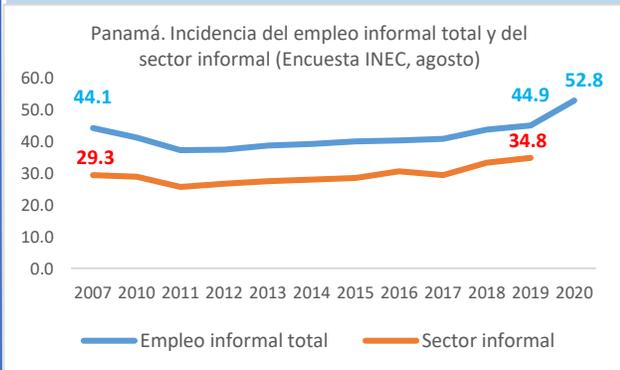




CARTA SOCIOECONOMICA (N° 1)

La Transición a la economía formal, vista desde la Recomendación 204 de la OIT



Fundación del Trabajo
Panamá, febrero, 2021

INTRODUCCION ¹

La Fundación del Trabajo inicia la difusión mensual de la presente “Carta Socioeconómica” que incluye información y análisis sobre diversos temas del mundo del trabajo de interés para empleadores, trabajadores, gobierno y sector académico.

El primer número se dedica al análisis de los desafíos y orientaciones para la transición de la economía informal a la economía formal, desde la perspectiva de la Recomendación 204 de la Organización Internacional del Trabajo (2015).

EL MARCO CONCEPTUAL

La economía informal (y en ese marco el empleo informal) es un concepto amplio que ha ido evolucionando desde su concepción inicial, expuesta en un viejo estudio de la OIT. ² Se trata de una *construcción analítica* compleja y heterogénea que esconde varios fenómenos económicos, sociales y laborales.

Las definiciones de sector informal y empleo informal consensuadas internacionalmente están en la “Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal” y en las “Directrices de una definición estadística de empleo informal.” ³ de la OIT. Ambos instrumentos son la base de la medición de la informalidad por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Panamá.

Con ese marco conceptual la informalidad va más allá del sector informal e incluye formas de trabajo no protegidas en el sector de empresas formales y en el servicio doméstico.

El sector informal se define a partir de las características de las unidades productivas e identifica a aquellos micronegocios escasamente organizados, no registrados oficialmente, de baja productividad, que operan a pequeña escala, ya sea como empresas de trabajadores por cuenta propia o como patronos informales con sus asalariados. En Panamá la definición operativa de sector informal incluye a patronos y asalariados de establecimientos

¹ Co Presidentes: Lic. Araceli De Gracia (Sector sindical) y José Javier Rivera (Sector empresarial). Responsable principal de la publicación: Miguel Del Cid, Asesor, FUNTRAB

² OIT, OIT, 1972, *Employment incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya.*

³ La primera resolución es de la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de enero de 1993; y las citadas directrices son de la 17ª CIET de diciembre de 2003.

de menos de cinco ocupados y a trabajadores por cuenta propia que no son profesionales y técnicos, más los trabajadores auxiliares (o familiares no remunerados).

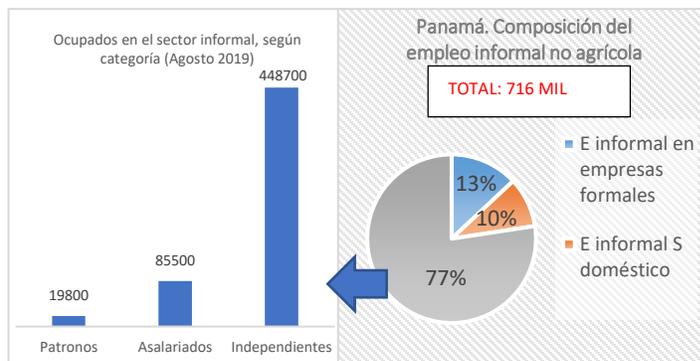
Por su parte el empleo informal en el sector formal de empresas incluye a los trabajadores asalariados que por razones de hecho o de derecho no están amparados por la legislación laboral o social. El INEC/Panamá incluye a los asalariados sin contrato de trabajo o que no cotizan a la Caja de Seguro Social.⁴

La anterior definición de sector y empleo informal es **tan solo una caracterización del fenómeno y no dice nada sobre sus determinantes o causas**. Ello resulta insuficiente para identificar las posibilidades de transitar hacia **la formalidad**, entendiendo por tal, una condición productiva y de ingresos que permite a las unidades productivas cumplir de manera sostenida con las obligaciones económicas y laborales del marco jurídico (pago de tarifas impositivas, prestaciones laborales y sociales, etc.). **Esta dinámica supone que puede haber un tránsito desde la informalidad hacia la economía formal y viceversa.**

La caracterización de la informalidad con criterios exclusivamente jurídicos limita la posibilidad de escudriñar las causas de fondo por las cuales esas unidades productivas no pueden superar las limitaciones estructurales para avanzar hacia la economía formal. Esto es así porque la falta de un contrato de trabajo, la no cotización a la seguridad social o ejercer por necesidad un trabajo por cuenta propia **es el resultado** de diversas determinantes o causas económicas, sociales y laborales, independientes de la voluntad o decisión de las personas.

