

De la informalidad a la modernidad^{1, 2}

Víctor Tokman

La creciente informalización del trabajo obliga a elaborar estrategias de apoyo a la regulación, formalización y modernización de dicho sector. No obstante, el autor enfatiza que las acciones deben garantizar la participación e integración de los actores involucrados (personas e instituciones) promoviendo el logro de la ciudadanía económica y fomentando el goce de los beneficios y derechos (laborales e individuales) que conlleva el proceso de formalización. Víctor Tokman es doctor en economía y fue Director de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

A. LAS ESTRATEGIAS DE APOYO AL SECTOR INFORMAL

Existe consenso entre los actores políticos y sociales y analistas sobre la conveniencia de prestar atención al sector informal, tanto por su importancia en relación con el empleo como respecto a la pobreza. Hay, asimismo, un número creciente de programas destinados a apoyar las actividades informales, con características similares en países muy diversos de la región. Este amplio acuerdo está avalado en el plano político por la adopción de estrategias a nivel gubernamental de alta jerarquía y por la creciente aceptación e, incluso, activa participación en algunos casos de los actores sociales, en particular, de empresarios y sindicatos. Esta aceptación se fundamenta, además, en la evidencia de que aun en épocas de restricciones económicas las políticas de promoción del sector informal son factibles, rentables y cuentan con apoyo financiero internacional.

cas de restricciones económicas las políticas de promoción del sector informal son factibles, rentables y cuentan con apoyo financiero internacional.

9

El consenso es, sin embargo, limitado, pues no incluye una visión estratégica compartida. Esto, a nuestro juicio, conspira contra la efectividad de las políticas adoptadas, que en muchos casos son individualmente correctas pero resultan insuficientes y de efectos restringidos al no responder a una aproximación más integrada.

En este capítulo se pretende recoger los aportes que emergen de una serie de investigaciones recientes realiza-

Aun en épocas de restricciones económicas las políticas de promoción del sector informal son factibles, rentables y cuentan con apoyo financiero internacional

Las políticas adoptadas, que en muchos casos son individualmente correctas, resultan insuficientes y de efectos restringidos al no responder a una aproximación más integrada

10

das por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y cuya síntesis en distintos planos conforman los siguientes capítulos de este libro. Previamente, en esta sección se asocia la falta de una orientación compartida con la carencia de un diagnóstico común del sector informal, sobre el cual, además, se ha enriquecido su concepción durante el cuarto de siglo transcurrido desde su enunciación inicial en el informe pionero de la OIT sobre Kenia en 1972 (OIT, 1972). Las diversas interpretaciones y la heterogeneidad de las actividades informales derivan en estrategias diferentes. Por otro lado, el énfasis en la perspectiva regulatoria ha tenido como consecuencia la asimilación de la informalidad con la ilegalidad y la precariedad laboral, dos características vinculadas a ella, pero conceptualmente distintas. A esta materia se dedica la segunda sección de este capítulo. Por último, la tercera parte explora las opciones estratégicas para regular el ámbito informal y propone los lineamientos de una óptica diferente para formalizar las actividades informales y, así, facilitar su incorporación plena al proceso de modernización.

1. La creciente informalización

Es evidente la importancia del sector informal en términos de creación de empleos en América Latina. Hacia 1999, el 46.4 por ciento de la ocupación en las ciudades está en actividades informales, proporción que se eleva al 50 por ciento en las mujeres y es de casi 44 por ciento entre los hombres. Además, su participación ha experimentado un crecimiento constante³. En promedio, seis de cada diez nuevos puestos de trabajo generados desde 1990 en la región han sido informales; con ello, el porcentaje de ocupados informales en relación con la ocupación no agrícola se elevó del 42.8 por ciento al 46.4 por ciento mencionado. La importancia de la informalidad es variable entre países; en algunos como Bolivia, Honduras y Paraguay supera el 60 por ciento, pero es inferior al 50 por ciento en otros como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México, Uruguay y Venezuela; sólo en Chile y Panamá se encuentra bajo el 40 por ciento. En todos ellos, sin embargo, quizás con la excepción de Chile, la participación de los informales se incrementa en los años noventa.

Este proceso de informalización en aumento incluye una transformación dentro del mismo, ya que en el decenio de los ochenta son las microempresas (aquellas unidades productivas de menos de cinco ocupados según los paí-

ses) las que muestran un crecimiento mayor, que se aminora en la década de los noventa. En esta última, alrededor de tres de cada seis nuevos ocupados informales se desempeñan por cuenta propia, dos están en microempresas y uno en el servicio doméstico. Ello requiere de un análisis de mayor profundidad, pues la calidad de los empleos en microempresas es mejor que la de otras ocupaciones informales, ya que permiten alcanzar ingresos que son sólo entre el 10 y el 20 por ciento inferiores a los que se obtendrían en los sectores modernos.

