

Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina

Víctor E. TOKMAN*

* Consultor de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ex director de la Oficina Regional de la OIT para las Américas. Este artículo se basa en un trabajo sobre el mismo tema (Tokman, 2007) preparado en el marco de un proyecto conjunto de la CEPAL y de EUROSOCIAL, que es una iniciativa de cooperación técnica de la Comisión Europea. Se agradecen los comentarios de A. Uthoff y la colaboración de R. Heresi y O. Ramos. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos firmados sólo incumbe a sus autores, y su publicación no significa en modo alguno que la OIT las suscriba.

La cohesión social es una característica fundamental de los países que progresan en lo económico y que, al mismo tiempo, logran distribuir los frutos de este crecimiento a toda la sociedad. De este modo se asegura un desarrollo más equitativo y la contribución del conjunto de los ciudadanos a lograr el crecimiento, aportando en la medida de sus capacidades. El Estado de Bienestar sentó las bases de la expansión económica de posguerra en un sistema social que abarcara a todos los estratos sociales y que les dotara de la seguridad y estabilidad necesarias para enfrentarse a las vulnerabilidades desde una perspectiva sistémica. La

inclusión y la seguridad se consiguen mediante la inserción laboral plena y protegida y la solidaridad en el plano de todo el sistema.

Este modelo del Estado de Bienestar sirvió de orientación a la mayoría de los países de América Latina, aunque su grado de incorporación fue diverso y, en muchos casos, se aplicó de manera imperfecta, dadas las diferencias estructurales que los separan de los países desarrollados. La cobertura de la protección social sigue siendo reducida y faltan los instrumentos idóneos para atender a los grupos sociales no asalariados (Tokman, 2006, págs. 10-17).

En un estudio reciente de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) se define la cohesión social como «la dialéctica entre mecanismos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan» (CEPAL, 2007, pág. 16). La cohesión social vincula causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia de los individuos a la sociedad. Dentro de esta perspectiva, en este artículo analizaremos la inserción laboral y la protección social, así como las percepciones de la ciudadanía acerca de la eficacia de los instrumentos disponibles. En los países en desarrollo, y en América Latina en particular, la inserción laboral presenta una alta heterogeneidad asociada a las amplias diferencias de productividad que caracterizan a la estructura productiva y a la existencia de una economía informal muy amplia, donde se ubica la mayoría de los ocupados.

En la primera parte del artículo expondremos brevemente las consecuencias generales de la liberalización económica en la esfera laboral. Abordaremos después la problemática de la economía informal y del trabajo precario en general. La tercera parte versa sobre las estrategias de cohesión social frente a las formas precarias de inserción productiva y laboral. La última parte trata de la estrategia de «flexi-seguridad», esto es, del intento de conciliar la flexibilidad para la empresa y la seguridad para el trabajador.

[Titulillo B] Liberalización económica y situación laboral

El cambio del régimen macroeconómico con que operan los países, causado por la liberalización y la apertura comercial, hace que el empleo pase a estar más estrechamente relacionado con la demanda externa, mientras que la posibilidad de expandir la demanda interna o de aumentar los salarios por encima de la productividad tropieza con obstáculos. La economía internacional está más integrada, ganan importancia los aspectos financieros y cambian de manera acelerada las tecnologías de información, todo lo cual convierte en instantáneo el proceso de transmisión de los beneficios y, también, de los costos inherentes.

La inestabilidad de largo plazo, medida por la volatilidad del producto interno bruto, es en América Latina el doble que la de un país industrializado y superior a la del sudeste asiático. En el caso del consumo, dicha comparación aumenta a tres veces y sólo es superada por los países de África al sur del Sahara (De Ferranti y otros, 2000, gráfico 2.2). La inestabilidad es alta, y afecta particularmente a los países más abiertos y de menor tamaño, agravando su vulnerabilidad, lo que se une a la carencia de instrumentos adecuados para enfrentarla. Ello genera inseguridad económica, ya que se transmite por la vía del mercado de trabajo al empleo, los ingresos y los salarios.

El desempleo se elevó en América Latina debido a las fluctuaciones del ciclo económico y a las facilidades de despido introducidas por las reformas laborales flexibilizadoras. Las fases de recuperación fueron breves durante los años noventa y las tasas de desempleo, aunque fluctuantes, tuvieron una tendencia creciente: de un desempleo inferior al 7 por ciento a comienzos de los noventa, se pasa a niveles en torno al 11 por ciento a comienzos de la década presente (Tokman, 2006, pág. 21) Aumenta también la inestabilidad laboral como consecuencia de los procesos de privatización, informalización y precarización en la estructura del empleo. La participación del sector público en el empleo no agrícola se

contrae del 15,5 al 13,4 por ciento entre 1990 y 2001, y seis de cada diez nuevos empleos generados de 1990 a 2003 lo son en el sector informal (Tokman, 2006, pág. 23).

Por último, la pobreza muestra una relación inversa con el crecimiento, aumentando en los años ochenta y disminuyendo durante la recuperación de los noventa. Aun cuando la pobreza retrocede, los estratos de ingresos más altos logran trasladar a las clases medias parte del costo del ajuste. En suma, la desigualdad no disminuye y la heterogeneidad de ingresos aumenta.

[Titulillo C] *Antigüedad en el trabajo e inestabilidad laboral*

Los cambios señalados entrañaron también un descenso de la antigüedad en el puesto de trabajo y una mayor rotación laboral. La permanencia en el empleo a fines de los noventa era en promedio de 7,6 años en América Latina, mientras que en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ascendía a 10,5 años; y las proporciones de trabajadores con menos de dos años de antigüedad eran, respectivamente, del 38,1 y el 24 por ciento (De Ferranti y otros, 2000, cuadro 2.5). Según un estudio de la OIT, la antigüedad media variaba entre 6,7 años en Argentina y 3,9 años en Honduras alrededor del año 2000, mientras que en Grecia, Japón e Italia superaba los 12 años en el 2002. Las diferencias son más notorias si nos fijamos en la proporción de trabajadores con más de diez años de antigüedad, que fluctúa entre el 31,5 y el 52 por ciento en los países europeos y entre el 10 y el 21 por ciento en los latinoamericanos (OIT, 2005, cuadro 4.1, reproducido en el cuadro 1). Los rangos se invierten en la franja de trabajadores con menos de un año de antigüedad, que oscila entre el 10 y el 15 por ciento en los países europeos y entre el 27 y el 51 por ciento en los latinoamericanos. Cuanto más joven es la población de un país menor es la antigüedad laboral promedio, porque un porcentaje más alto de la población ha estado menos tiempo en la fuerza de trabajo y porque los jóvenes cambian de empleo más frecuentemente que los trabajadores de edad madura.

Por otro lado, aun cuando la probabilidad de perder el empleo es mayor en América Latina que en los países de la OCDE, la duración del desempleo es significativamente más corta. La proporción de desocupados de corta duración (hasta un mes) era del 36 por ciento en la década de 1990, mientras que se situaba en el 11,4 por ciento en Europa continental. Por el contrario, la proporción de desocupados de larga duración (un año o más) era del 11,2 por ciento en América Latina frente a un 42 por ciento en Europa (**BID, 2003, cuadro 1.2,pag 21**).