DIMENSIONES DE LA INFORMALIDAD EN PANAMA

Siguiendo la definición oficial, una fotografía cuantitativa del empleo informal en Panamá el año previo a la pandemia (con una incidencia del 45%) es la siguiente:



Fuente: INEC, Encuesta de Mercado Laboral, agosto 2019

En septiembre – octubre de 2020 la informalidad se disparó al 52% de los ocupados no agrícolas debido al desplome de la demanda agregada de la economía; y si se incluyera el sector agrícola el fenómeno afectaría probablemente a más del 60% de la ocupación total del país.

La foto estadística de la informalidad confirma su condición compleja y heterogénea; y sugiere que las razones de la informalidad son diversas, por lo cual, las propuestas de políticas deben tener un carácter integral. Por tanto, los enfoques que reducen las razones de la informalidad a un exceso de regulación e intervención del Estado en los mercados resultan muy simplistas e insuficientes.

Estos enfoques seguidos por las instituciones financieras internacionales subrayan que una causa de fondo de la informalidad es el exceso de intervencionismo a través de instituciones laborales como el sindicato, la negociación colectiva y salario mínimo.⁵ Esta visión resulta contradictoria con la propia definición de informalidad en componentes como el servicio doméstico en que el rasgo de la informalidad es precisamente el incumplimiento de las normas del seguro social.

Sin desconocer los factores institucionales que frenan la formalidad, un enfoque alternativo subraya que las determinantes de fondo de la economía informal hay que buscarlas en el estilo de crecimiento no inclusivo que han seguido los países, que es incapaz de crear suficiente empleo formal para la creciente fuerza de trabajo. En el caso de Panamá, luego de un dinámico ciclo de crecimiento económico (2007- 2019), sólo aproximadamente la mitad de los nuevos empleos generados fueron asalariados y el

⁴ INEC, <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520191127150436DEFINICIONES%20Y%20EXPLICACIONES.pdf>

⁵ Banco Mundial, Banco Mundial (varios autores), Informalidad, Escape y Exclusión, Washington, 2007 (Resumen Ejecutivo).

resto de la creciente fuerza de trabajo tuvo que crearse su propia ocupación a través de trabajos por cuenta propia y de familiares sin remuneración, propensos en su mayoría a la informalidad.

Cabría preguntarse entonces:

(i) qué factores explican la dinámica de crecimiento del llamado sector informal?; qué factores impiden su salto a la formalidad?; que hay que hacer?;

(ii) Qué factores explican la dinámica del empleo informal en el sector de empresas formales? Qué factores impiden su formalización?. Son las instituciones laborales como el salario mínimo, los sindicatos o el derecho a la negociación colectiva como lo indican algunos enfoques?

(iii) Qué factores explican la informalidad en el servicio doméstico? Qué se puede hacer para formalizar a sus trabajadores?

No resulta fácil para una breve nota técnica como la presente discernir a fondo sobre las razones de la informalidad en sus diferentes componentes; aunque en algunos casos no será difícil identificar las razones inmediatas. Por ejemplo, el empleo informal en el **servicio doméstico** se debe por definición al incumplimiento del pago de la cotización a la Caja de Seguro Social. Pero la razón de fondo puede estar en la incapacidad de pago de los hogares, en la evasión deliberada del patrón con capacidad de pago, en la resistencia del propio trabajador para hacer efectiva la cotización, o debido a trabas administrativas en la CSS que dificultan el pago.

Las posibilidades de formalización del servicio doméstico pasa por una serie de medidas que conlleven a: (i) elevar los ingresos reales de los hogares mejorando la calidad de la inserción laboral y competencias de sus miembros; (ii) profesionalizar el servicio doméstico potenciando las capacidades y competencias de los trabajadores; (iii) sensibilizar a trabajadores y patronos sobre los derechos laborales, incluyendo el pago de la seguridad social; (iv) mejorar en la CSS los mecanismos de cobro de la cuota para facilitar el pago de la cotización.

En el caso de los **asalariados informales del sector formal** las razones podrían ser parecidas; y si fuera por incapacidad de pago del patrón, habría que ver

las causas que impiden a las empresas lograr los ingresos suficientes para cumplir las obligaciones de la formalidad. Aquí se debe tener en cuenta que la gran mayoría de las empresas que incumplen son PYMES que operan a pequeña escala, con limitado mercado y baja productividad. Las instituciones laborales no parecen ser determinantes de la informalidad en muchas actividades del comercio y los servicios donde los derechos fundamentales como la libre sindicalización y la negociación colectiva de trabajo no se cumplen.

La formalización del trabajo informal en el sector de empresas formales requiere también de políticas integrales como: (i) fortalecimiento de la capacidad productiva de la empresa y mejorar productividad, mediante el acceso al crédito, asistencia técnica, capacitación empresarial, etc.; (ii) medidas de apoyo a la expansión de los mercados para las PYMES; (iii) sensibilización sobre el cumplimiento de los derechos laborales; (iv) promoción del cumplimiento y facilitar el pago de la cuota a la CSS; (v) fortalecimiento de la inspección del trabajo (nivel sectorial y regional).