Crecientemente, estas empresas pasan a transformarse en opciones válidas de creación de empleo en relación con el ingreso, aunque distan todavía de presentar condiciones aceptables de estabilidad y protección laboral y social. Entre el 65 y el 95 por ciento de los trabajadores de microempresas carece de contrato escrito y entre el 65 y el 80 por ciento no están afiliados ni a sistemas de salud ni de pensiones por vejez. Trabajan más horas que las legales y están sujetos a mayores riesgos de accidentes en el trabajo. Con frecuencia, aquí no se respetan los derechos laborales básicos como el no uso de trabajo forzoso o del trabajo infantil, la no discriminación y las libertades de asociación y de negociación (OIT, 1997).

La explicación de la importancia creciente de la informalidad a partir de los años ochenta es clara y marca un

quiebre con respecto a las tres décadas anteriores al ajuste. Entre 1950 y 1980, el sector informal aportó alrededor de cuatro de cada diez nuevos puestos de trabajo generados; es decir, la mitad de su contribución durante el ajuste. Dos son los factores más significativos que determinan este comportamiento: la desaparición del sector público como empleador neto y el ajuste a través de reducción de empleo en las empresas de mayor tamaño. En casi todos los países no sólo se reduce la participación del empleo público, sino que en varios de ellos se contrae en valores absolutos. El sector público se ha debido ir ajustando como parte de la política de disminución del déficit fiscal y de privatización de activos. A su vez, las empresas privadas de mayor tamaño enfrentaron la apertura económica incrementando su productividad, lo que lograron fundamentalmente mediante la reducción de empleo. Esto fue así, en particular durante el decenio de los ochenta, en la primera fase del ajuste; posteriormente, en los años noventa se registró una recuperación en las contrataciones de personal, aunque todavía a un ritmo inferior que el crecimiento del empleo total. Durante los años ochenta, sólo quince de cada cien nuevos empleos fueron generados en empresas de mayor tamaño, lo que implica un tercio de la contribución que efectuaban antes del ajuste. La expansión de las microempresas en esa década contribuyó a crear parte de los empleos que la gran empresa dejó de generar, aunque el sector moderno en

los años noventa más que duplicó el aporte que hizo durante el ajuste a la generación de empleos (véase Gráfico 1).

2. La evolución de los diagnósticos e interpretaciones

El concepto de sector informal se introdujo en 1972 en el informe de la OIT sobre Kenia (inspirado, a su vez, en un artículo previo de Hart, 1970). El aporte conceptual consistió en llamar la atención acerca de que, en países de menor desarrollo relativo, el problema de empleo se concentra no tanto en el desempleo sino, principalmente, en aquellos que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente. Los denominados “trabajadores pobres” (*working poor*) desarrollan actividades de baja productividad, pero que resultan funcionales al resto de la economía. La visibilidad de estas actividades y su concentración en las zonas urbanas permitió su identificación, pero su conceptualización se efectuó por oposición a lo formal o por la exclusión de los mercados y de los recursos productivos.

12

En países de menor desarrollo relativo, el problema de empleo se concentra no tanto en el desempleo sino, principalmente, en aquellos que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente

Pero esa aproximación operativa resulta insuficiente para orientar una estrategia global hacia el sector informal.

A partir del mencionado informe ha proliferado en América Latina una serie de contribuciones que tienden a visua-

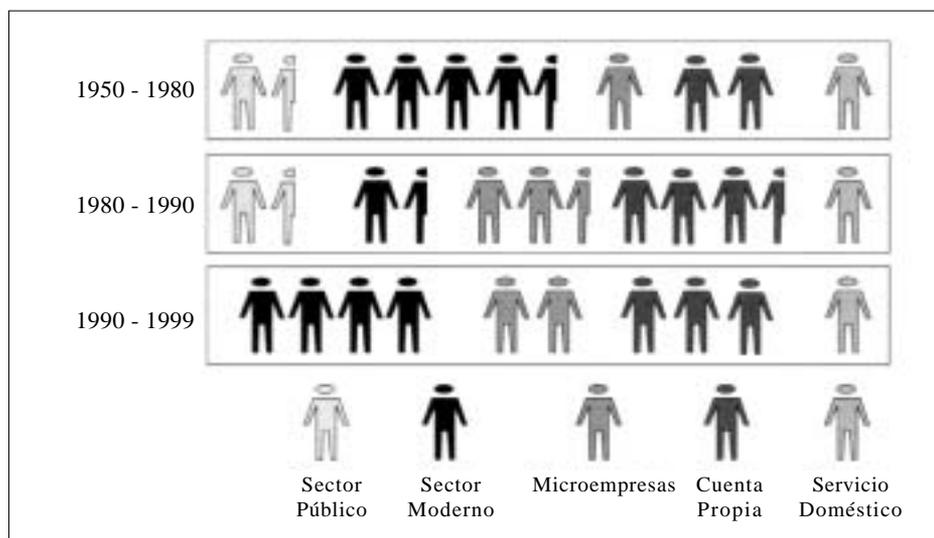
lizar la informalidad desde una doble perspectiva (Tokman, 1995). La primera se ubica en la lógica de la sobrevivencia, donde el sector informal es el resultado de la presión del excedente de mano de obra por empleo, cuando los buenos empleos, generalmente en los sectores modernos, son insuficientes. Esta ha sido la historia en América Latina y, en general, en los países en desarrollo. Una población que crece rápido, una fuerza de trabajo que presiona por encontrar trabajo, particularmente en las ciudades, y buenos empleos en los sectores modernos, pero que crecen a ritmos insuficientes. En países donde los seguros de desempleo no abundan, o cuando los hay resultan insuficientes, la gente busca sus propias soluciones produciendo o vendiendo algo que le permita obtener algún ingreso para sobrevivir.