Las percepciones amplían la sensación de inestabilidad, lo que se manifiesta en temores a perder el empleo superiores a la realidad objetiva. Según una «macroencuesta» reciente, un 75 por ciento de los trabajadores de América Latina está preocupado de quedar sin trabajo en el próximo año, mientras que ha habido un adulto desempleado durante el último año en el 59 por ciento de los hogares (Latinobarómetro, 2005, págs. 64 y 65). Sólo el 18 por ciento de los latinoamericanos se siente protegido por la legislación laboral. La valoración de los encuestados (que aparece desglosada país por país) muestra una alta correlación entre el temor a perder el empleo y lo sucedido en su hogar en materia de desempleo, y una relación inversa entre el miedo a perder el trabajo y la percepción de que la legislación laboral proporciona una protección suficiente (*ibíd.*, pág. 66).

[Titulillo B] Informalidad, trabajo precario y exclusión

La inseguridad económica afecta a la población con independencia de la actividad que desempeñe, particularmente en los países donde la protección social no alcanza la cobertura universal y los trabajadores no están amparados frente a los riesgos emergentes. Sin embargo, afecta en mayor medida a los grupos sociales excluidos. La mayoría de la población activa está ocupada en el sector informal: ante la insuficiencia de empleos, la única opción para muchos trabajadores es producir o vender algo con los escasos recursos que poseen a fin de

obtener el ingreso necesario para la sobrevivencia. La OIT introdujo el concepto de sector informal en los años setenta, destacando que el problema de empleo en los países en desarrollo no era de desempleo, sino, principalmente, de falta de puestos de trabajo que dieran ingresos insuficientes para sobrevivir (OIT, 1972). Los «informales» eran «trabajadores pobres» y con muy pocos recursos productivos. Con posterioridad diversas contribuciones enriquecieron el concepto, que fue adquiriendo múltiples dimensiones (véanse Souza y Tokman, 1976, De Soto, 1986, Portes, Castells y Benton, 1989, y Tokman, 2001).

[Titulillo C] Del sector informal a la economía informal

A la preocupación por el sector informal se unió el proceso de precarización laboral que se intensificó a partir de mediados de los años ochenta entre los trabajadores de las empresas formales, regulares. La pérdida de hegemonía del contrato de trabajo por tiempo indefinido y los vacíos de la legislación laboral (que no había tipificado algunas relaciones de trabajo emergentes) adquirieron importancia en la agenda. Las reformas laborales incorporadas a las reformas económicas resultaron en una pérdida de protección para los trabajadores con contrato y en un aumento de trabajadores sin contrato. La intensificación de la subcontratación puso en evidencia la falta de precisión de la ley en la determinación del empleador responsable de las obligaciones laborales adquiridas con los trabajadores.

Los estudios efectuados sobre las reformas laborales realizadas en América Latina muestran el avance del proceso de precarización por medio de los nuevos contratos atípicos. El Perú, por ejemplo, adopta una reforma laboral a comienzos de los años noventa que introduce nueve modalidades de contratos de duración determinada y nuevas formas para «externalizar» la relación laboral mediante empresas de servicios temporales o complementarios y cooperativas de trabajadores. Como resultado, el porcentaje de asalariados sin contrato o con contrato temporal se expandió desde el 49 por ciento a más del 70 por ciento entre 1990 y 1996.

De este modo, la precariedad, el trabajo no declarado y la informalidad se propagan y comienzan a usarse como sinónimos. El trabajo desprotegido y precario se concentra en el sector informal, pero se extiende también en las empresas formales y en las cadenas de producción, para reducir costos y aumentar la flexibilidad. Ello lleva a la OIT a ampliar el concepto de sector informal acuñado a comienzos de los setenta, y sustituirlo por el de economía informal, que agrega al sector informal a todos los trabajadores ocupados de manera precaria, directa o indirectamente, por las empresas formales¹. La innovación principal es que se consideran como informales a todos los trabajadores —independientemente de donde trabajen— cuya relación de trabajo no está sujeta a las normas fijadas por la legislación laboral en materia de impuestos, prestaciones y protección social (vacaciones, enfermedades del trabajo, indemnizaciones por despido, etc).

Es cierto que ni los ocupados en el sector informal pueden calificarse como totalmente desprotegidos, ni los ocupados en empresas formales están siempre protegidos y con contratos de trabajo permanentes. También es cierto que existen dentro del sector informal actividades como el trabajo a domicilio que constituye una relación de trabajo encubierta si lo producido va a empresas formales o a intermediarios. Ello debería ser incorporado

¹ La definición del sector informal a efectos estadísticos es de por sí muy amplia, ya que éste abarca el trabajo por cuenta propia (sin los niveles profesional y técnico), el trabajo familiar no remunerado, el servicio doméstico y todas las personas (empleadoras o asalariadas) ocupadas en microempresas (establecimientos de hasta cinco trabajadores). Véase la «Resolución sobre las estadísticas del empleo en la economía informal», adoptada en 1993 por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, que está disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/res/index.htm>.

explícitamente en la legislación laboral identificando los niveles de responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones.

El 50,3 por ciento de la ocupación no agrícola en América Latina se encuentra en el sector informal en el año 2005 (cuadro 2)². El 55 por ciento desempeña trabajos por cuenta propia, el 33 por ciento se encuentra en microempresas de menos de cinco trabajadores y el resto, un 12 por ciento, en el servicio doméstico. El sector informal crece sostenidamente, pasando del 47,5 por ciento en 1990 al 50,3 por ciento en 2005. Aumenta la proporción de ocupados por cuenta propia y de microempresas, mientras que la del servicio doméstico se mantiene estable.

Los promedios de América Latina no reflejan la diversidad de los países en cuanto a la dimensión y evolución del sector informal. En el gráfico 1 se aprecia con mayor claridad: el sector informal supera el promedio en los países andinos y en la mayoría de los centroamericanos, fluctuando entre el 71 por ciento en Bolivia y el 55 por ciento en El Salvador, lo que arroja una cifra media del 61 por ciento. En el cuadrante inferior se encuentran los países con cifras inferiores al promedio regional: Chile con el 32 por ciento y Costa Rica, Brasil, México, Panamá y Uruguay entre el 40 y el 44 por ciento, lo que da un promedio para el grupo del 41 por ciento. Ello indica la heterogeneidad de situaciones nacionales que componen América Latina en su conjunto. Ahora bien, sólo cuatro países registran una disminución de la informalidad durante los últimos quince años: Chile, Argentina, Brasil y El Salvador; en el resto aumenta.

² La cifra es el promedio simple elaborado por la CEPAL con los datos de las encuestas de hogares de quince países latinoamericanos. Al utilizar la mediana como indicador del conjunto de países, el sector informal alcanza a cerca de 55 por ciento en el mismo año 2005.

