Su aplicación debería ser materia de seguimiento, promoción y fiscalización que consideren la especificidad del sujeto de regulación<sup>22</sup>. El establecimiento de compromisos de avance en el cumplimiento de metas a alcanzar sería similar al que se aplica en el seguimiento de algunas normas internacionales del trabajo en la OIT. El estado de pre-formalización sería por un período definido para evitar su prolongación en el tiempo lo que de hecho se constituiría en un sistema laboral dual<sup>23</sup>.

### **C. Inseguridad y desprotección de trabajadores informales en empresas formales**

La inseguridad y la desprotección se asocian a la inexistencia de relaciones laborales reconocidas legal y explícitamente, pero también a las relaciones que se rigen por contratos diferentes al contrato de trabajo por tiempo indefinido. Ambas situaciones se presentan tanto en micro empresas como en empresas formales. Sin embargo, predominan las primeras en las empresas informales y mientras que las segundas se concentran en las formales, por lo que sus trabajadores se consideran como integrantes de la economía informal.

La hegemonía del contrato por tiempo indefinido ha debido competir con nuevas formas contractuales introducidas por las reformas laborales que buscan una mayor flexibilidad laboral y reducir los costos laborales no salariales como instrumentos para aumentar la competitividad en economías más abiertas. No reducen generalmente la protección de los trabajadores mientras están empleados, ni tampoco son ilegales porque se introdujeron y promovieron mediante reformas legislativas.

Argentina en 1991 y 1995 y Perú en 1993 adoptan reformas laborales amplias que introducen un conjunto de formas contractuales atípicas con estos objetivos. Los costos laborales no salariales no fueron significativamente diferentes entre las distintas modalidades de contratos (Chacaltana, 2005). Ello sugiere que las obligaciones laborales y la protección se mantendrían a niveles similares

<sup>21</sup> Este piso mínimo ampliado se ha incorporado en los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos con varios países latinoamericanos, entre ellos, México, Chile, los países de Centroamérica y República Dominicana, Perú, Panamá y Colombia (estos dos últimos sin sanción definitiva en la actualidad). Más recientemente, la propuesta ha sido incorporada en las recomendaciones de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres (2008) y en las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad (2008), designado por la Presidenta de Chile, Michel Bachelet.

<sup>22</sup> En Chile la Dirección del Trabajo aplica desde 2001 una modalidad de inspección pedagógica a las microempresas. La misma permite sustituir las multas por asistencia a un curso de capacitación sobre legislación laboral, reconociendo las limitaciones que existen en estas empresas en el acceso a la información y su incapacidad de acudir a asesoría profesional.

<sup>23</sup> El régimen laboral especial adoptado en Colombia para las MYPYMES reduce contribuciones laborales y tributarias de manera gradual, pero convergente al régimen general en un período de 4 años.

que en los contratos por tiempo indefinido. La excepción la constituyen los trabajadores no registrados y los que poseen contratos promovidos dirigidos a incentivar el empleo de grupos específicos.

Aunque pueden existir pérdidas de protección en las nuevas modalidades contractuales, el efecto principal es la incertidumbre de continuidad del contrato vigente. Esta inseguridad afecta a los trabajadores y sus familias, así como la productividad al disminuir los incentivos para el aprendizaje y la innovación. Por ello, conviene limitar la utilización de estos contratos, centrando la búsqueda de flexibilidad en el contrato de largo plazo.

Esta ha sido la experiencia de España, país pionero con su reforma de 1981 en la flexibilización laboral en el margen aplicable a nuevos entrantes al mercado de trabajo, pero sin afectar los niveles de protección de los trabajadores bajo contratos permanentes. Se introdujeron doce modalidades de contratos especiales que incluyeron costos menores de despidos, reducciones de contribuciones a la seguridad social durante los dos primeros años de vigencia y se dirigieron a grupos específicos de menores de 30 años y mayores de 45, a los desempleados de larga duración y a los discapacitados.

Tanto España como Argentina cambian la orientación de las reformas laborales a partir de mediados de los noventa. España redefine su estrategia mediante un Acuerdo Tripartito, limita el uso de contratos por tiempo determinado a la negociación colectiva y traslada la búsqueda de flexibilidad al contrato permanente facilitando el procesamiento del despido en la justicia laboral según causal y reduciendo los costos de despidos. En 2006 un nuevo Acuerdo Tripartito refuerza la reorientación anterior promoviendo la conversión de los contratos por tiempo determinado en por tiempo indefinido si durante un período de 30 meses el mismo trabajador acumula más de 24 meses en la misma empresa o con contratos sucesivos en el mismo puesto de trabajo. Introduce también bonos para mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración que reciban contratos por tiempo indeterminado, reduce las contribuciones a la seguridad social y precisa la definición y la acción contra la colocación ilegal de trabajadores entre empresas.

Argentina, a su vez, introduce un cambio similar en la orientación de sus reformas laborales en 1998 y en el 2000, limitando el uso de contratos atípicos, reduciendo la indemnización por despido en los contratos de larga duración y extendiendo la duración del período de prueba. En Brasil la reforma de 1998 introduce los contratos atípicos pero condicionados a la creación de nuevos puestos de trabajo y traslada a la negociación colectiva la determinación de los límites de contratación bajo esta modalidad.

La experiencia reconoce las limitaciones de la búsqueda de flexibilidad mediante contratos atípicos y sus efectos sobre el empleo con estabilidad y protección. La reorientación significa reevaluar la importancia del contrato por tiempo indefinido pero adaptado para reducir sus costos de despido. Se limita la renovación de contratos atípicos a períodos determinados para evitar su conversión de hecho en contratos de largo plazo y somete al acuerdo tripartito la determinación de los límites para su utilización.

## **D. Regulación de relaciones laborales difusas**

Un cuarto ámbito de regulación es el de las relaciones de trabajo que denominaremos difusas, porque son difíciles de reconocer o están encubiertas o quedan desamparadas debido a las omisiones de la legislación laboral o de la vigilancia de su cumplimiento. En muchos casos las obligaciones y los derechos de las partes no están claros, lo que puede traducirse en pérdida de protección de los trabajadores. Son crecientemente importantes en el contexto de la globalización y descentralización de la producción siendo necesario establecer los derechos de los trabajadores y asignar las responsabilidades por el cumplimiento de las obligaciones entre las diferentes empresas involucradas.

La OIT luego de un proceso de análisis comenzado en 1998 aprueba una Recomendación en 2006 (N° 198) que exhorta a los países a clarificar la legislación para garantizar la protección a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo. Aboga también por que se determine si existe una relación de trabajo y se distinga entre trabajadores asalariados e independientes. Para ello destaca la importancia de promover métodos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo (remuneración periódica, responsabilidad sobre las instrucciones y el control, horario, provisión de materiales y herramientas, entre otras). Propugna que se adopten medidas para perseguir las relaciones de trabajo encubiertas (ocultas) y exhorta también a que se promulguen las normas aplicables a todas las formas contractuales, incluyendo las que involucren a varias partes y que estipulen el responsable o responsables de la protección. En definitiva, se avanza en el establecimiento de un marco que transparente las relaciones laborales encubiertas y permita identificar al empleador responsable en todos los casos, incluido el de la subcontratación.

Dentro de esta perspectiva es interesante destacar la aprobación de una Ley de Subcontratación en Chile en el 2006 que restringe exclusivamente el suministro de personal a los trabajos de corta duración y la tareas excepcionales (reemplazos, actividades ocasionales o urgentes, etc.); con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales, obliga a registrarse y constituir una garantía financiera para cubrir los sueldos y la previsión de trabajadores en caso de incumplimiento. En cuanto a los trabajadores subcontratados, la responsabilidad es de la empresa contratista, pero involucran también responsabilidades laborales a la empresa contratante. La ley transforma la responsabilidad subsidiaria existente en solidaria, lo que significa que ésta debe responder conjuntamente con el contratista por el cumplimiento de las obligaciones. La misma puede ejercer su derecho de exigir certificados de cumplimiento de las obligaciones laborales por parte del contratista y retener de los ingresos pendientes los montos necesarios en caso de incumplimiento. Así puede transformar su responsabilidad en subsidiaria.