El problema podría ser más complejo en el llamado **sector informal** que está integrado mayoritariamente (casi 87%) por trabajadores por cuenta propia (y trabajadores familiares) en micronegocios, principalmente de subsistencia. En este caso, el principal determinante y factor restrictivo para el tránsito a la formalidad es su baja escala de producción, su bajo nivel de productividad y exiguos ingresos. De esta condición se podría excluir a las actividades de profesionales y técnicos con mayores calificaciones y competencias, que tienen mejores posibilidades de crecer en sus negocios y cubrir los costos de la formalidad. En este último grupo se ubican los potenciales emprendedores, con mayores posibilidades de modernización y formalización.⁶

La formalización de los trabajadores y unidades productivas del sector informal debe partir evaluando sus posibilidades económicas e identificar las que tienen viabilidad. En el caso de los componentes con mayor viabilidad se pueden aplicar las mismas medidas y políticas enunciadas previamente. También son pertinentes diversas medidas de estímulo, como la simplificación de trámites administrativos y de pago de derechos y tributos, acceso al crédito y otros servicios públicos para alentar la formalidad, los cuales se describen en la Recomendación 204 de la OIT.

⁶ Solamente el 6% de los trabajadores independientes se desempeñan en ocupaciones profesionales y técnicas y el 14%

tienen más de 12 años de escolaridad. FUNTRAB, Nota Técnica N° 18.

ORIENTACIONES DE POLITICAS QUE BRINDA LA RECOMENDACIÓN 204 DE LA OIT

La Recomendación 204 de la OIT brinda un amplio marco para el diseño de políticas en atención a las diversas dimensiones de la informalidad y su tránsito a condiciones de formalidad que puedan ser sostenibles. El mismo se plantea considerando todo el instrumental normativo de la OIT (convenios internacionales y recomendaciones pertinentes).

El marco de políticas debe considerar la realidad y alcances de la economía informal en cada país; y sus características y condiciones de viabilidad para avanzar hacia una formalización que sea sostenible.

La Recomendación 204 es un texto comprehensivo de nueve secciones que incluye: (i) una descripción de objetivos y ámbito de aplicación; (ii) principios rectores; (iii) marco jurídico y de políticas; (iv) políticas de empleo; (v) derechos y protección social; (vi) incentivos, cumplimiento de las normativas y control de la aplicación; (vii) libertad sindical, libertad de asociación, diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y trabajadores; (viii) recopilación de datos y seguimiento y; (ix) aplicación.

Un recuento sucinto de algunas de las orientaciones centrales subraya lo siguiente:

1. Se requiere como contexto, una **estrategia de desarrollo sostenible, con un marco integrado de políticas** que asegure la coherencia y coordinación en los ámbitos macroeconómicos, microeconómicos, sectoriales y en los niveles institucionales.

2. Se requiere un **marco de políticas de crecimiento inclusivo, promoción del trabajo decente en la economía formal, fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio al desarrollo de empresas sostenibles, promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, fortalecimiento de las organizaciones empresariales, sindicales y del diálogo social; acceso a la educación y formación continua de carácter inclusiva; acceso a los servicios financieros, acceso a la infraestructura y tecnología, extensión de la cobertura de la seguridad social a la economía informal y políticas eficaces de salud y seguridad en el trabajo.**

3. Preservar oportunidades a los trabajadores y unidades económicas durante la transición,

facilitando medios para lograr reconocimiento de su propiedad intelectual y los medios para fortalecer los derechos de propiedad y acceso a la tierra.

4. Promover el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales y la protección social entre las unidades productivas de la economía informal y **facilitar su incorporación progresiva, adaptando los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones de acuerdo a la capacidad contributiva.**

5. Promover las ventajas de una transición efectiva a la economía formal y proporcionar incentivos para realizarla, como un mejor acceso a los servicios para empresas, al financiamiento, a la infraestructura, a los mercados, a la tecnología, a los programas de formación y capacitación a los derechos de propiedad.

6. **Para facilitar el tránsito se debería reformar las normativas para la creación de empresas, minimizando la tramitología y los costos de registro; simplificar el cálculo y el pago de impuestos y contribuciones; promover el acceso a la contratación pública; mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos; mejorar el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de competencias laborales y a servicios de desarrollo empresarial.**

7. **Las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían, cuando proceda, ampliar su afiliación y prestación de servicios a los trabajadores y unidades económicas de la economía informal.**

La Recomendación 204 es una carta comprehensiva de orientaciones para promover y facilitar el tránsito de la economía informal a la economía formal, considerando la complejidad de situaciones y componentes de la informalidad.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en cada país habrá unidades económicas de la informalidad que difícilmente podrán transitar hacia la formalidad, debido a sus propias características ocupacionales y productivas y a los problemas estructurales de una demanda agregada comprimida o con límites naturales.

La política económica, social y laboral debe considerar otras opciones de políticas y programas para esos componentes de la economía informal que no tienen viabilidad para escalar y progresar.