A mayor nivel de ingreso por habitante, menor es el tamaño del sector informal³, y a mayor nivel de desarrollo, mayor es la homogeneidad productiva y la inserción laboral. (gráfico 2) La informalidad mayor está acompañada por una percepción mayor de inseguridad (gráfico 3). Su dimensión es también mayor, en los países con más desigualdad de ingresos

Como ya hemos señalado, el sector informal constituye la fuente de ingresos más importante de los pobres en América Latina. El 65 por ciento de las personas que se encuentran en el 40 por ciento más pobre de la población y el 74 por ciento de las que pertenecen al 10 por ciento más pobre trabajan en el sector informal. El cuadro 3 muestra que las diferencias de ingresos son amplias y que crecieron de 1990 a 2005. La brecha de ingresos entre los ocupados en el sector formal y en el informal pasó del 59 al 81 por ciento y la brecha entre los asalariados en ambos sectores también se agrandó. Los ingresos de las microempresas informales (incluso, las medianas) se deterioran por la creciente competencia de los productos importados, el acceso restringido al crédito y la competencia desigual que se genera en los mercados más concentrados.

En 2005, los ingresos de los trabajadores independientes son un 20 por ciento por ciento inferiores a los de los asalariados del sector privado y, aunque superan todavía a los de los asalariados en microempresas, la diferencia se reduce a la mitad, lo cual parece indicar que estos trabajos constituyen una opción forzosa para enfrentar el desempleo.

Relación laboral y protección social

El acceso a la protección laboral y social constituye un factor determinante del grado de cohesión social. A su vez, la inserción en el mercado de trabajo y el reconocimiento legal de la relación laboral constituyen requisitos imprescindibles para acceder a la cobertura de la seguridad social. Los desocupados en países sin seguro de desempleo enfrentan una doble

³ Esta relación se observa también a nivel mundial (Banco Mundial, 2004).

exclusión: por carencia de empleo y por desprotección social. La forma de incorporación al mercado de trabajo también influye, pues puede causar unas diferencias significativas de protección social ⁴. Sólo el 18 por ciento de los ocupados en el sector informal contribuye a las pensiones de la seguridad social, mientras que lo hace el 68 por ciento de los que laboran en el sector formal, según datos de dieciséis países latinoamericanos de alrededor del año 2002 (CEPAL, 2006a, y Tokman, 2006).

Es importante también la modalidad de inserción laboral, aun dentro del sector informal: sólo está protegido el 13,5 por ciento de los trabajadores independientes y microempresarios frente a un 21,7 por ciento de los asalariados de microempresas (CEPAL, 2006a, págs. 45 y 46). Por otro lado, la naturaleza del empleador y el tamaño de la empresa son determinantes al respecto: si bien posee protección el 83 por ciento de los empleados públicos, ésta sólo alcanza a la mitad de los asalariados del sector privado y al 21,7 por ciento de asalariados en microempresas, comparado con el 67 por ciento de los demás asalariados.

Los asalariados constituyen en promedio alrededor del 63,5 por ciento de la ocupación urbana. Dos tercios de ellos están ocupados en empresas privadas formales y en el sector público, mientras que el tercio restante está en microempresas informales y en el servicio doméstico⁵. El 62 por ciento posee contrato de trabajo, mientras que el 38 por ciento carece de él⁶. El 74 por ciento de los que poseen contrato lo tiene por tiempo indefinido y el resto lo hace con otros tipos de contrato. Si a los que poseen contratos diferentes al de tiempo

⁴ Dada la escasa información disponible, se adopta la cotización a las pensiones de la seguridad social como indicador de protección social.

⁵ Promedio aritmético de dieciséis países latinoamericanos en 2002 (datos de la CEPAL).

⁶ Promedio aritmético de siete países con información completa del año 2002 (datos de la CEPAL).

indefinido se agregan los que no poseen contrato escrito, más de la mitad de los asalariados de América Latina se encuentra en situación de «informalidad». Dicha proporción varía desde un mínimo del 21 por ciento en Argentina hasta un máximo del 74 por ciento en Bolivia. El contrato de trabajo constituye el reconocimiento jurídico de la relación laboral, que se plasma en un grado de cobertura del orden del 80 por ciento para los que lo poseen.

La protección social alcanza a un 85 por ciento de los asalariados con contrato en el sector formal, e incluso al 29 por ciento de los que no poseen relación laboral reconocida. Los porcentajes de cobertura de los asalariados en el sector informal disminuyen al 50 por ciento de los que poseen contrato y al 10 por ciento de los que carecen de él.

Chile y Panamá alcanzan una cobertura de la seguridad social casi universal para los trabajadores con contrato por tiempo indeterminado, del 96-97 por ciento, y la cobertura de los trabajadores con otros contratos también registra altos porcentajes, del 92 y el 82 por ciento, respectivamente. Por el contrario, a pesar del alto porcentaje de reconocimiento legal de la relación laboral en la Argentina, sólo está cubierto el 82 por ciento de los que poseen contrato por tiempo indefinido y el 18 por ciento de los que trabajan con contratos atípicos. Trabajar sin contrato en la Argentina equivale a la desprotección plena, ya que sólo el 8 por ciento de los asalariados en tal situación tiene cobertura. La misma heterogeneidad de situaciones se observa también en el sector informal de los distintos países latinoamericanos.

[Titulillo B] Estrategias para la cohesión social

Se han identificado tres formas de inserción productiva y laboral que pueden socavar la cohesión social. La primera es la existencia de un sector informal significativo y no decreciente; en él están gran parte de los empleos y obtienen sus ingresos la mayoría de los pobres y las capas medias inferiores. Son empresarios y trabajadores, muchos de los cuales desempeñan ambas funciones simultáneamente. Pertenecen al mundo de los excluidos, ya que acumulan bajos ingresos, desprotección e inestabilidad. La segunda forma de inserción es la

de los trabajadores ocupados en empresas formales o en cadenas productivas bajo distintas modalidades de subcontratación, inclusive el trabajo a domicilio, que no gozan de seguridad laboral ni protección plena. Están integrados por su inserción laboral, pero la misma es precaria al estar afectados por la falta de cumplimiento de la legislación, por las relaciones de empleo ocultas y por la desprotección social y la inestabilidad laboral. La tercera categoría es la de los trabajadores que enfrentan nuevos riesgos vinculados al cambio en el funcionamiento económico. Se genera una demanda de flexibilidad pero la regulación no dispone una protección adecuada a los afectados, aunque sean trabajadores con relaciones laborales formales. El problema para ellos es de inseguridad económica pérdida de protección y carencia de ingresos durante los períodos en que no tienen empleo.

La cohesión social se ve afectada al aumentar la inseguridad y la desprotección y, particularmente, al registrarse un amplio sector de excluidos. En esta parte exponemos tres opciones estratégicas no excluyentes para atender las necesidades específicas de los grupos identificados. Sobre la base de una opción estratégica de incorporación del sector informal a la modernidad (Tokman, 2004), se profundizan los aspectos laborales y se examinan opciones para mejorar el cumplimiento de la ley laboral y su efectividad.