Una segunda lógica, de desarrollo más reciente que la anterior, es la de descentralización productiva (Portes; Castells y Benton, 1989). Ella se asocia a la globalización y a los cambios que ocurren en la división internacional del trabajo. Este contexto requiere de una adaptación de las empresas modernas para enfrentar una demanda más inestable y, por ende, de la introducción de sistemas de producción que resulten a la vez más flexibles y eficientes. Para ello, se recurre a descentralizar los procesos de producción y de trabajo, lo que permite reducir los costos de producción y, principalmente, los laborales y facilita trasladar las fluctuaciones de la demanda hacia el

Gráfico 1

América Latina: Participación de los sectores en la generación de empleo 1950-1999

(Número de ocupados en los sectores por cada diez nuevos empleos)



Fuente: Elaboración OIT

13

exterior de la empresa. La descentralización se asocia a la subcontratación de productos y de mano de obra, promovida recientemente por reformas laborales en algunos países, o producida de manera espontánea porque genera mayores posibilidades de evasión de las obligaciones laborales.

Los énfasis de las interpretaciones se han modificado con el paso del tiempo, aunque la lógica de la supervivencia ha sido y continúa siendo un factor determinante en el desarrollo de la actividad informal. Crecientemente, se advierte también una mezcla de

actividades que se introducen derivadas de la lógica de descentralización, particularmente en un escenario de apertura económica acelerada como el que predomina en la actualidad en América Latina. Se deben distinguir, sin embargo, los factores que determinan la creación de ocupaciones informales, del grado de inserción al resto de la actividad económica. No toda actividad generada por la ne-

No toda actividad generada por la necesidad de sobrevivir es marginal o desconectada del resto del sistema. Aquellas que surgen producto de la descentralización, por definición, son funcionales a las grandes empresas

cesidad de sobrevivir es marginal o desconectada del resto del sistema. Como es obvio, aquellas que surgen producto de la descentralización, por definición, son funcionales a las grandes empresas.

Las diferentes visiones no afectan notoriamente la descripción de las actividades, aunque sí pueden resultar en opciones estratégicas alternativas. Las características se refieren al pequeño tamaño, al uso de tecnologías simples, al escaso requerimiento de capital por persona ocupada y a la discontinuidad que existe entre micro y grandes empresas en cuanto a los requerimientos de capital, lo que dificulta su evolución. Existe, además, una escasa división en la propiedad de los medios de producción y la mano de obra asalariada bajo contrato constituye la excepción. Las diferentes formas de inserción productiva definen, a su vez, un conjunto heterogéneo que requiere de tratamientos diferenciales de políticas.

Una última característica que adquirió importancia creciente en los análisis más recientes es la operación fuera del marco legal e institucional prevaleciente (De Soto, 1986). Se debate, sin embargo, en qué medida este tipo de operación es una causa o una consecuencia derivada de la actividad informal. Esta perspectiva aporta, a nuestro juicio, un instrumento importante para la acción. Constituye un área que requiere atención, sobre la que se concentrará el análisis posterior de este capítulo.

3. *Los enfoques divergentes*

Las interpretaciones señaladas dan lugar a orientaciones estratégicas diferentes. La perspectiva general en que se sitúa este trabajo es la que plantea como objetivo la búsqueda de la incorporación del sector informal al proceso de modernización, que en grados diversos experimentan los países latinoamericanos. Ello, como alternativa a concebir una estrategia de apoyo a la sobrevivencia entendida como una política contra la pobreza con un sesgo de asistencia social. Si bien debe reconocerse que el sector informal comprende también actividades de supervivencia sin perspectivas de integración a los circuitos económicos principales, existe una amplia gama de actividades informales cuyas posibilidades de expansión se relacionan con la capacidad de incorporación plena a la formalidad.