El convenio 177 de la OIT adoptado en 1996 aporta elementos para la formulación de un marco de regulación del trabajo a domicilio. En apariencia este tipo de trabajo puede considerarse como una actividad desarrollada por cuenta propia o en asociación familiar. Pero en numerosas ocasiones el mismo constituye trabajo asalariado dependiente que no se realiza en ninguna empresa pero que va destinado a una empresa subcontratante o a algún intermediario. Son actividades generalmente desarrolladas por mujeres, con ayuda familiar, incluso niños y que no están contempladas en la legislación laboral, lo que determina la inexistencia de una relación de empleo reconocida y la consiguiente desprotección y ausencia de capacidad de negociación.

Dicho convenio establece como objetivo de las políticas nacionales la igualdad de trato entre trabajadores a domicilio y otro tipo de trabajadores teniendo en cuenta sus características especiales. La igualdad de trato incluye el derecho a crear o asociarse a organizaciones de su preferencia y de participar en las actividades de esas organizaciones (libertad de asociación)<sup>24</sup>, protección contra la discriminación, edad mínima de trabajo, remuneración y protección en seguridad y salud en el trabajo, seguridad social y maternal. Como se observa el piso de derechos establecidos coincide con el propuesto para las microempresas con el agregado de la seguridad social y maternidad. Sobre estos últimos aspectos la recomendación que acompaña al convenio especifica que las mismas pueden atenderse extendiendo la seguridad social existente para incluirlo, adaptando los sistemas disponibles para cubrirlos o bien desarrollar nuevos sistemas o fondos para trabajadores a domicilio.

<sup>24</sup> Dos de los ejemplos más destacables de promoción de la organización se encuentra a nivel nacional en la India con la experiencia de SEWA (*Self Employment Women Association*) y a nivel global, con WIEGO (*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*) que incluye organizaciones nacionales e internacionales, académicos y miembros vinculados al desarrollo.

## E. Protección social para los informales

Dotar de cobertura de protección social a los ocupados en el sector informal requiere una estrategia que puede incluir desde la expansión de cobertura de los sistemas existentes hasta el desarrollo de nuevos instrumentos de protección como los seguros y la consolidación de recursos aportados por los propios informales. Ella debería incluir salud, pensiones y dado el predominio de mujeres, maternidad. Se extendería tanto a los trabajadores en microempresas, como a los trabajadores independientes. Para trabajadores informales en empresas formales la responsabilidad por la protección debería vincularse al perfeccionamiento del contrato de trabajo y a la contribución compartida con el empleador.

Desde una perspectiva sistémica el derecho a la protección social debería ser garantizado a las personas como ciudadanos más que como trabajadores y otorgado sobre la base del principio de la universalidad. Este ha sido el cambio más importante en el rediseño del modelo tradicional prevaleciente en América Latina, así como completar los sistemas de privados de pensiones basados en contribuciones definidas mediante la introducción de un pilar solidario financiado con recursos públicos.

El Banco Mundial en su informe reciente sobre informalidad (Perry y otros, 2007), apoya plenamente este cambio de orientación tanto en salud como en pensiones. En salud, se reconoce que los shocks no cubiertos imponen costos significativos a la sociedad, justificando proveer una cobertura básica directa no vinculada al contrato de trabajo y financiada por impuestos generales. De manera similar, en los casos de ingresos insuficientes en la vejez, existen costos sociales involucrados que justifican un apoyo de ingreso mínimo tampoco asociado al contrato de trabajo.

Se están registrando diversos avances con esa orientación en distintas partes del mundo. India introdujo recientemente una ley para regular la protección de los trabajadores no organizados dotándolos de seguridad social, salud y bienestar mediante un Fondo de Bienestar financiado por el gobierno y los empleadores registrados. En Filipinas el sistema de Seguridad Social y los planes de seguros de salud han aumentado su cobertura a través de esquemas voluntarios abiertos a los trabajadores independientes.

Bolivia es el único país en América Latina que ha introducido un sistema universal de pensiones sobre base no contributiva (BONOSOL) y Brasil lo ha hecho para los trabajadores rurales (FUNRURAL). Chile, país pionero en privatizar los sistemas de pensiones y salud, reformó el sistema introduciendo un pilar solidario no contributivo garantizando una pensión solidaria a todo ciudadano mayor de 65 años.

La salud registra una cobertura mayor que las pensiones y alcanza la universalidad mediante la combinación de diferentes sistemas: seguridad social en Costa Rica que cubre contribuyentes y no contribuyentes, un sistema público en Cuba y un sistema mixto de instituciones públicas, seguridad social y seguros privados en Uruguay, Brasil y Chile, entre otros países. Este último país ha ampliado el acceso a la salud pública para todos los ciudadanos introduciendo atención garantizada en 56 familias de enfermedades (AUGE) que se agregó al ya existente fondo de seguro de salud nacional (FONASA).

La desvinculación de la protección de la inserción laboral debería además de garantizar una mayor seguridad, crear oportunidades para aumentar el empleo y mejorar los negocios. Debería contribuir a reducir los déficits existentes pero requiere políticas fiscales sanas y en particular, los recursos necesarios para financiar niveles adecuados de cobertura de salud y pensiones. Debería por último, ampliarse la cobertura de maternidad y de cuidado infantil, dado su efecto potencial en el desarrollo temprano de las habilidades cognitivas y en la participación de la mujer, en particular las de hogares pobres, en el mercado de trabajo<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> No obstante es también posible avanzar en materia de cobertura de protección social de los trabajadores independientes mediante iniciativas como las adoptadas en Argentina, Brasil y Uruguay que introducen regímenes simplificados para pequeños contribuyentes y en el caso de Brasil, con una reducción de los aportes obligatorios para los trabajadores autónomos. El "mono tributo" vigente en Argentina y Uruguay ha permitido, por ejemplo, alcanzar una cobertura de trabajadores independientes que supera la de Chile, país donde la cobertura de trabajadores asalariados es mayor (Bertranou, 2007).



## **X. De la estrategia a la acción: algunas experiencias de formalización**

---

Se ha planteado una estrategia para avanzar en la formalización de la economía informal y se han identificado cinco pilares importantes en dicha estrategia. La experiencia acumulada en los países en la Región y fuera de ella, en estas materias muestra avances que sustentan la factibilidad de la estrategia planteada. En esta sección se harán referencias de manera selectiva a dichas experiencias que pueden servir de apoyo a las propuestas formuladas. Efectuar un análisis exhaustivo de la misma escapa a los objetivos de este trabajo<sup>26</sup>.

### **A. Regulación de actividades informales**

El primer pilar planteado se refiere al desarrollo productivo y la regulación de las actividades informales con énfasis en la regulación. Ello incluye facilitar y reconocer el derecho a efectuar negocios lo que se relaciona estrechamente con la regulación tanto en cuanto a la normativa como a su procesamiento institucional. Se vincula también con la posibilidad de acceder a los mercados de factores y de productos y en especial, al financiamiento. Nos interesa destacar, sin embargo, el avance registrado en algunos países en materia de simplificación de trámites y reducción de plazos para iniciar actividades, para operarlas y eventualmente, para cerrarlas.