[Titulillo C] *Sector informal e inclusión social: una opción estratégica*

El sentido de pertenencia constituye un pilar de la cohesión social, la cual se logra mediante la adquisición de la titularidad de los derechos 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 las libertades. La agenda en la actualidad se ha desplazado hacia la ciudadanía social, que constituye una condición para enfrentar las desigualdades existentes y para conseguir que todos sean reconocidos como miembros de la sociedad (CEPAL, 2007). La

pobreza, la informalidad y la exclusión, además de reflejar la falta de acceso a los recursos, los bajos ingresos y las vulnerabilidades, constituyen una carencia de ciudadanía en la medida que se niega a muchas personas la titularidad de los derechos laborales y sociales. Tal situación van en detrimento del sentido de pertenencia que se adquiere con la inclusión y la participación (CEPAL, 2006 y 2007). Es dentro de esta perspectiva que puede inscribirse la reorientación estratégica destinada a incorporar el sector informal a la modernidad (véase una exposición detallada de la misma en Tokman, 2001, 2004 y 2006).

Esta reorientación se basa en tres principios básicos. Primero, invertir el orden prevaleciente de buscar la inclusión social comenzando por el cumplimiento de las obligaciones. Dado que la razón de la exclusión de los afectados es la falta de habilitación de sus derechos económicos y sociales, sólo comenzando por estos estarán en condiciones de cumplir con sus obligaciones. Segundo, la extensión de la «formalización» del sector informal se justifica, no ya desde la perspectiva de los estratos sociales incluidos, sino, principalmente, por los beneficios que la formalidad puede deparar a las personas ocupadas en el sector informal y a las actividades que realizan. Por último, una reorientación como la que se sugiere tiene que estar acompañada de una transformación cultural de los que laboran en el sector informal. Los efectos esperados no se producen automáticamente, sino que requieren nuevos comportamientos y actitudes de los involucrados, a fin de generar un ambiente más propicio para el desarrollo de sus actividades. 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.

[Titulilo C] *Desarrollo productivo y regulación de las actividades informales*

Se trata de adaptar la normativa existente a las posibilidades de cumplimiento de los informales, aunque sin constituir sistemas duales. Hay que adecuar el sistema normativo existente para facilitar su cumplimiento pleno, teniendo en cuenta que las normas han sido

diseñadas para empresas de mayor tamaño y sectores más organizados. Con este cambio de orientación, antes que comenzar por exigir el cumplimiento de las obligaciones que impone la formalidad se proponen mecanismos como el reconocimiento de los títulos de propiedad, la separación patrimonial entre empresa y empresario informal, la habilitación en el ámbito tributario, el reconocimiento de las relaciones laborales que existan y el desarrollo del comercio ambulante en condiciones de mayor estabilidad y seguridad.

La adecuación señalada generará mejores condiciones para el desarrollo de las actividades informales. 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. Asimismo, la introducción de técnicas contables que permitan mejorar la gestión y el reconocimiento de las relaciones laborales existentes son condiciones previas para mejorar la productividad, invertir en capacitación y avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de protección laboral y social.

En el sector informal se encuentran tanto empresas como familias que desarrollan actividades productivas, por lo que la factibilidad de avanzar en el proceso de formalización depende principalmente de la capacidad de crecimiento de la unidad productiva. De igual manera, la posibilidad de reconocer y regular las relaciones laborales que se encuentran en el sector depende de la capacidad de cumplimiento de las obligaciones por las empresas, lo que está asociado al éxito de la empresa informal. Por ello, el desarrollo productivo de las actividades informales debe abordarse de manera simultánea con el avance en el ámbito laboral.

Existe experiencia en apoyo a las actividades informales 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. En este nivel se encuentran el reconocimiento legal del

capital y la facilidad para establecer negocios. Como sostiene De Soto (1986 y 2001), el reconocimiento legal del capital de los informales mediante métodos simplificados puede facilitar el acceso al crédito al constituir una garantía real exigida usualmente por los bancos y prestamistas. Por otro lado, existen dificultades burocráticas para la iniciación y el cierre de actividades a causa de la multiplicación de leyes y reglamentos y de la ineficiencia en la burocracia estatal. Como lo señala un estudio reciente de la OIT (2006), aunque estas regulaciones afectan a las empresas en general, son las de menor tamaño las que se ven afectadas desproporcionadamente al no contar con los recursos necesarios para salvar los obstáculos que encuentran para hacer negocios.

El nivel de estas regulaciones en América Latina supera en 2,6 veces el nivel observado en los países de OCDE y es mayor que el de los países de Asia, siendo solo inferior al prevaleciente en África y Medio Oriente. No resiste la comparación con las normas de los países de la OCDE en ninguno de los indicadores analizados, por lo que existe espacio para avanzar en todos los ámbitos de regulación señalados (Loayza, Oviedo y Servén, 2007). La situación de apertura comercial y modernización financiera ha registrado avances notorios en América Latina, y las rémoras más importantes son las regulaciones para abrir negocios y la credibilidad de los contratos, unos ámbitos que afectan particularmente el desarrollo de las actividades informales.

[Titulillo C] *Derechos laborales en empresas con reducida capacidad de pago*

Como ya hemos apuntado, en el sector informal se encuentra una alta concentración de trabajadores ocupados a los que no ampara plenamente la legislación laboral, al tiempo que las unidades productivas informales tienen escasa capacidad para enfrentar las obligaciones inherentes a la relación de trabajo.

Los trabajadores sin contrato o con contrato atípico superan el 90 por ciento en Bolivia y Guatemala y alcanzan a alrededor del 85 por ciento en México y Ecuador. La cobertura de

pensiones alcanza en promedio a sólo el 18 por ciento de los trabajadores informales, comparado con el 68 por ciento en el sector formal [fuente?]. Esta diferencia se explica por la baja cobertura de los que trabajan por cuenta propia, mientras que las distancias de cobertura entre asalariados son menores: 24 por ciento en las microempresas y 66 por ciento en las demás. Para la mayoría, la protección laboral y social no constituye un derecho al carecer de una relación laboral reconocida jurídicamente.

Por otro lado, las microempresas muestran una reducida capacidad de absorción de los costos involucrados en la formalización de sus trabajadores. En Colombia una encuesta a microempresas reveló que sólo el 15 por ciento de ellas pagaba alguna prestación. El 65 por ciento no podía cotizar a la seguridad social y el 76 por ciento no podía pagar los costos laborales en su totalidad; para alcanzar este objetivo, se estimaba que las ventas tendrían que duplicarse (Gómez, Huertas y Olea, 1998, pág. 41). En el Perú, se estimó que sólo el 15 por ciento de las microempresas estaba en condiciones económicas de absorber la totalidad de los costos laborales; para hacerlo, el 28,6 por ciento de ellas tenía que reducir sus utilidades al menos a la mitad; el 39,3 por ciento a más de la mitad pero menos del 75 por ciento y el 32 por ciento restante entre el 76 y el 100 por ciento. Dentro de las microempresas de dos a cuatro trabajadores, más de la mitad no pagaba ningún costo laboral y el 49,5 por ciento cumplía parcialmente con algunas obligaciones (Yáñez, 1998, págs. 59 y 117).