Esto constituye un objetivo importante, pues permitiría que el apoyo al sector informal genere un comportamiento autosostenible de crecimiento y, por ende, no dependiente del apoyo permanente del gobierno. A su vez, el alivio a la pobreza mediante un apoyo a la sobrevivencia, un objetivo también significativo, tiende sin embargo a perpetuar las desigualdades y transforma en permanente la segmentación. Por ello, el énfasis propuesto es del tránsito a la integración, lo que permitirá además aclarar la orientación de las instituciones que se han creado para apoyar las actividades informales, que se debaten entre la asistencia social y la

promoción productiva, de lo que suelen resultar acciones contradictorias que, peor aún, derivan en algunos casos en conflictos interinstitucionales.

La integración del sector informal al proceso de modernización puede alcanzarse por distintas vías no excluyentes. Las políticas prevalecientes con esta orientación se inscriben por lo general en una triple dimensión. La primera, es el apoyo que busca fomentar el desarrollo productivo de las microempresas, facilitando el acceso a los mercados y a los recursos productivos. Los más frecuentes son los programas de créditos, de capacitación y de acceso a mercados más dinámicos mediante la promoción de la organización y la comercialización.

La segunda dimensión se refiere al desarrollo del bienestar social de los ocupados en el sector informal. Es en este plano donde las políticas tienden a confundirse con las políticas contra la pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en las unidades de pequeña escala la familia y la empresa aparecen mezcladas. El taller o pequeño negocio es una combinación de relación laboral y familiar; los bienes de capital, incluyendo el transporte cuando existe, constituyen, a la vez, bien de inversión porque sirven para trasladar mercaderías, y bien de uso familiar como medio de locomoción. Existe fungibilidad de recursos que convierte, en un momento dado, a la falta de cobertura por el lado del bienestar social

en un obstáculo al buen funcionamiento económico; si se enferma el propietario que es a la vez dueño, trabajador y vendedor de la pequeña empresa y que no cuenta con seguro de salud, la empresa colapsa. Se presentan entonces externalidades en la complementación de políticas que, orientadas desde una perspectiva de bienestar social, generan una interacción positiva con el desarrollo productivo de los pobres.

Por último, una tercera vía de acción se dirige al marco regulatorio institucional. Si bien las actividades informales no surgen como resultado de un esquema regulatorio inadecuado, sino por la incapacidad de generación de empleo productivo a ritmo suficiente, esto no debe conducir a desconocer que la corrección de las imperfecciones de los sistemas regulatorios favorece la integración de las actividades informales a la modernización. El debate de los últimos años ha evolucionado. Entre el simplismo de esperar que basta un cambio en la legislación para solucionar los problemas y la negación de que la ley tiene alguna incidencia sobre el sistema económico, se ha registrado un acercamiento substancial.

Es dentro de esta última perspectiva que se desarrollará este capítulo, no por restar relieve a las dos primeras vías de acción, sino solamente para lograr profundizar una estrategia de modificación del marco regulatorio que facilite la incorporación de los informales.

B. LA FORMALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LA INCORPORACIÓN

1. Entre subterráneo y legal: el predominio de las áreas grises

Una de las interpretaciones comúnmente aceptadas sobre la existencia de actividades informales se refiere al desarrollo de éstas al margen del sistema regulatorio vigente. Es decir, se trata de labores que se desarrollan sin cumplir con los requisitos establecidos en las regulaciones, sean éstas leyes o procedimientos. Asimismo, y en una visión más positiva, la exclusión

se asocia con su falta de acceso a las políticas de fomento y, en particular, al crédito, la capacitación y los mercados. Esta aproximación al sector informal enfatiza su ilegalidad como característica primordial y tiende a visualizarlo como un conjunto de actividades encubiertas o sumergidas de la economía.

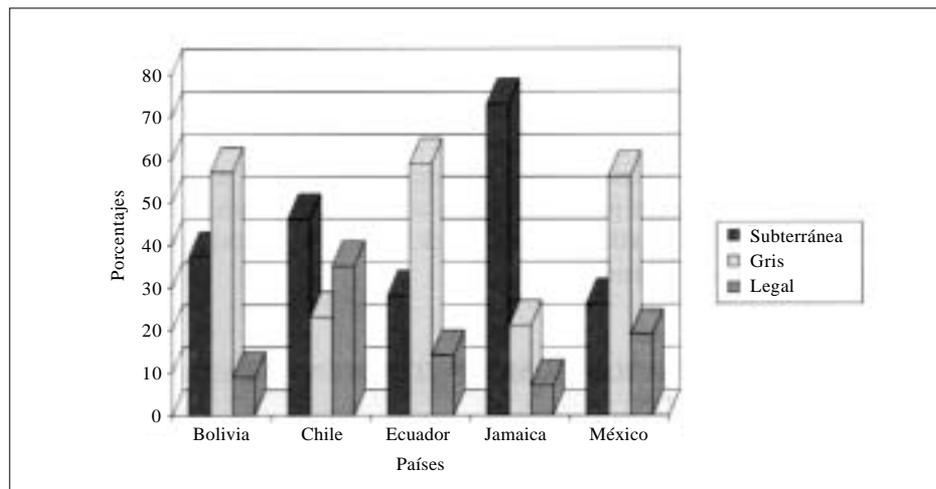
La realidad es, sin embargo, más matizada. Ni el sector informal opera absolutamente “en negro”, ni su opuesto, el sector moderno, lo hace con un irrestricto apego a la legalidad. Predominan en cambio las llamadas áreas grises que, en trabajos anteriores (Tok-