Una modalidad adoptada por los países latinoamericanos es la

---

<sup>26</sup> Un análisis más detallado se encuentra en Tokman, (2001) que recoge los resultados de un proyecto OIT/PNUD.

introducción de leyes de apoyo a las medianas, pequeñas y micro empresas. Ello ocurrió en Colombia, Argentina, México, Brasil, Venezuela y Perú. En su mayoría se focalizan en las microempresas en todos los sectores de actividad, con la excepción de Venezuela que incluye solo a pequeñas y medianas empresas del sector industrial. Los instrumentos de promoción incluidos se refieren a financiamiento, capacitación y acceso a compras del gobierno; pero también se orientan a la formalización en varios casos. Para ello se introducen la simplificación administrativa, incentivos a las exportaciones, incentivos fiscales y laborales. Se encuentran incentivos fiscales en Colombia, México, Brasil y Venezuela y los incentivos laborales están incluidos en las leyes de Argentina, Colombia, Brasil y Perú. Con una orientación diferente, en algunos países, como Brasil, existe un mecanismo integrado en una entidad (SEBRAE) destinada a proporcionar apoyo a para promover la competitividad y el desarrollo sostenible de las micro y pequeñas empresas y fomentar a los emprendedores. Para ello cuenta con servicios de consultoría, entrenamiento, tecnología, crédito, mercado, información y apoyo a las políticas públicas. Esta orientación es similar a la que proporciona la SBA (Small Business Administration) en Estados Unidos.

Entre las diversas materias incluidas en las leyes mencionadas se encuentra la simplificación de trámites y requisitos para la constitución de microempresas. En Brasil, la ley crea un Registro Público Especial para microempresas al que se puede acceder presentando un documento único y una declaración respecto a la inexistencia de impedimento legal para su participación en una empresa mercantil. En México, la ley establece el requisito de acudir a una ventanilla única correspondiente a la ubicación del local o vivienda donde la empresa se domicilie y entregar datos sobre giro, tipo de empresa, etc. Si el giro no tiene requisitos especiales por motivos ambientales y/o de salud se debe presentar a dicha ventanilla el aviso de apertura de la empresa, si tiene requisitos especiales debe obtener las licencias y autorizaciones respectivas y presentarlas junto al aviso de apertura. En Perú, la inscripción debe efectuarse en el Registro Unificado y la licencia municipal de funcionamiento son los únicos documentos necesarios para acreditar su formalidad. Con la sola presentación de la solicitud se considera autorizada por un plazo de 12 meses y con posterioridad a las verificaciones se otorga la definitiva. Se simplifican los requerimientos contables para las microempresas en las leyes de Brasil, México y Perú, En Chile se introducen una ley para facilitar la creación de microempresas familiares eximiéndolas de cumplir las limitaciones y autorizaciones requeridas para otras microempresas, adjuntando una declaración jurada en la que consta que es legítimo ocupante de la vivienda en que desarrolla su actividad empresarial.

El instrumento de ventanillas únicas de atención, bajo diferentes denominaciones se ha difundido también mediante resoluciones específicas. Estas instancias existen en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras, además de en los países mencionados anteriormente. Los resultados han sido significativos. En Bolivia, se redujeron a un tercio las visitas de los empresarios para los trámites y los requisitos a la mitad; como resultado el tiempo de espera se redujo de 17 días a 4 horas. Situación similar se observó en Guatemala, donde los requisitos bajaron de 59 a 9, los formularios de 10 a 1 y reduciéndose los tiempos y costos involucrados. Estos últimos bajaron de 10 a 1. En Perú, De Soto (1986) advertía que para abrir un pequeño taller industrial se requería cumplir con 11 requisitos, con una demora de 289 días y a un costo de 1.200 dólares. La implementación de la ventanilla única hacia 1998 permitió reducirlos a 5, con una demora de 30 días y un costo cercano a 200 dólares (Chacaltana, 2008). Los avances en materia de simplificación de trámites, disminución de tiempos y ahorros de recursos implicaron un conjunto de medidas además de los mencionados. Además de las ventanillas y los registros, se introducen, entre otras, leyes de silencio administrativo, los trámites en línea, la autorización de inicio de operaciones junto con la inscripción, el establecimiento de identificación única para actividades, materias tributarias y laborales en diversos países del orbe<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Véase Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, (2008a).

Dentro de estas experiencias debe destacarse los avances en materia de tributación. En particular, teniendo en cuenta que América Latina registra el porcentaje más alto de utilidades destinado a pago de impuestos solo superado por el de África Sub-Sahara y que las horas dedicadas al pago de impuestos es la más alta registrada en el mundo (Banco Mundial, 2008). Para enfrentar las dificultades en esta área se introdujeron regímenes especiales para las pequeñas y micro empresas en varios países de la Región. Al respecto cabe distinguir dos modalidades.

La primera es la de excepción de algunos tributos aplicados en el caso de artesanos y personas físicas que están exoneradas del pago del impuesto al valor agregado. Está vigente en Colombia, Ecuador (limitado a artesanos) y en Venezuela. Se aplica también en México exonerando a pequeños negocios del impuesto a los activos y en Panamá en relación al impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios.

Una segunda modalidad es la simplificación del pago de uno o más impuestos mediante la aplicación de un porcentaje fijo sobre ventas, ingresos o gastos. Los límites son variables por país y se aplican en Argentina, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua y Honduras. En Chile, el sistema solo altera el método de recaudación del impuesto a la renta disminuyendo el costo financiero para el contribuyente. Introduce un nuevo sistema contable-tributario que simplifica y abarata la determinación del impuesto a la renta. Al optar por este sistema permite al contribuyente llevar su contabilidad en formato electrónico y lo exime de la obligación de llevar libros de contabilidad, confeccionar balances, aplicar corrección monetaria, realizar inventarios, entre otras. Fija un pago provisional mensual sobre las ventas, con un costo financiero menor que el actual que opera para el impuesto a la renta con devolución solo una vez al año. En los demás países cambia el sistema de pago de otros impuestos, en general, de renta, ganancias y/o IVA (Chacaltana, 2008).

Una variante de los regímenes especiales es el de “monotributo” aplicado en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este mecanismo sustituye el pago de todos los tributos por una tasa única. En Argentina constituye un monto fijo mensual aplicado a las microempresas, en base al volumen de ingresos anuales. Sustituye todos los impuestos y los aportes provisionales, incluidos los aportes para salud. En Brasil se denomina SIMPLES, es aplicable a micro y pequeña empresa y reemplaza el pago de al menos ocho obligaciones y exonera de otras tres. Se calcula sobre la base de una tasa progresiva sobre el ingreso mensual. En Uruguay solo es aplicable para empresas comerciales unipersonales que operan en espacios abiertos o en la vía pública. Sustituye a todo otro impuesto excepto aranceles a la importación y se paga como monto fijo mensual. En Paraguay, sustituye al impuesto a la renta y al IVA y se aplica a empresas unipersonales. Con la excepción de este último caso, el “monotributo” incluye las contribuciones de salud y pensiones, aspecto sobre el que volveremos al analizar la protección social para los informales.

## **B. Regulaciones laborales en empresas informales**

La introducción de regímenes laborales especiales por tamaño de empresa ha recibido creciente apoyo en varios países de la Región fundamentada sobre la base de la incapacidad de absorción de los costos involucrados en el cumplimiento pleno de las obligaciones laborales previstas en los códigos del trabajo. Ello se confronta con la objeción compartida mayoritariamente de que estos instrumentos, en alguna medida, implican aceptar un tratamiento diferenciado entre trabajadores según donde estén ocupados, lo que significa quebrar la unicidad de los derechos entre trabajadores. Como consecuencia, se estaría incentivando la segmentación del mercado de trabajo y se introducirían limitaciones a la movilidad social. Se reconoce que “*de facto*” las diferencias existen pero aceptarlas en la ley sería otorgarles un carácter más permanente.