El reconocimiento de la relación laboral, incluyendo pruebas de la existencia de un contrato no escrito como el cumplimiento de horarios y el pago de remuneraciones periódicas registradas en la contabilidad o avalada por presencia de testigos, permitiría avanzar hacia unas relaciones laborales reguladas y protegidas. Ello dotaría a los trabajadores de credenciales para incorporarse a la protección laboral y social y promovería que los microempresarios se adecuasen a la lógica de los negocios. Además, el reconocimiento de la existencia de una relación formal genera una presión por gestionar la unidad productiva con criterios empresariales y no como un emprendimiento familiar.

Este primer paso enfrenta posibilidades restringidas de cumplimiento tanto por la incapacidad de absorción de los costos como porque el diseño de la protección responde a las características de las empresas de mayor tamaño. Pero la adecuación de la legislación vigente para tornarla más pertinente no debe confundirse con la desregulación, porque atender mejor las necesidades de las microempresas no puede convertirse en una justificación para el deterioro de las condiciones laborales existentes. Ello no excluye introducir perfeccionamientos que respondan a demandas justificadas para aumentar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo organizado.

Una alternativa es diseñar sistemas normativos especiales para el sector informal. Ello implica introducir sistemas duales o preferenciales, práctica seguida por varios países como la Argentina, Brasil y Perú. La diferenciación resulta inconveniente tanto por razones de eficacia de la regulación como de principios: introduce una apertura 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, la diferenciación menoscaba los principios, porque acepta un trato diferente de los trabajadores ante la ley dependiendo del tamaño de la empresa en que estén ocupados. Por ello, para los aspectos laborales la preferencia es por un sistema único de regulación (OIT, 1991). No se excluyen, por cierto, medidas como los sistemas simplificados de impuestos o los programas de créditos con tasas preferenciales. También en los temas laborales existe una tendencia a aceptar formas que se adapten mejor a las características de las pequeñas unidades productivas en lo referente a la negociación colectiva.

Otra alternativa de políticas diferenciadas es reconocer la existencia de una situación dual de hecho, pero sin convertirla en de derecho. Esto significa renunciar a las sanciones: se reconoce la existencia de incumplimiento, pero se tolera. Debe reconocerse la realidad, aun cuando ello no debe conducir a la abstención de intervención. Una medida viable es establecer un piso mínimo laboral obligatorio para las microempresas. Un primer componente de este piso estaría constituido por los derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la

Declaración de la OIT de 1998⁷ (libertad de asociación y de negociación colectiva, prohibición del trabajo esclavo y del trabajo infantil y no discriminación). Constituyen, de hecho, derechos humanos trasladados al ámbito del trabajo. Podrían también incorporarse otros aspectos de las condiciones de trabajo: salario mínimo, horas de trabajo y accidentes y enfermedades del trabajo^{8 9}.

La obligatoriedad del piso mínimo no es contradictoria con acompañar el proceso de adopción con una lógica de tolerancia que tenga en cuenta las limitaciones que se enfrentan en las unidades informales. Dicha tolerancia no debe extenderse a los derechos fundamentales, aunque es aceptable en relación a las condiciones de trabajo. La exigibilidad inmediata de los primeros puede significar la destrucción de empleo, pero una contrapartida de este género no debe aceptarse cuando se trata de valores irrenunciables. La aplicación de los mismos debe ser materia de seguimiento, promoción y fiscalización con procedimientos que consideren la especificidad del sujeto de regulación.

⁷ Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en junio de 1998.

⁸ Este piso mínimo ampliado se ha incorporado en los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos con varios países, entre ellos México, Chile, los países de Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA), Panamá, Colombia, Perú y Ecuador (estos tres últimos sin sanción definitiva en la actualidad).

⁹ Dos obligaciones adicionales asociadas al contrato de trabajo que podrían incluirse en el piso mínimo son los derechos de maternidad y de pensiones, los que según la evidencia disponible son los que menor cumplimiento registran en las empresas de reducido tamaño. Estas prestaciones deberían ser cubiertas sobre base no contributiva, particularmente en empresas con reducida capacidad de pago, aunque puedan establecerse contribuciones progresivas a medida que aumente dicha capacidad o por un período determinado.

Una modalidad en esta dirección es establecer compromisos de avance en el cumplimiento con metas explícitas a alcanzar, similar al que se aplica en el seguimiento de algunas normas internacionales del trabajo en la OIT. Otro elemento es reconocer que parte del incumplimiento obedece a la ignorancia de la obligación legal. La inspección debería incluir un componente pedagógico o incluso, como lo ha hecho Chile a partir del 2001, la sustitución de la multa por una obligación de capacitación del empresario informal bajo la supervisión de las autoridades del trabajo¹⁰. Una estrategia innovadora de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral en micro y pequeñas empresas fue propuesta recientemente en un estudio de la OIT (2006). La propuesta supone que la regulación será más efectiva cuantas más opciones existan para reforzar el cumplimiento, opciones que permitirían fiscalizar y corregir los problemas de manera gradual.

La introducción de un piso mínimo no significa aceptar que los que laboran en el sector informal tendrán sólo acceso a derechos laborales restringidos al excluirse varios fijados en la mayoría de las legislaciones laborales. Por el contrario, lo que se propone es reconocer la necesidad de avanzar en el ámbito laboral mejorando la capacidad de cumplimiento de las empresas informales y comprometiéndolas en esa dirección. Al mismo tiempo, se reconoce que el tránsito toma tiempo y debe complementarse en la esfera del bienestar para garantizar el acceso a la salud y a las pensiones con carácter universal, particularmente para aquellos que durante su vida laboral no logran cubrir estas necesidades. El derecho de protección debe

¹⁰ Esta iniciativa permite a los empleadores de microempresas de hasta nueve trabajadores que sean sancionados sustituir la multa por la asistencia a un curso (no superior a dos semanas) sobre legislación laboral dictado por la Dirección del Trabajo. Este beneficio se puede usar solamente una vez en el año y supone que el empleador ha corregido la situación que dio origen a la sanción.

garantizarse de manera universal y la modalidad antedicha puede promoverse hasta donde sea posible, pero reconociendo que la misma será incapaz de asegurar protección social para todos.

[titulilo C] *Inseguridad, desprotección y contratos atípicos*

La inseguridad y la desprotección se asocian a la inexistencia de relaciones de trabajo reconocidas legal y explícitamente, pero también a las relaciones que se rigen por contratos diferentes al contrato de trabajo por tiempo indefinido. La hegemonía de este contrato ha debido competir crecientemente con nuevas formas contractuales introducidas por reformas laborales que buscan una mayor flexibilidad laboral para reducir los costos de los ajustes que deben enfrentar las empresas en las economías abiertas.

Dos situaciones deben distinguirse: la de los trabajadores bajo formas contractuales atípicas y la de los trabajadores bajo relaciones de trabajo difusas o no suficientemente reconocidas como tales en la legislación laboral. Dentro de ellas se encuentran las relaciones laborales que han aparecido al hilo de la descentralización productiva y de la globalización, así como algunas formas antiguas de trabajo a domicilio (particularmente, en la industria de la confección).