Ni el sector informal opera absolutamente “en negro”, ni su opuesto, el sector moderno, lo hace con un irrestricto apego a la legalidad

16

Grafico 2
Informalidad e ilegalidad

(Porcentaje de unidades informales por grados de ilegalidad)



Fuente: Elaboración propia con información de Tokman y Klein (1996) y Tokman (1992).

man, 1992; Tokman y Klein, 1996), se han caracterizado como el cumplimiento parcial de ciertos requisitos legales o procesales, incluyendo la ilegalidad absoluta, pero también la legalidad plena. Sin embargo, el panorama prevalente en la informalidad es un área intermedia entre estas últimas: se cumple con ciertos requisitos de registro, pero no se pagan los impuestos; se observa parte de las regulaciones laborales, pero no todas. Tal situación es extensiva a las actividades modernas, particularmente en países con escasa disciplina fiscal y reducida capacidad de fiscalización; obviamente, en ellas la ilegalidad absoluta es casi inexistente, pero la legalidad parcial es también significativa.

Las nuevas evidencias empíricas contenidas en los trabajos de investigación de la OIT sustentan esta afirmación sobre la existencia de áreas grises, tanto en el sector formal como en el informal. Así, y en el caso del sector formal, los contratos no registrados en las empresas privadas de los países del Mercosur abarcan el 32 por ciento del total de asalariados en Argentina, 38 por ciento en Brasil, 68 por ciento en Paraguay y 24 por ciento en Uruguay (Galín, 1997). Otro trabajo reciente (Martínez y Tokman, 1999) muestra que el porcentaje de trabajadores asalariados sin contrato en 1996 supera el 40 por ciento en Perú, se ubica alrededor del 32 por ciento en Argentina y Colombia y en Chile alcanza al 16 por ciento. Incluso, un porcentaje no marginal de dichos trabajadores, que as-

ciende a más de la mitad en Argentina y Colombia, un cuarto en Perú y uno de cada tres en Chile, se encuentra en empresas de mayor tamaño. Por otro lado, casi todos los nuevos empleos generados en Argentina en la década de los noventa han sido sin contratos y una parte importante, como se señaló, en grandes empresas. La mitad de los nuevos empleos en Perú tuvo también estas características.

A lo anterior debe agregarse que, por efecto de las reformas laborales, se han ampliado las posibilidades de contratar trabajadores bajo regímenes contractuales atípicos, generalmente de duración determinada y sujetos a un mayor grado de precariedad, sea por la inestabilidad ocupacional que involucran o por la reducción, legal o de hecho, del grado de protección laboral y social. Más del 55 por ciento de los contratos laborales en Perú son de estas características; en Chile superan el 20 por ciento y en Colombia alcanzan al 10 por ciento. En Argentina, de los nuevos empleos asalariados con contrato creados durante 1997, el 85 por ciento fue bajo estos contratos atípicos.

Se produce entonces en el campo laboral una acumulación de trabajo no declarado y de trabajo precario, con-

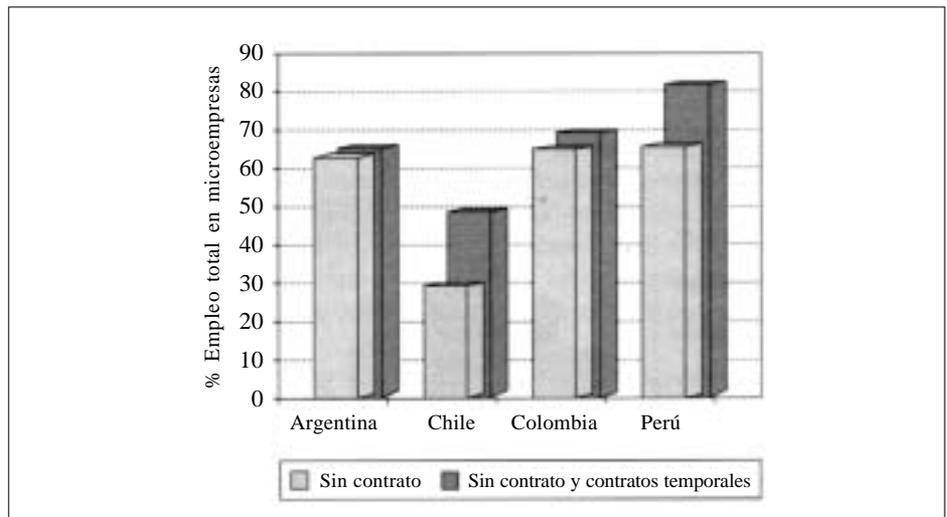
La falta de contrato y la existencia de una relación contractual precaria son de uso difundido y esto no necesariamente refleja informalidad sino evasión o, en algunos casos, la aplicación de un instrumento habilitado por la legislación laboral