Dos casos pueden ilustrar la modalidad de régimen laboral especial: los de Perú y Colombia. En Perú el sistema vigente aplicable solo a las microempresas (menos de 10 trabajadores) disminuye los costos laborales no salariales a cargo del empleador como instrumento para

incentivar la formalización de las microempresas y sus trabajadores. Se eliminan beneficios como la sobre tasa por trabajo nocturno, las gratificaciones y las indemnizaciones por tiempo de servicio y se reducen la compensación por despido arbitrario y la duración de las vacaciones. Al mismo tiempo, se elimina la asignación familiar y la contribución para pensiones se convierte en voluntaria en lugar de obligatoria. Según estima Chacaltana, (2008), la reducción de los costos laborales para un trabajador con familia y que percibe el salario mínimo equivalentes a pasar de 1,52 a 1,13 veces el salario mínimo. Aunque ello no significa una reducción equivalente en el salario líquido percibido, constituye una rebaja significativa del costo pagado por el empleador y una merma equivalente en los derechos e ingresos futuros de los trabajadores en la microempresa<sup>28</sup>.

En Colombia la modalidad de régimen laboral especial se incorpora un ley de incentivos para la creación de MYPYMES reduciendo algunas contribuciones laborales junto incorporar la posibilidad de los gobiernos locales de establecer regímenes tributarios especiales para las mismas. Presenta como particularidad que la reducción de contribuciones laborales es gradual y converge con el régimen general en un período que fija la ley (4 años). Se reducen gradualmente las contribuciones a cargo de las empresas para capacitación laboral, bienestar familiar y compensación familiar, las que afectan indirectamente a los trabajadores pero constituyen aportes parafiscales para financiar las instituciones encargadas de suministrar los beneficios. En conjunto ellos significan una reducción en el costo laboral para la empresa equivalente al 9% del salario mínimo. A su vez, los gobiernos locales están facultados para introducir exenciones, reducción de tasas impositivas y establecer períodos de exoneración. Esta modalidad a diferencia de la introducida en Perú solo admite de manera temporal y transitoria la introducción del sistema paralelo y no afecta beneficios de los trabajadores, aunque los incentivos para la creación de nuevas empresas no parecen haber sido suficientes<sup>29</sup>.

La propuesta que formulamos en este ámbito en el marco de una estrategia para la formalización tiene mayor amplitud pues involucra derechos fundamentales en el trabajo además de condiciones de trabajo. No obstante, comparte la formulación utilizada en Colombia sobre la necesidad de convergencia lo que permite mantener la unicidad del régimen laboral en el largo plazo. Pero, por otro lado, los incentivos incluidos son mayores al incluir durante el período de transición la no obligación de aportes a la seguridad social. A diferencia de la reforma introducida en Perú, no se afectan derechos de manera permanente hasta que la empresa crezca, sino que se “tolera” el incumplimiento y por un período determinado; ello sin excluir la posibilidad de cubrirlos bajo una modalidad diferente.

Es dentro de esta lógica que se incorpora también una adaptación de la inspección del trabajo aplicable a las microempresas. Por ello se propone introducir una modalidad de inspección pedagógica similar a la que introdujo la Dirección del Trabajo de Chile en 2001. La misma permite sustituir las multas por asistencia a un curso de capacitación sobre legislación laboral a partir del reconocimiento de las limitaciones que presentan estas empresas en el acceso a la información sobre la legislación vigente y su incapacidad de acudir a asesoría profesional. Los inspectores están autorizados, ante solicitud de la empresa, a optar por este mecanismo una vez al año, con la obligación del empresario de asistir a la capacitación dentro de los dos meses contados a partir de la autorización y sujeto a la corrección de la situación que originó la penalidad.

<sup>28</sup> De acuerdo a la evaluación efectuada por Chacaltana, (2008), las microempresas que se acogieron al sistema vendían más que las que no lo hicieron, pero no se registraron diferencias de productividad y sus márgenes de ganancia fueron menores. Pese a ello, se observa como resultado positivo que las empresas acogidas al sistema aunque no pagan salarios mayores que las no registradas, sí tienen un porcentaje significativamente mayor afiliada al seguro de salud.

<sup>29</sup> Al parecer ello obedecería a que la reducción de costos laborales fueron marginales y a que la facultad otorgada a los gobiernos locales para reducir la carga tributaria no fue obligatoria.

## C. Relaciones laborales informales en empresas formales

El aumento de relaciones laborales informales en las empresas formales se produce como consecuencia de la reorientación de las políticas laborales en los 90's. La búsqueda de la flexibilidad en el margen se promueve mediante la introducción de contratos atípicos, los que resultan en mayor inestabilidad y precariedad de los trabajadores. Más recientemente, se busca revalorizar el contrato de trabajo por tiempo indefinido, pero adaptado a las necesidades que emergen en economías más abiertas con una demanda mayor de flexibilidad en el mercado de trabajo. La reforma de flexibilización en el margen trató de responder a esta necesidad mediante la erosión de dicho contrato sustituyéndolo por contratos más flexibles y menos costosos. Su efecto fue la erosión del contrato indefinido, la inestabilidad laboral, la desprotección, la falta de incentivos para invertir en capital humano y el aumento de la evasión de las obligaciones laborales.

Las experiencias de España, Argentina y Brasil a partir de mediados de los noventas constituyen antecedentes útiles para la reorientación de la regulación laboral para revalorizar el contrato por tiempo, dotándolo de mayor flexibilidad y limitando el uso de contratos atípicos. España, precursor de la flexibilidad en el margen en 1981, introdujo sucesivas reformas en 1997 y 2006 que incorporan esta redefinición. Las mismas buscan corregir las limitaciones de la multiplicación de contratos atípicos en detrimento de empleos con estabilidad y protección mediante diferentes mecanismos. Primero, mejorar el contrato por tiempo indefinido reduciendo indirectamente el costo de despido al facilitar su procesamiento judicial y directamente mediante subsidios a la conversión de contratos temporales a por tiempo indefinido y rebajando contribuciones a la seguridad social. Segundo, restringiendo la renovación indefinida de los contratos temporales convertidos “de hecho” en permanentes mediante su conversión después de 24 meses en un período de 30 meses. Tercero, estableciendo límites a la introducción de contratos temporales sujetos a la negociación colectiva. Todo lo anterior además, convenido mediante Acuerdos Tripartitos.

Argentina y Brasil en 1998 y Argentina nuevamente en el 2000, introducen reformas que siguen sendas similares a las de España. Se limitan directamente (Argentina) o mediante negociación colectiva (Brasil) la introducción de contratos atípicos, se amplían los períodos de prueba sin indemnización y se reducen los costos de indemnización en caso de despido y los costos de contratación por tiempo indefinido, reduciendo las contribuciones a la seguridad social.

Por otro lado, varios países eliminaron el reintegro forzoso en caso de despido injustificado y modificaron el sistema de indemnizaciones, aumentando la liquidez de las mismas, separándolas de los activos de las empresas y constituyendo cuentas individuales a nombre de los trabajadores. Ello permite reducir el costo involucrado en comparación con el costo que significa la obligación de reintegro y con el pago que debe efectuar la empresa en caso de despido y al mismo tiempo, beneficia a los trabajadores al tener certeza de que recibirán las indemnizaciones, con independencia de la situación de solvencia de la empresa al momento del despido. Las cuentas a nombre del trabajador son utilizables al término de la relación laboral, pero admiten retiros para fines identificados (vivienda y salud, entre otros) hasta un determinado límite.

Brasil fue el primer país en flexibilizar el despido en 1966 al crear el FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio) que junto con limitar la prohibición de despido injustificado permitió a los trabajadores que optaran por el nuevo Fondo tendrían una cuenta individual a su nombre con contribuciones periódicas efectuadas por el empleador cuyos recursos pueden retirarse cuando termine la relación sin preaviso ni indemnización adicional. En 1988 la nueva Constitución elevó las indemnizaciones e introdujo una penalidad por despido injustificado equivalente al 40% de los fondos depositados, con lo que la disminución de costos se diluyó (M. L. Vega, 2005). En Colombia el régimen de cesantía cuyo monto se cancelaba al fin de la relación de trabajo se modificó en 1993, siendo reemplazado por depósitos anuales en cuentas de capitalización individual

de los trabajadores. Ello permitió a la empresa evitar el reajuste de las indemnizaciones calculadas en base al último salario. Además, se suprimió el reintegro forzoso en caso de despido injustificado de trabajadores con diez años de antigüedad. De manera similar, Perú eliminó la obligación de reintegro en caso de despido e introdujo un sistema de depósitos con las indemnizaciones por tiempo de servicio (CTS) por el equivalente de un mes por año de antigüedad y que fuera aumentado en 1997 a un mes y medio.