Las relaciones de trabajo sujetas a contratos distintos al contrato fijo (por tiempo indefinido) son consideradas como parte de la economía informal, con independencia de la unidad productiva de la que actividades trate. Las relaciones de trabajo sin contrato o con contrato atípico constituyen la mayoría en las microempresas, a lo cual se suman los contratos atípicos de las empresas formales y en el sector público. Estos contratos constituyen respuestas de política laboral para fomentar la flexibilidad y reducir los costos del despido: no reducen generalmente la protección de los trabajadores mientras estén empleados, ni tampoco son ilegales porque se introdujeron y promovieron mediante reformas legislativas.

En la Argentina y el Perú, países que hicieron reformas laborales amplias, puede observarse que los costos laborales no salariales no difieren significativamente según la

modalidad contractual, lo cual indica que se cumplen las obligaciones laborales y que se mantiene una protección bastante similar. La excepción principal reside en los trabajadores sin contrato y no registrados, como puede verse en el cuadro 4. La reducción del costo laboral en ambos países se logró también mediante los diferentes contratos promovidos por las reformas laborales. El costo laboral no salarial de las empresas industriales argentinas es del 40 por ciento en promedio (con datos de 2003), mientras que el de un trabajador permanente asciende a un 49 por ciento. En el Perú, el costo no salarial promedio es de un 22 por ciento (con datos de 2001), pero asciende al 55 por ciento en el caso de los trabajadores permanentes; esta diferencia tan notable se debe a la gran proporción de trabajadores sin contrato que existe en el país y a las nuevas modalidades de subcontratación (Chacaltana, 2005, pág. 34).

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 al trabajador y a su familia, así como la productividad, al disminuir los incentivos para el aprendizaje y la innovación. Por ello, conviene poner límites a la utilización de estos contratos, centrando las posibilidades de flexibilización en el contrato de largo plazo.

Esta ha sido la experiencia de España, país pionero en la flexibilización laboral en el margen mediante contratos atípicos introducidos por la reforma laboral de 1981. El resultado fue un aumento de la proporción de contratos temporales del 10 al 31 por ciento del total del trabajo asalariado entre 1980 y 1992. En 1997 se adopta otra reforma que reduce los costos del despido para los contratos de los menores de 30 y mayores de 45 años, los trabajadores discapacitados y los desempleados de largo plazo. En 2006 se acuerda de manera tripartita llevar el uso de contratos a tiempo fijo a los niveles de los países de la UE, y este acuerdo se

plasma seguidamente en una ley¹¹. Se promueve la conversión a permanentes de los contratos temporales por más de 24 meses en la misma empresa y en el mismo puesto, y se dan ayudas a las empresas durante cuatro años cuando ofrezcan contratos sin término a personas de los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y desempleados de largo plazo). La Argentina sigue una orientación similar a la de España en las reformas laborales de 1991 y 1995. También lo hace en las contrarreformas de 1998 y 2000, que limitaron el uso de los contratos atípicos y redujeron las obligaciones de los contratos indefinidos. En el Brasil la reforma de 1998 introduce los contratos atípicos, pero condicionados a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo (para evitar la sustitución de un contrato por otro) y traslada a la negociación colectiva la determinación de los límites máximos de contratación.

[Titulillo C] *Las relaciones de trabajo difusas y su regulación*

Un segundo ámbito es el de las relaciones de trabajo que llamaremos difusas, porque son difíciles de reconocer o están encubiertas o quedan desamparadas debido a las lagunas del ordenamiento laboral o de la vigilancia de su cumplimiento. En muchos casos las obligaciones y los derechos de las partes no están claros, lo cual 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 quién es el empleador responsable.

Consecuente con este objetivo, la OIT inicia un proceso de análisis en 1998, que culmina en junio de 2006 al aprobarse la Recomendación sobre la relación de trabajo (núm. 198). Se exhorta a los países a «clarificar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su

¹¹ Ley 43/2006, expuesta en el apunte de Juan Gorelli Hernández «La reforma laboral española de 2006» en el presente número de la *Revista Internacional del Trabajo*.

actividad en el marco de una relación de trabajo» (párrafo 1). La protección debe ser definida «por la legislación o la práctica nacionales» y se debe especificar «el alcance, el ámbito de aplicación y la responsabilidad de su aplicación» (párrafo 2).

Dicha recomendación aboga también por que se determine eficazmente si existe una relación de trabajo y que se distinga entre trabajadores asalariados (subordinados) e independientes (por cuenta propia). Para ello se destaca la importancia de promover métodos claros sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo (para evitar que quede encubierta), sin perjuicio de la manera en que se caracterice en cualquier acuerdo o arreglo contractual entre las partes. Como indicios importantes de ello, aparte de la remuneración periódica del trabajador, se citan, entre otros, si el trabajo se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona ; si implica la integración del trabajador en la empresa; si se efectúa para el beneficio de otra persona; si debe llevarse a cabo personalmente, dentro de un horario determinado, y si requiere de la disponibilidad del trabajador e involucra la provisión de herramientas, materiales y maquinarias. El texto propugna que se adopten medidas eficaces para perseguir las relaciones de trabajo encubiertas (ocultas). Exhorta también a que los países promulguen normas aplicables a todas las formas contractuales, incluyendo las que involucren a varias partes y que estipulen el responsable o responsables de la protección. La recomendación y el análisis desarrollado durante casi una década presentan todavía vacíos, pero avanzan en el establecimiento de un marco que saque a la luz las relaciones laborales encubiertas y permita identificar al empleador responsable en todos los casos, incluido el de la subcontratación.

La OIT abordó también la situación del trabajo a domicilio, adoptando en 1996 un convenio y una recomendación que aportan elementos para la formulación del marco legal del

mismo¹². El trabajo a domicilio constituye una forma de producción de larga data que, en apariencia, puede considerarse como una actividad desarrollada por cuenta propia o en asociación familiar. Sin embargo, 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 predominantemente desarrolladas por mujeres, con ayuda familiar, incluso de 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. Junto con el avance normativo en la OIT, se vienen desplegando esfuerzos en diversos niveles, de análisis, acción y organización, dirigidos a generar conciencia de la situación y a presionar por la adopción de políticas de apoyo productivo, protección y organización¹³.

El Convenio núm. 177 establece como objetivo de las políticas nacionales la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros trabajadores teniendo en cuenta sus características especiales. Incluye disposiciones sobre el derecho a constituir o afiliarse a las organizaciones de su preferencia y a participar en las actividades de las mismas (a tenor de la libertad de asociación), la protección contra la discriminación, la edad mínima de trabajo, la remuneración, la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social y la maternidad. La recomendación complementaria especifica que la protección social y de maternidad se puede extender a estos trabajadores de varias maneras: ampliando la seguridad

¹² Convenio (núm. 177) y Recomendación (núm. 184) sobre el trabajo a domicilio, adoptados en 1996 por la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹³ Dos de los ejemplos más destacables se encuentra en la India con la experiencia de la SEWA (Self Employment Women Association), que agrupa a trabajadoras por cuenta propia, y, a nivel internacional, con la WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing), una red mundial que congrega a organizaciones nacionales e internacionales, académicos y miembros vinculados al desarrollo.

social, adaptando otros regímenes existentes o desarrollado nuevas cajas o regímenes especiales para ellos.