ceptos que se identifican usualmente con la informalidad. Informal, ilegal y precario pasan a ser utilizados como sinónimos. Como se analizó previamente, la falta de contrato y la existencia de una relación contractual precaria son de uso difundido y esto no necesariamente refleja informalidad sino evasión o, en algunos casos, la aplicación de un instrumento habilitado por la legislación laboral. La informalidad de la operación en pequeña escala genera como resultado la incapacidad de absorber los costos que implica regularizar la situación contractual y de protección de sus trabajadores, pero ese no es el caso de las empresas de mayor tamaño. Sólo en las microempresas

estos conceptos tienden a conformar un mismo fenómeno de informalidad. Como puede apreciarse en el Gráfico 3, en promedio, alrededor del 65 por ciento de los asalariados en microempresas en Argentina, Chile, Colombia y Perú carecía de contrato o se encontraba en situación de precariedad en distintos años del decenio de los noventa. Dichos porcentajes varían desde más del 80 por ciento en Perú, a alrededor del 50 por ciento en Chile.

Debe tenerse en consideración, además, que no se incluye aquí a aquellos contratos que, no obstante estar registrados, figuran en ellos montos salariales inferiores a los realmente

Gráfico 3
Trabajo precario y "en negro" en microempresas



Fuente: Martínez y Tokman (1999).

pagados como una forma de reducir los aportes y las contribuciones que corresponden al trabajador y al empleador, respectivamente. Por otra parte, la evidencia sobre el sector informal arroja que el porcentaje de microempresas que paga sólo algunas de las contribuciones destinadas a financiar las prestaciones laborales llega en Perú al 65 por ciento (sólo el 6.4 por ciento paga todas las contribuciones, mientras el 28.6 por ciento no paga ninguna), al 70 por ciento en Brasil y al 57 por ciento en Chile (OIT, 1997a y 1997b).

Los porcentajes de las microempresas que pagan algunos de los impuestos en vigencia son significativamente más altos. Así, en Perú, en 1996 el 94 por ciento de los microempresarios pagaba algún tipo de impuestos; en Chile, en 1990 cerca del 70 por ciento de las microempresas con cinco o menos trabajadores y el 96 por ciento de aquellas de más de cinco trabajadores pagaban el impuesto a la renta y al valor agregado; en Ecuador, el impuesto a la renta era pagado por el 78 por ciento de las microempresas pequeñas y el 94 por ciento de las de mayor tamaño, mientras que el 54 por ciento y el 81 por ciento, respectivamente, pagaban el impuesto al valor agregado. En este último país, casi el 80 por ciento de las microempresas pagaba alguno de los impuestos municipales. Existe entonces una proporción significativa de las microempresas, la mayoría en varios países, que cumple sólo parcialmente con las leyes laborales y tributarias.

2. Las barreras de acceso a la legalidad

Recientes investigaciones de la OIT también confirman el alto costo de la formalidad. Así, para legalizar la operación de la microempresa, sus propietarios deben realizar, cuando menos, once operaciones administrativas diferentes en Brasil, nueve en Perú, seis en Colombia y cuatro en Chile. Obviamente, cada una de estas operaciones (por ejemplo, obtener licencia de funcionamiento o la licencia sanitaria) implica a su vez un gran número de trámites y de pasos administrativos. Además, los microempresarios deben pagar, al menos, diez diferentes impuestos y cargas laborales en Brasil, siete en Colombia y ocho en Perú. El número de trámites y los días hábiles que deben dedicarse a esta tarea son variables entre los países, como se refleja en el Gráfico 4. Los mismos son el resultado de la cantidad de reglamentos, de la eficacia de la burocracia y del tipo de organización administrativa institucional del país.