Las reformas laborales produjeron además un aumento del empleo no registrado, dado que el “discurso” de flexibilización se interpretó como una señal para no cumplir con la ley vigente. Argentina muestra claramente esta reacción con una expansión del empleo no registrado de 29% en mayo de 1991 al 38% en octubre del 2001 (Novik, 2007). Entre 1990 y 1996 los trabajadores asalariados sin contrato en Gran Buenos Aires se expandieron del 21.9 al 33% y el 47% de la expansión se explica por el crecimiento de trabajadores sin contrato en empresas formales. En 2003 se introduce una política de fortalecimiento de la inspección del trabajo en el marco de un cambio de política más comprensivo que busca dinamizar la generación de empleo formal y al mismo tiempo reducir el costo laboral no salarial para el nuevo empleo creado por las PYMES e incentivar el registro del servicio doméstico mediante rebajas tributarias (Novik, 2007).

En particular, se pone en marcha un Plan Nacional de Regularización del Trabajo con el objetivo de disminuir el trabajo no registrado o parcialmente registrado y las formas atípicas y encubiertas de relación laboral y la subcontratación “elusiva”. Para ello se aumentó el número de inspectores de 40 a 400, se inspeccionaron 370 mil empresas entre 2005 y 2007 y se fiscalizó la situación de 1,1 millones de trabajadores. Como resultado alrededor de un tercio de los trabajadores informales inspeccionados fueron regularizados. El empleo no registrado disminuyó del 49% registrado en 2003 a alrededor del 40% en el segundo trimestre de 2007.

## **D. Reconocimiento y regulación de relaciones laborales difusas**

La importancia adquirida por la descentralización del proceso de trabajo en la globalización, sumada a la existencia de antiguas modalidades de trabajo en domicilio subordinado, pone de relieve la necesidad de su identificación y regulación. Esta preocupación ha estado acompañada por la reactivación de instrumentos de identificación y regulación ya existentes y con nuevas iniciativas<sup>30</sup>.

Para ilustrar ejemplos recientes en materia de identificación de los sujetos de la relación laboral cabe mencionar la experiencia reciente en Tailandia y Filipinas<sup>31</sup>. En Tailandia se optó en 2004-5 por extender la regulación de la aplicación de la ley del trabajo a los trabajadores en domicilio y a los agrícolas. Para ello se explicitan los criterios aplicables a la identificación de trabajadores en domicilio los que incluyen las siguientes características. Recibir contratos de un empleador para producir, armar, reparar o procesar; trabajar en un lugar que no es el establecimiento del empleador; recibir un salario como pago; utilizar todo o parte de las materias primas y máquinas y herramientas del empleador y que el trabajo contratado constituya una parte o la totalidad del proceso de producción o negocio de responsabilidad del empleador.

En el caso de Filipinas se recurre a la vía judicial para calificar la existencia de la relación laboral difusa y atribuir las responsabilidades que corresponden a las partes involucradas. La Corte Suprema de ese país adoptó una serie de fallos sobre la situación de trabajadores en comisión, pago por piezas o tareas y trabajadores contratados mediante intermediarios. Identificó cuatro criterios como determinantes para decidir el grado de involucramiento del empleador: la selección e intervención en el proceso de reclutamiento, el pago de salarios, su poder de despido y el poder de

<sup>30</sup> Para un análisis comprensivo del tema a nivel mundial véase, Chen, Vanek y Carr, (2004).

<sup>31</sup> Ambos ejemplos fueron analizados, entre otros, por el Subgrupo 3 de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los pobres (2008a).

control que ejerce sobre la conducta del trabajador. Asimismo, en relación con los operadores de transporte dictaminó que, a pesar de que los conductores no recibieran salarios fijos, sino en proporción a los boletos emitidos, ello no es causal suficiente para asumir su independencia dado que estos operan bajo su control y supervisión dado que la responsabilidad por la prestación del servicio le pertenece.

Un caso reciente de regulación de la subcontratación se encuentra en Chile con la adopción de una ley que entró en vigencia en enero de 2007. Según la información disponible para 2006 el 41% de las empresas chilenas externaliza parte de su proceso de producción y un 33% subcontrata la realización de su actividad económica principal. El Ministerio de Trabajo estima que el 35% de la fuerza laboral no son contratados directamente por las empresas principales, sino que prestan servicios a través de la subcontratación y el suministro de personal.

La ley distingue entre el trabajo en régimen de subcontratación y el suministro de personal. El primero se refiere a una empresa que contrata a otra para realizar un servicio o ejecutar una obra. La empresa subcontratista es en este caso el empleador de los trabajadores subcontratados y por ende, responsable por el cumplimiento de las obligaciones laborales de los mismos. El segundo, se refiere a una empresa que encarga a una empresa de servicios transitorios que le suministre personal por tiempo determinado. La empresa principal es quien debe dirigir a la persona suministrada, pero no se constituye en su empleador. Dado que cerca de la mitad de los subcontratos se desarrollan dentro de la empresa principal coexisten trabajadores bajo diferentes modalidades de contratos, remuneraciones y condiciones laborales; además de que las responsabilidades no corresponden a la misma empresa.

La ley opta por restringir el suministro solo para trabajos de corta duración y para tareas excepcionales y las regula para asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales. Para ello introduce la obligación de inscripción y constitución de un fondo de garantía para cubrir sueldos y previsión social en caso de incumplimiento. En el caso de la subcontratación la empresa subcontratista es el empleador y controlador de sus trabajadores y solo otorga responsabilidad a la empresa principal en materias de seguridad, prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y condiciones de higiene de los trabajadores subcontratados. No obstante, la ley establece responsabilidades también respecto al cumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social al convertir la responsabilidad subsidiaria existente en solidaria, lo que significa responder conjuntamente con la empresa subcontratista por el cumplimiento de las obligaciones. Introduce, sin embargo, la capacidad de fiscalizar a la empresa contratista por el cumplimiento de sus obligaciones debidamente certificadas por la Dirección del Trabajo. Al ejercer ese derecho, su responsabilidad se transforma en subsidiaria. Adicionalmente, le otorga el derecho a retener pagos pendientes y utilizarlos en caso de incumplimientos del subcontratista.

La ley busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones laborales y evitar la competencia espuria con los trabajadores contratados directamente por la empresa principal. Reconociendo que esta modalidad presenta ventajas de flexibilidad, exige certificación de cumplimiento y convierte a la empresa principal en un agente indirecto de fiscalización para asegurar que el contratista cumpla con sus obligaciones. Sin embargo, mantiene claramente separadas la identidad de las empresas involucradas aunque sean parte integrante una cadena de producción.

La ley ha mostrado en el corto período de vigencia transcurrido efectos positivos, pero al mismo tiempo, ha abierto una serie de temas relacionados no previstos. Entre los primeros, se ha asegurado un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones laborales de los trabajadores y se ha restringido el suministro de personal. También se ha avanzado en la identificación de funciones desempeñadas por los trabajadores de subcontratistas que sean similares a las que desempeñan los trabajadores de la empresa principal, aunque bajo condiciones laborales diferentes. La inspección del trabajo ha desempeñado un papel importante al fiscalizar bajo esta nueva perspectiva en los sectores donde la subcontratación ha adquirido mayor importancia, los que se encuentran en

sectores claves de exportación (minería, agricultura, pesca y forestal)<sup>32</sup>. Como resultado de dicho proceso ha identificado responsabilidades de contratación directa por parte de la empresa principal de un número importante de trabajadores previamente trabajando por empresas subcontratistas.