Dentro de esta perspectiva es interesante destacar la aprobación reciente de una Ley de Subcontratación en Chile, país donde se estima que un 50 por ciento de las empresas subcontrataba una parte de su producción y un 20,7 por ciento subcontrataba su actividad económica principal en 2004. Se estima, además, que el 35 por ciento de la fuerza de trabajo no es contratada directamente por las empresas principales, sino que presta sus servicios a través de la subcontratación y el suministro de personal.

Esta ley, aprobada en 2006, restringe exclusivamente el suministro de personal a los trabajos de corta duración y a las 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 incumben 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, sin embargo, ejercer su derecho de exigir certificados de cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y retener de los ingresos pendientes los montos necesarios en caso de incumplimiento. Así puede transformar su responsabilidad en subsidiaria.

La ley persigue 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 laboral presenta ventajas de flexibilidad, exige la certificación de cumplimiento por parte de la autoridad laboral y convierte a la empresa principal en un agente indirecto de fiscalización para asegurar que el contratista cumpla con sus obligaciones laborales.

[Titulillo B]

La «flexi-seguridad» en América Latina

La necesidad de mejorar la capacidad de competir en mercados abiertos y ampliados requiere relaciones laborales flexibles. Ahora bien, la flexibilidad laboral conlleva 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 y de integración. Por ello se requiere conciliar la flexibilidad y la protección. La experiencia de países desarrollados exitosos puede ser de utilidad, pero el traslado a América Latina de esta estrategia de la «flexi-seguridad» o «flexiseguridad» debe efectuarse reconociendo sus limitaciones en un marco estructural diferente¹⁴. Por un lado, existe una economía informal muy extensa en donde se encuentra la mayoría de los excluidos y, por otro, los recursos fiscales son insuficientes para financiar un sistema de protección social y laboral lo suficientemente amplio y generoso que proporcione seguridad a toda la población. Por ello, dicho enfoque debe completarse con propuestas de inclusión productiva y social (CEPAL, 2004, y Tokman, 2007).

La seguridad laboral y social constituye un objetivo demandado por los trabajadores y genera, además, externalidades positivas en diferentes ámbitos, entre otros, el sostenimiento de la demanda, la provisión de incentivos para la inversión en calificaciones profesionales, la generación de un mayor compromiso y aceptación del cambio tecnológico y la promoción de la productividad y la adaptabilidad de los trabajadores ante los cambios (OIT, 2004). Ello

¹⁴ Véase en el presente número el resumen de Joaquín García Murcia acerca del Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la modernización del derecho laboral europeo (el término escogido en español es más corto: «flexiguridad», de «flexicurity»).

proporciona fundamento económico, más allá del social, al objetivo mencionado (Boyer, 2006).

La experiencia de los países desarrollados sugiere que existen diferentes combinaciones de estabilidad del empleo y seguridad laboral y social con resultados diversos en cuanto a sus efectos económicos y a la percepción de seguridad de los ciudadanos (OIT, 2005). Dentro de esta diversidad, los países del Norte de Europa (Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda) son los que usualmente se asocian con la estrategia exitosa de «flexi-seguridad», que combina una legislación en la cual la seguridad del empleo es baja con un gasto público en políticas de mercado de trabajo que asegura una protección alta. El resultado es una alta percepción de seguridad por parte de la ciudadanía. Este modelo no es el único entre los países desarrollados. Los países mediterráneos (Portugal, Grecia, Italia y España) tienen una mayor seguridad del empleo (mediante una legislación laboral exigente), acompañada por un gasto reducido en políticas de mercado de trabajo. La percepción de seguridad en esos países es baja. Entre los extremos se registran situaciones intermedias con distintos grados de éxito.

Economías más vulnerables, pero en grados diversos

La incorporación de esta orientación estratégica se justifica también en los países de América Latina. En su mayoría son de tamaño reducido y cuentan con grados de apertura altos. Ahora bien, son más vulnerables que los europeos, tienen menos posibilidades de suavizar la intensidad de los ciclos económicos antes de que se difundan internamente y necesitan mejorar las condiciones para competir exitosamente en los mercados internacionales. Las experiencias de los países desarrollados son de utilidad para orientar el diseño de las políticas y abordar el problema de la inseguridad laboral, pero serán insuficientes dadas las limitantes estructurales señaladas más arriba.

Hemos estudiado la intensidad de las limitantes estructurales y de las políticas de protección laboral y social en América Latina, que muestra mucha diversidad de situaciones como puede comprobarse en el diagrama siguiente. Las limitantes estructurales escogidas son el grado de urbanización, de trabajo asalariado y de formalidad. Se pueden distinguir cuatro grupos de países latinoamericanos según tres criterios: la intensidad de las limitantes, la combinación de instrumentos que utilicen en pos de la seguridad y la percepción de seguridad de los ciudadanos de cada país. Los instrumentos antedichos son el grado de exigencia de la legislación laboral en cuanto a despidos y los recursos públicos que se destinan a la protección laboral y social. En el cuadrante inferior izquierdo se encuentran los países cuyas legislaciones laborales son menos exigentes comparadas con los demás países estudiados, destinan una proporción significativa de recursos públicos a la protección y la percepción de seguridad expresada por sus ciudadanos es la más alta. En este grupo están el Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica. En el cuadrante superior derecho se ubican México, Panamá y los países andinos, que muestran limitantes estructurales importantes, aunque no las más altas de Latinoamérica, y poseen las legislaciones laborales más exigentes, pero son los que destinan menos recursos a la protección. La percepción de seguridad es la más baja.

Los otros dos cuadrantes muestran situaciones intermedias. Por un lado están el Brasil y Venezuela, que tienen unas limitantes estructurales que son las segundas más bajas, alto grado de exigencia de la legislación laboral y destinan recursos públicos importantes a la protección. La percepción de seguridad de sus ciudadanos es sólo inferior a la registrada en los países del cuadrante inferior izquierdo. Por último, en el cuadrante inferior derecho se ubican varios países de menor tamaño, más abiertos, con ingresos más bajos y con las mayores limitantes estructurales. Ellos presentan similitudes con el modelo anglosajón al combinar una legislación laboral poco exigente con un reducido gasto en protección. Sus ciudadanos expresan una percepción alta de inseguridad, pero no la más alta de América Latina.