La heterogeneidad de relaciones con respecto al sistema de regulación dificulta definir la informalidad a partir exclusivamente de esta variable, cuando, en rigor, las características estructurales relacionadas con la disponibilidad de fuerza de trabajo, la organización de la producción y del trabajo y la composición de los mercados son también factores determinantes, aunque en definitiva tiendan a asociarse además

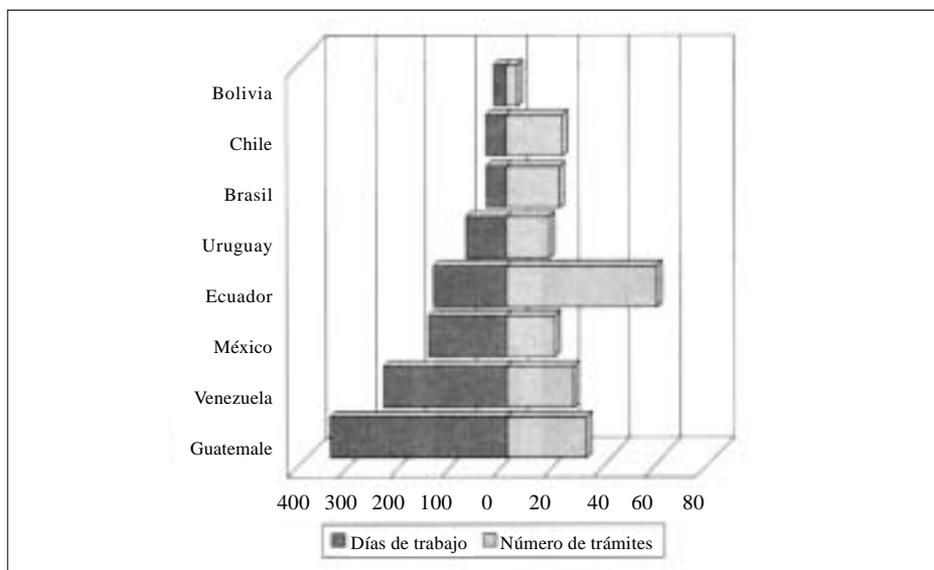
En la actualidad, los informales no pueden cumplir con los requisitos y costos que implica la incorporación a la formalidad

con un cierto grado de operación al margen de la regulación.

Aun teniendo en cuenta esta diferencia conceptual, parece relevante profundizar también las opciones estratégicas para incorporar al sector informal al sistema regulatorio como vía para su participación más plena en la modernización. El punto de partida es que, en la actualidad, los informales no pueden cumplir con los requisitos y costos que implica la incorporación a la formalidad. En el estudio para Perú (OIT, 1997a) se estimó cuántas microempresas podrían cumplir con el con-

junto de obligaciones laborales. Sólo el 35 por ciento de aquellas con cinco o menos trabajadores y el 60 por ciento de las de entre seis y diez trabajadores estaba en condiciones de hacerlo. Se estimó, además, que si éstas cumplieren efectivamente con todos los pagos requeridos, tres cuartas partes verían reducidas sus utilidades a menos de la mitad del total. Al incorporar en el cálculo las obligaciones tributarias, el porcentaje de microempresas sería significativamente inferior al 35 por ciento estimado. Más allá de los factores que explican estas diferencias, el fenómeno indica un desajuste entre requisitos y posibilidades y señala la necesidad de restablecer un equilibrio más facti-

20 **Gráfico 4**
Número de trámites administrativos y tiempo dedicado a realizarlos



Fuente: OIT y estudios de países del proyecto OIT/PNUD.

ble y realista, si la intención es avanzar en la formalización como un instrumento para la incorporación.

Dada la heterogeneidad que representa la existencia de las zonas grises antes mencionadas, así como la segmentación existente al interior de la informalidad, resulta pertinente preguntarse si es necesario aplicar una normativa diferenciada, que responda a las características y posibilidades del sector informal y, dentro de éste, de sus distintos segmentos. Sin embargo, una condición previa para responder a esta interrogante y, a partir de dicha respuesta, formular opciones estratégicas que permitan regular lo informal, es examinar las posibilidades de modernización de cada uno de estos segmentos.

La evidencia empírica disponible con relación a la productividad y a los ingresos del segmento integrado por las unidades productivas que responden a estrategias de supervivencia muestra que es muy poco lo que se podría lograr mediante la modernización productiva ya que, por lo general, se trata de unidades familiares al interior de las cuales no se establecen relaciones laborales propiamente dichas y que, por su propio carácter de sobrevivencia, operan con niveles tan bajos de productividad e ingreso que quedan al margen de la posibilidad de hacer frente a obligaciones administrativas y tributarias. Para ellas, la estrategia más adecuada sería una política antipobreza, lo que no significa despreocuparse del

acceso al crédito y a la capacitación, así como de las condiciones de seguridad e higiene existentes en sus lugares de trabajo.

Las opciones estratégicas para formalizar lo informal deberían, entonces, concentrarse en aquellas unidades productivas con potencial de modernización productiva.

C. OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA REGULAR LO INFORMAL

El sector informal opera, entonces, más allá de la regulación. De esta manera evita los costos, pero también pierde las oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización.