Varios aspectos han enturbiado los logros alcanzados. El primer tema se refiere a que si bien las empresas principales aceptan la contratación directa a partir de la identidad de funciones, defienden su atribución de contratar al trabajador que seleccionen quien puede no coincidir con la persona que desempeñaba la tarea bajo el subcontratista. Con ello se ha planteado un conflicto jurisdiccional que involucra a la Dirección del Trabajo y a empresas contratantes, entre las que se encuentra CODELCO, la empresa pública productora de cobre. La Corte Suprema, llamada a dirimir el conflicto, falla a favor de la interpretación de la empresa y con ello, limita la atribución de la Dirección a fiscalizar, sancionar e identificar medidas correctivas, pero no posee la facultad de obligar a la empresa a contratar una persona determinada, ni la de hacerse parte en el proceso judicial.

El segundo aspecto que emerge es que el cumplimiento de las obligaciones laborales solo se refiere a la legislación y que en materia de remuneraciones y otros ingresos solo tienen como referente el salario mínimo y la negociación colectiva. Sin embargo, dicha negociación en el caso de Chile solo puede efectuarse a nivel de la empresa, mientras que los trabajadores subcontratistas se han organizado por rama de actividad, aunque no puedan ejercer la negociación colectiva a ese nivel. No obstante, en las negociaciones con las empresas comparten la búsqueda de la contratación directa de subcontratistas y aspiran como subcontratistas obtener remuneraciones más cercanas a las que prevalecen en las empresas principales.

Un tercer aspecto es de índole económica pues la descentralización del proceso de producción y trabajo es una práctica incorporada globalmente como mecanismo de aumento de eficiencia y disminución de costos. Sin duda esta estrategia ha llevado a precarizar las relaciones laborales y sobre la existencia de distintas condiciones y remuneraciones dentro de una empresa para funciones similares, temas sobre los que existe consenso que deben corregirse, ello no significa aceptar una remuneración común ni tampoco forzar la negociación colectiva en niveles que diferentes a los admitidos por la legislación laboral nacional.

En definitiva, la ley junto con avanzar en el propósito establecido ha abierto una agenda mucho más amplia de discusión de relaciones laborales y de responsabilidades de los distintos agentes, incluidas las instituciones del Estado. Más aún, la ecuación entre flexibilidad para producir y protección e ingresos de los trabajadores puede alterarse según sea el alcance de la regulación en este ámbito.

## **E. Seguridad social para los informales**

La incorporación de los informales a la seguridad social contributiva se ve dificultada sea por la inexistencia de una relación laboral, en el caso de los independientes, o por los bajos ingresos que perciben. Por ello las soluciones no contributivas por la vía de pensiones asistenciales o universales se han incorporado en muchos países desvinculando la protección de la inserción ocupacional.

Dos ejemplos importantes de cobertura provisional no contributiva en América Latina son el programa de pensiones rurales de Brasil y el BONOSOL de Bolivia. El primero se vincula a un periodo mínimo de actividad en el sector agrícola y está financiado en parte con impuestos a la comercialización de productos agrícolas. A través del mismo se ha logrado reducir la pobreza en zonas tradicionalmente rurales del nordeste del país. El BONOSOL introduce una pensión universal a todos los mayores 65 años, sin requisitos de aportes ni comprobación de ingresos. A pesar de que

---

<sup>32</sup> Debe señalarse que la subcontratación está difundida en la mayoría de los sectores, incluyendo particularmente, a la construcción y al comercio al por menor, principalmente a través de tiendas por departamentos.

tiene un horizonte temporal limitado debido a su financiamiento vinculado a la capitalización de las empresas públicas privatizadas, su efecto sobre la cobertura ha sido significativo.

Una alternativa menos común de solidaridad dirigida a los afiliados de bajos ingresos es el aumento de los niveles de pensiones contributivas mediante aportes del Estado. Ejemplos de este tipo de mecanismo es el programa Cuota Social en México y el Fondo de Solidaridad Pensional en Colombia. El primero consiste en un aporte estatal fijo por cada día cotizado por todos los contribuyentes al sistema privado, mientras que el segundo subsidia en parte las cotizaciones de los trabajadores de escasos recursos financiado por recursos públicos y aportes solidarios de los afiliados de mayores ingresos (CEPAL, 2006).

En India se está analizando la puesta en marcha de un Esquema de Seguridad Social para los Trabajadores No Organizados. Cerca del 90% de los trabajadores en ese país están en la informalidad, sin cobertura adecuada de seguridad social. Se contempla un piso mínimo de seguridad social que incluye salud y accidentes de trabajo, maternidad, pensiones y seguros por discapacidad y muerte. Se prevé contribuciones de trabajadores y empleadores cuando sean identificables y contribuciones del gobierno cuando los trabajadores pertenezcan a hogares pobres o los empleadores no sean identificables. Los trabajadores independientes contribuyen como trabajador y empleador.

Este último aspecto puede desalentar la afiliación de los independientes si es sobre base voluntaria y no obligatoria. En México el Gobierno otorga un subsidio equivalente a la contribución patronal cuando el afiliado es un trabajador independiente. En los sistemas de acumulación, como el de Chile, la incorporación de trabajadores independientes es voluntaria y a pesar de que la contribución es similar a la de los trabajadores dependientes sus niveles de afiliación son los más bajos de las distintas categorías de ocupados. La reforma recientemente adoptada establece que la afiliación al sistema de pensiones en el caso de estos trabajadores pase a ser obligatoria en forma gradual. Durante los tres primeros años de aplicación de la ley se llevará a cabo un proceso de educación previsional. Luego se comenzará a cotizar sobre el 40% del ingreso imponible, proporción que se eleva al 70 y al 100% en los años siguientes. En el décimo año de aplicación de la ley se incorporará la cotización de salud.

En Argentina y Uruguay los trabajadores independientes pueden afiliarse a un régimen nacional general o al régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Más recientemente Brasil también implementa un Plan Simplificado de Inclusión Provisional para trabajadores autónomos con una contribución reducida del 20 al 10%. Con ello la cotización de estos trabajadores se equipara al aporte personal que efectúan los asalariados.

En el Régimen General se incluyen al sistema integrado de jubilaciones y pensiones los trabajadores autónomos definidos como aquellas personas que ejerzan habitualmente actividades que no configuren una relación de dependencia. Por otra parte, si caben dentro de los límites fijados en relación a los ingresos brutos percibidos y al espacio afectado por la actividad que desarrollan pueden calificar como pequeños contribuyentes y optar por inscribirse en el Régimen Simplificado, conocido como *Monotributo*. Este esquema establece un régimen tributario integrado y simplificado que introduce una cuota fija mensual sustitutiva en un solo pago a los impuestos a las ganancias, al valor agregado y las contribuciones al sistema previsional. En el caso de Uruguay, el sistema se limitó inicialmente a empresas unipersonales de reducida dimensión que desarrollen actividades comerciales en la vía pública y en espacios públicos. Sin embargo, con posterioridad se amplió la cobertura eliminando las restricciones sobre tipo de actividad y lugar donde se desarrolla e incluyendo a las sociedades de hecho. La cobertura de los trabajadores independientes en Argentina y Uruguay con sistemas obligatorios y simplificados supera la registrada en Chile (32-26% v. 21%), situación opuesta a la que se observa en el caso de los asalariados (57-77% v. 85%) (Bertranou, 2007).