Los ordenamientos efectuados muestran la heterogeneidad de situaciones dentro de América Latina y permiten ilustrar la combinación de políticas de protección sociolaboral y de empleo, así como sus resultados en términos de percepción. Hemos hecha una comparación de los promedios del Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica con los de varios países desarrollados: Dinamarca, Bélgica, Holanda, Finlandia e Irlanda, la cual pone en evidencia las distancias que los separan, aun cuando se trata de los países latinoamericanos con mayores percepciones de seguridad y situados en cuadrantes similares. Mientras que los países mencionados de la OCDE destinan entre el 3,5 y el 5 por ciento del PIB a las políticas de empleo activas y los seguros de desempleo, las cifras de los países de América Latina comparables se ubican en torno al 1,5 por ciento. Lo mismo ocurre en relación a las limitantes estructurales, ya que a pesar de que los países latinoamericanos en ese grupo son los más urbanizados, el 82 por ciento y con más proporción de trabajo asalariado, el 73 por ciento, sus pares de la OCDE registran un 96 y un 92 por ciento, respectivamente.

En síntesis, el análisis destaca, a la luz de la experiencia internacional y regional, la importancia de la protección laboral (seguro de desempleo), de la capacitación y recalificación profesionales y de la intermediación para facilitar el proceso de reinserción de los trabajadores en las actividades en expansión. Ello permite desarrollar la empleabilidad disminuyendo los costos de transición. La protección laboral es particularmente importante para generar una percepción de seguridad, aún con legislaciones laborales más flexibles.; pero también se observa que la seguridad en el empleo (anclada en una legislación exigente), si no está acompañada de protección social, resultan en una percepción de inseguridad alta. Aun cuando la probabilidad de perder el empleo sea menor, el temor a que ello ocurra es mayor dada la inexistencia de un ingreso alternativo significativo. Por último, en situaciones de mayor flexibilidad es importante trasladar la protección del puesto de trabajo al trabajador, lo cual genera incentivos a la movilidad. Asimismo, la heterogeneidad de las relaciones de trabajo existentes establece límites a toda protección social supeditada a la inserción laboral, y destaca

la necesidad de garantizar y universalizar la cobertura con independencia de ella (véase CEPAL, 2006). Ello sirve para aumentar la percepción social de seguridad de empleo y , también, de ingresos.

Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina

Revista Internacional del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007

Bibliografía citada

Abramo, Laís, y Valenzuela, María Elena. 2005. «Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina», *Revista Internacinal del Trabajo* (Ginebra), vol. 124 (2005), núm. 4, págs. 399-430.

Banco Mundial. 2004. *Doing business in 2004. Understanding regulation*. Washington, Banco Mundial, IFC y Oxford University Press. Se encuentra en: <<http://rru.worldbank.org/Documents/DoingBusiness/2004/DB2004-full-report.pdf>> [consultado el 14 de mayo de 2007].

Boyer, Robert. 2006. *Employment and decent work in the era of flexicurity*. Working Paper num. 2006 - 21. París, Paris-Jourdan Sciences Economiques. Se encuentra en: <<http://www.pse.ens.fr/document/wp200621.pdf>> [consultado el 14 de mayo de 2007].

CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). 2007. *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2335. Santiago de Chile. Se encuentra en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/27814/Cohesion%20socialV4.pdf>> [consultado el 14 de mayo de 2007].

—. 2006a. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2294 (SES.31/3). Santiago de Chile. Se encuentra en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/>> [consultado el 14 de mayo de 2007].

—. 2006b. *Panorama Social de América Latina 2006*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2326-P. Santiago de Chile. Se encuentra en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/>> [consultada el 22 de mayo de 2007].

—. 2005. *Panorama Social de América Latina 2005*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2288-P. Santiago de Chile. Se encuentra en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/>> [consultada el 14 de mayo de 2007].

—. 2004. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2234 (SES30/3). Santiago de Chile. Se encuentra en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/>> [consultada el 14 de mayo de 2007].

Chacaltana, Juan. 2005. *Dimensiones de la productividad del trabajo en las empresas de América Latina. Un estudio comparativo de Argentina, México, Panamá y Perú*. Lima, OIT.

[[—; García, Norberto E. 2002. *Estabilidad laboral, capacitación y productividad*. Red de políticas de empleo. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Se encuentra en: <<http://cies.org.pe/files/active/0/R0006.pdf>> [consultado el 14 de mayo de 2007].]]

De Ferranti, David; Perry, Guillermo E.; Gill, Indermit S., y Servén, Luis. 2000. *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*. Washington, Banco Mundial. Se encuentra en: <<http://www.bancomundial.org/publicaciones/>> [consultado el 14 de mayo de 2007].

De Soto, Hernando. 2002. *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

—. 1986. *El otro sendero. La revolución informal*. Lima, Editorial El Barranco.

Gómez, Luis Ricardo. 1998. «Marco legal, caracterización y políticas de apoyo a la microempresa en Colombia», en Luis Ricardo Gómez, Gonzalo Huertas y Doris Olea: *Desafíos de la modernización y el sector informal urbano. El caso de Colombia*. Documento de Trabajo, núm. 87. Lima, OIT.

Latinobarómetro. 2005. *Informe Latinobarómetro 2005: 1995-2005. Diez años de opinión pública*. Santiago de Chile. Se encuentra en: <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf> [consultado el 14 de mayo de 2007].

Loayza, Norman V.; Oviedo, Ana María, y Servén, Luis. 2007. «The impact of regulation on growth and informality: Cross country evidence», en Basudeb Guha-Khasnobis, Ravi Kanbur, and Elinor Ostrom (directores): *Linking the formal and informal economy: Concepts and policies*. Oxford, Oxford University Press.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2002. *Employment Outlook 2002*. París.

OIT. 2006. *Entorno empresarial, legislación laboral y micro y pequeñas empresas*. Documento GB.297/ESP/1. Ginebra.

—. 2005. *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra.

—. 2004. *Economic security for a better world*. Ginebra.

—. 1991. *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General a la 78.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1991). Ginebra.

—. 1972. *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra. Se encuentra en: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1972/72B09_608_engl.pdf> [consultado el 14 de mayo de 2007].

Portes, Alejandro; Castells, Manuel, y Benton, Lauren A. 1989. *The informal economy. Studies in advanced and less Developed countries*. Baltimore, MD, The John Hopkins University Press.

Souza, Paulo R., y Tokman, Víctor E. 1976. «El sector informal urbano en América latina», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 94, núm. 3, págs. 385-397.

Tokman, Víctor E. 2007. *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*. Serie Políticas Sociales. Santiago, CEPAL.

—. 2006. *Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. Serie Financiamiento del Desarrollo núm. 170. Santiago, CEPAL. Se encuentra en: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/26093/lcl2507e.pdf>> [consultado el 14 de mayo de 2007].

—. 2004. *Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad*. Serie Financiamiento del Desarrollo núm. 150. Santiago, CEPAL. Se encuentra en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/20569/Serie%20150_Victor%20Tokman.pdf> [consultado el 14 de mayo de 2007].

—. 2001. *De la informalidad a la modernidad*. Santiago de Chile, OIT.

Yáñez, Ana María. 1998. «La legislación laboral y su impacto en la microempresa: costos y desafíos», en Eliana Chávez, Ana María Yáñez, César Luna Victoria, Ricardo de la Flor, Sandro Fuentes, y Marcos Robles: *Perú: El sector informal frente al reto de la modernización*. Lima, OIT, págs. 1-75. Se encuentra en: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_81_span.pdf> [consultado el 14 de mayo de 2007].