Cabe destacar los instrumentos introducidos recientemente en Argentina para aumentar el registro de los informales y su acceso a la seguridad social. Se simplificó el pago de impuestos con la introducción del Monotributo ya mencionado, se amplió el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y se agregaron dos sub-régimenes para incorporar a los trabajadores eventuales y a los que están en situación de vulnerabilidad o son beneficiarios reales o potenciales de programas públicos sociales o de ingreso.

Se estableció que el aporte incluido para pensiones en el Régimen Simplificado se destine exclusivamente al sistema de reparto y se agregó cobertura médico- asistencial básica para los afiliados. El Monotributo para eventuales se aplica a personas físicas que desarrollan actividades ocasionalmente y que en el año perciben ingresos inferiores a alrededor de US\$ 400. El régimen consiste en la exención del impuesto a las ganancias y en un pago a cuenta de la cotización previsional equivalente al 5% de los ingresos brutos que genere cada una de sus operaciones y que será retenido e ingresado por los contratantes a nombre del eventual. Si la suma ingresada alcanza a un monto mínimo fijado el contribuyente adquiere derecho a pensión, aunque no puede acceder a las prestaciones de salud por cuanto no incluye las cotizaciones correspondientes. En el caso del Monotributo para vulnerables y beneficiarios de programas, los contribuyentes están exentos del impuesto a las ganancias y del aporte previsional por 24 meses a contar de la inscripción en el registro. Cuentan, asimismo, con un reducción del 50% sobre los aportes al seguro de salud y de obras sociales para sus familiares.

Se introduce, además, un Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados de Servicio Doméstico con el objeto de incentivar la regularización de esta actividad y asegurar su cobertura en pensiones y salud. Dicho régimen establece que los empleadores de servicios domésticos deben efectuar las contribuciones correspondientes por cuenta del trabajador que contraten, pero como incentivo pueden deducir el monto del sueldo y las contribuciones de su propia declaración del impuesto a las ganancias.

Según la evaluación de Salim y D'Angela, (2006), los efectos de estas reformas han producido un aumento significativo en el número de contribuyentes activos y en las recaudaciones bajo el régimen simplificado. Los primeros se triplicaron y las segundas se multiplicaron por diez entre 1998 y el 2006. El régimen para eventuales alcanzó a 75.000 personas y el de seguridad social para servicio doméstico benefició a 142.000 en el 2006.

## **XI. Conclusiones**

---

Este trabajo define como flexiguridad la estrategia de conciliar la flexibilidad para mejorar la productividad y la competitividad en economías abiertas con la seguridad para que los trabajadores no sufran pérdidas de protección o de condiciones de trabajo.

El análisis de la experiencia de los países desarrollados con la flexiguridad muestra que la misma no se presenta en una modalidad única, sino en distintas formas según los países de que se trate. Se reconoce, sin embargo, que en las versiones más difundidas y más exitosas, la misma se asocia con la experiencia de países como Dinamarca, Holanda, Irlanda y Finlandia.

La introducción de esta estrategia en los países latinoamericanos proporciona una orientación útil para enfrentar los desafíos globales que requieren aumentar la capacidad de competir, lo que requiere flexibilidad en la producción y el trabajo y al mismo tiempo, dotar a los trabajadores de seguridad y oportunidades para acceder a empleos de mayor calidad.

Al igual que para los países desarrollados la diversidad de situaciones prevalecientes en América Latina requiere más que una receta única, una orientación adaptable a los requerimientos específicos de cada país. Se agregan además, restricciones estructurales propias de la Región que afectan los efectos potenciales y la factibilidad de financiar una estrategia de esta naturaleza. En particular, se destacan las limitantes derivadas de la existencia de una economía informal significativa y de la limitada capacidad fiscal para aumentar los ingresos fiscales.

Este trabajo se concentra en la informalidad como limitante para la difusión de sus beneficios potenciales de una opción estratégica como la señalada y revisa a la luz de la evolución en la conceptualización de la informalidad, su relevancia en los países latinoamericanos.

Propone, en general, una estrategia de formalización como condición necesaria para avanzar en economías y sociedades más integradas y cohesionadas. Ello constituye un requisito para el desarrollo de la Región en general, y en particular, para incorporar las lecciones que puedan desprenderse de las políticas seguidas por los países más desarrollados. La formalización se entiende como el reconocimiento legal y el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y el derecho a efectuar negocios de los que opten por emprender. Ambos requieren ser reconocidos legalmente, pues la informalidad restringe el acceso a los beneficios que de ello se deriva. Se trata además, de avanzar en el empoderamiento y en el acceso a la justicia de los potenciales beneficiarios, para que ellos se constituyan en activos agentes de su inclusión económica y social.

Se reconoce la heterogeneidad de la economía informal, al incluir, empleadores y trabajadores y sus distintas formas de relacionarse con las regulaciones y las instituciones, además de entre ellos. Por ello, la estrategia se ordena en torno a cinco pilares. El desarrollo productivo y la regulación de las actividades informales, los derechos laborales en empresas informales con capacidad de pago limitada, la inseguridad y vulnerabilidad que están sujetos los trabajadores bajo formas contractuales atípicas o son sujetos de relaciones laborales difusas y por último, la protección social para los trabajadores informales.

El primer pilar se vincula a la capacidad de desarrollar negocios, ser reconocidos como tales, proponiendo tanto la simplificación del proceso de regulación como la adaptación de las regulaciones para reconocer la propiedad y para hacer negocios, entre otros. El segundo pilar se refiere a los trabajadores en microempresas informales cuya relación laboral no es reconocida legalmente al no existir contrato de trabajo y por ende, no calificar para ningún tipo de derechos laborales, incluidos los de protección laboral y social. Se propone la introducción de un piso mínimo de derechos laborales que incluye los derechos fundamentales en el trabajo y condiciones de trabajo (horas de trabajo, accidentes y enfermedades en el trabajo y salario mínimo). Al reconocerse la incapacidad de pago de la mayoría de las micro-empresas se limita el piso mínimo para acceder a una etapa de pre-formalización. Progresivamente se propone avanzar a la igualación de derechos laborales con independencia del tamaño y para evitar segmentación en los mismos, se concibe el piso como transitorio y sujeto a la verificación por la autoridad administrativa correspondiente.

El tercer pilar se refiere a los trabajadores bajo formas contractuales atípicas en empresas formales. Se sugiere, avalado por la experiencia adquirida en la introducción de reformas laborales en busca de mayor flexibilidad, recuperar la importancia del contrato de trabajo por tiempo indefinido que asegura estabilidad; pero adaptado, reduciendo el costo del despido o las dificultades para procesarlos. Al mismo tiempo, se propone aumentar la liquidez de las indemnizaciones y expandir los seguros de desempleo.

El cuarto pilar se concentra en la situación de trabajadores bajo relaciones laborales difusas los que incluyen desde los trabajadores en domicilio que trabajan o producen para terceros hasta la subcontratación. El carácter de difuso derivado del ocultamiento de la relación laboral o de la inexistencia legal de la misma, se traduce en una erosión de los derechos laborales de los afectados y genera una transferencia espuria de beneficios en la cadena productiva hacia los sectores más organizados. La introducción de nuevas leyes tendientes a reconocer la existencia de estas relaciones, así como a asignar responsabilidades compartidas entre empresas involucradas con respecto al cumplimiento de las obligaciones, constituye un avance.

El quinto pilar se refiere al acceso de los informales a la seguridad social y plantea la conveniencia de reforzar el acceso a la salud y a las pensiones sobre base universal, dada la

segmentación existente que conspira contra las prestaciones contributivas para un amplio segmento de los ocupados en la economía informal.

Por último, este documento examina experiencias existentes para avanzar en la introducción de la estrategia sugerida. Se revisan brevemente, múltiples experiencias existentes particularmente en América Latina. La mayoría de ellas son recientes y carecen de evaluación, pero son útiles y sugerentes para diseñar nuevos instrumentos, al tiempo que se profundizan las evaluaciones. No cabe esperar, sin embargo, que las medidas aisladas produzcan un efecto sistémico, por ello el desafío principal que explora este trabajo es su inclusión en un marco estratégico tendiente a avanzar en la formalización como instrumento necesario para la inclusión económica, laboral y social.



## Bibliografía

---

- Banco Mundial, 2008. Doing Business data base, [www.doingbusiness.com](http://www.doingbusiness.com).
- Banco Mundial, 2004. Doing Business 2004. Washington, D.C.
- Bertranou, F. M, 2007, Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de seguridad social en Argentina, Chile y Uruguay, Trabajo presentado al Coloquio Interregional sobre la economía informal, OIT, Ginebra.
- Blanchard, O, 2003. Designing labor market institutions, trabajo presentado a la Conferencia sobre mercados de trabajo organizada por el Banco Central de Chile, Santiago, noviembre.
- Boyer, R. 2006. Employment and decent work in the era of flexicurity, Paris-Jordan Sciences Economiques, Paris.
- CEPAL, 2005. Panorama Social 2005, Santiago.
- \_\_\_\_\_ 2006. La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- Chacaltana, J. 2005. Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de América Latina: Un estudio comparativo de Argentina, México, Panamá y Perú, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- \_\_\_\_\_ 2008. Fomentando la formalización de empresas informales. Revisión de algunas experiencias en América Latina. Trabajo preparado para CEPAL, Santiago.
- Chen, M. A, 2006. Empowerment of informal workers: legal and other interventions, Paper prepared for the United Nations Commission on Legal Empowerment of the Poor, New York.
- Chen, M.A, Vanek, J. y Carr, M. 2004. Mainstreaming informal employment and gender in poverty reduction, Commonwealth Secretariat, IDRC, Ottawa.
- Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, 2008. Making the Law Work for Everyone, volume I, Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor, Naciones Unidas, New York.

- Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, 2008a. Making the Law Work for Everyone, volume II, Working Group Reports, chapter 3, Naciones Unidas, New York.
- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008, "Hacia un Chile Más Justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social", Santiago.
- De Soto, H., 1986, "El Otro Sendero: La Revolución Informal", Lima, Instituto Libertad y Democracia (ILD) y Bogota, Editorial La Oveja Negra Ltda.
- Gómez Sabaini, J.C. 2006. Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas en América Latina, CEPAL, Serie políticas sociales, 127, División de Desarrollo Social, Santiago, diciembre 2006.
- Hart, K., 1973. Informal income opportunities and urban employment in Ghana, *The Journal of Modern African Studies*, 11 (1).
- Heckman J. y C. Pagés, 2005. Regulación y empleo. Lecciones de América Latina y el Caribe, National Bureau of Economic Research, edición especial español CISS y CIEDESS, Santiago.
- Loayza, N., Oviedo, A. M., Servén, L. 2005. The impact of regulation on growth and the informal sector: cross country evidence, no publicado, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lubell, H. 1991. The Informal Sector in the 1980's and 1990's, OECD, Development Centre Studies, Paris.
- Novik, M., 2007. Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007. Trabajo presentado al Coloquio Interregional sobre la economía informal, OIT, Ginebra.
- OIT, 1972. Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya, Geneva.
- \_\_\_\_\_ 1991. El Dilema del Sector Informal, Informe del Director-General presentado a la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ 2005. World Employment Report 2004-2005, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ 2006. Business environment, labor law and micro- and small enterprises, Committee on Employment and Social Policy, Governing Body 297th session, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ 2007a. Panorama Laboral 2007, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P., Fajnzylberg, A., Mason and J., Saavedra 2007. Informality: Exit and Exclusion, World Bank, Washington, D. C.
- Portes, A, Castells, M. and Benton, L, 1989: The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Salim, J. A y W. D, D'Angela, 2006. Evolución de los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes en la República Argentina. Presentado en el Encuentro de Áreas de Estudios Económicos Tributarios, Buenos Aires.
- Souza, P. R. and Tokman, V.E. 1976, "The informal urban sector in Latin America", *International Labour Review*, vol. 114, No 3, Ginebra.
- Tokman, V.E, 1978. "An exploration into the nature of informal-formal interrelationships", *World Development* No 6, Oxford, Pergamon Press Ltd. September-October, 1978.
- \_\_\_\_\_ 2001. De la informalidad a la modernidad, OIT, Santiago.
- \_\_\_\_\_ 2004. Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 150, Unidad de Estudios Especiales, Santiago.
- \_\_\_\_\_ 2006. Inserción Laboral, mercados de trabajo y protección social, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo 170, Santiago.
- \_\_\_\_\_ 2007. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina, CEPAL, Serie Políticas sociales, 130, División de Desarrollo Social, Santiago.
- \_\_\_\_\_ 2007a. Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, número 1-2, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ 2008. "From the Consensus Reforms to Reforms for Protected and Inclusive Employment" en *IDS Bulletin*, volume 39, number 2, may, Institute of Development Studies, Sussex, England.
- Vega-Ruiz, M, L, 2005. La reforma laboral: un análisis comparado, OIT, Lima.
- Velásquez, M., 2005. La protección frente al desempleo en América Latina. Serie Financiamiento del Desarrollo, 166, Unidad de Estudios del Desarrollo, CEPAL, Santiago.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- 70 Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones, Víctor E. Tokman, (LC/L.2973-P), N° de venta S.08.II.G.83 (US\$ 10.00), 2008.
- 69 El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: Una perspectiva de largo plazo, Osvaldo Kacef y Sandra Manuelito, (LC/L.2982-P), No de venta S. 08.II.G.85 (US\$ 10.00), 2008.
- 68 Efectos macroeconómicos y respuestas de política ante la volatilidad de los precios de bienes energéticos y alimentarios en América Latina y el Caribe, Juan Pablo Jiménez, Luis Felipe Jiménez, Osvaldo Kacef, (LC/L.2965-P), No de venta S. 08.II.G.78 (US\$ 10.00), 2008.
- 67 Movilidad internacional de personas y protección social, Víctor E. Tokman, (LC/L.2913-P), No de venta S. 08.II.G.46 (US\$ 10.00), 2008.
- 66 Impuestos a los patrimonios en América Latina, Claudia De Cesare y José Francisco Lazo, (LC/L. 2902-P), No de venta S.08.II.G.38 (US\$ 10.00), 2008.
- 65 The Middle Class and the Development Process, Andrés Solimano (LC/L. 2892-P). Sales No. E.08.II.G.29 (US\$ 10,00), 2008.
- 64 La especialización intraindustrial en Mercosur, Jorge Lucángeli, (LC/L2853-P), N° de venta S.07.II.G.177 (US\$ 10.00), 2007.
- 63 Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina, Ariel Coremberg, Patricia Goldszier, Daniel Heymann, Adrián Ramos (LC/L.2852-P), N° de venta S.07.II.G.176 (US\$ 10.00), 2007.
62. Equilibrium Real Exchange Rates, Misalignment and Competitiveness in the Southern Cone, Peter J. Montiel, (LC/L.2850-P), Sales No. E.07.II.G.174 (US\$ 10.00), 2007.
61. La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas, Jürgen Weller, (LC/L2848.-P), N° de venta S.07.II.G.171 (US\$ 10.00), 2007.
60. La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini, (LC/L.2838-P), N° de venta S.07.II.G.159 (US\$ 10.00), 2007.
59. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana, Andrés Solimano y Claudia Allendes, (LC/L.2813-P), N° de venta S.07.II.G.144 (US\$ 10.00), 2007.
58. Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Growth Transitions Rather than Steady States, Mario Gutiérrez. (LC/L.2784-P), Sales No. E.05.II.G ( US\$ 10.00), 2007.
57. Savings in Latin America After the Mid-1990's. Determinants, Constraints and Policies, Mario Gutiérrez. (LC/L.2662-P), Sales No. E.07.II.G.13 (US\$ 10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:..... Fax:..... E.mail:.....