Esta exclusión, como se analizó, no es plena, sino que prevalece una integración a medias en la que predominan las tonalidades grises, como resultado de una estrategia de minimizar los costos de las sanciones eventuales, sean éstas multas o coimas, al cumplir con algunos de los requisitos exigidos por las leyes y procedimientos, pero no con todos, o en otros casos, al recurrir a adecuaciones de los requisitos. Así lo indican numerosos estudios de casos realizados: las microempresas se inscriben como sujeto de tributación, pero no pagan los impuestos; recu-

21

El sector informal opera más allá de la regulación. De esta manera evita los costos, pero también pierde las oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización

Ante la situación de este sector excluido, las políticas tradicionalmente aplicadas han sido de tres naturalezas diferentes, fluctuando entre ignorarlo, perseguirlo o blanquearlo

ren a permisos de funcionamiento para actividades comerciales, pero realizan actividades industriales, generalmente asociadas a un nivel de exigencia mayor por disposiciones de seguridad, ambientales, de ubicación y otras; funcionan en un nivel de equilibrio a bajo ingreso y con escasas posibilidades de crecer; carecen de credenciales aceptables para desarrollar sus actividades como empresarios y como trabajadores.

Ante la situación de este sector excluido, que en la realidad carece de ciudadanía económica plena, las políticas tradicionalmente aplicadas han sido de tres naturalezas diferentes, fluctuando entre ignorarlo, perseguirlo o blanquearlo. La primera estrategia predominó durante muchas décadas, en el convencimiento generalizado de que el crecimiento y la modernización generarían puestos de trabajo estables y protegidos para todos. El “goteo” sólo requería de tolerancia. Esta política contemplativa, como se señaló, se desarrolló sin perjuicio de que los informales estuvieran sujetos a los riesgos de sanción y a una realidad de sobrevivencia con bajos niveles de ingreso.

La segunda forma de abordar el tema, perseguir a los informales, ha estado frecuentemente asociada a los gobiernos autoritarios, pero también a aquellos que buscan el paradigma de

la eficiencia. La alienta, en cualquiera de estos casos, la percepción de que los informales son “violadores del sistema” y operan en contra de éste, justificando así la persecución en determinadas ocasiones con propósitos de mayor fiscalización en materias tributaria, laboral o ambiental y, en otras, simplemente con fines policiales por mejor uso del espacio público, principalmente en los centros urbanos.

Por último, la tercera política, también de uso frecuente en la región, ha sido la de facilitar el “blanqueo” del sector informal a través de medidas excepcionales, de perdonar las obligaciones anteriores o de reducir el costo de su puesta al día.

Sin embargo, estas tres vías de abordaje de la informalidad constituyen respuestas parciales a un problema de mayor envergadura, que es el de facilitar el tránsito desde la informalidad a la modernidad, proceso al que se refiere esta sección.

1. ¿Regulación única o regímenes especiales para los informales?

Una primera opción que debe ser evaluada para facilitar el paso de la informalidad a la modernidad es la definición de un sistema de regulación especial aplicable al sector informal, diferente del prevaeciente para las actividades y personas ocupadas en sectores más organizados. Esto implica la

introducción de sistemas duales o preferenciales de normativas. No obstante, existen diversos argumentos que señalan la inconveniencia de aceptar esta diferenciación, los que se sustentan en consideraciones fiscales, comerciales y, principalmente, de relaciones laborales.

La diferenciación aceptada por ley dificulta la fiscalización tributaria, no sólo de las microempresas sino, como argumenta Revilla (1998), también de aquellas empresas de mayor tamaño al producir deslizamientos con el propósito de evasión tributaria. Más aún, los límites establecidos en los regímenes especiales tienden a transformarse también en barreras de crecimiento de las propias microempresas. En el terreno laboral, implica aceptar un tratamiento diferente de los trabajadores ante la ley, dependiendo del tamaño de la empresa en que están ocupados. Por todos estos factores, pero en especial por el ámbito laboral, la preferencia es un sistema único de regulación, aunque debe reconocerse la imposibilidad, cuando menos transitoria, de cumplir con la totalidad de los requisitos legales establecidos (OIT, 1991).

Cabe señalar que esta preferencia por sistemas únicos es respecto a regímenes especiales de tratamiento global, lo que no es excluyente de que, por ejemplo en los aspectos tributarios, se introduzcan mínimos no imponibles, o sistemas de declaraciones simplificadas, o cálculos de impuestos sobre la base de presunción, constituyendo

así, de facto, un tratamiento diferencial. Tampoco se refiere a temas financieros, como por ejemplo la introducción de programas de crédito con tasas preferenciales. Aun en los temas laborales, las objeciones son de distinta naturaleza, dependiendo del conjunto de derechos de que se trate, como lo indica el caso de la negociación colectiva, en el que existe una tendencia a aceptar una diferenciación que se adapte mejor a las características de las pequeñas unidades productivas.

2. Opciones estratégicas para la inclusión en el sistema regulatorio

Dentro de la perspectiva del régimen único regulatorio surgen también diversas opciones, que abren otras posibilidades de políticas diferenciadas para los microempresarios. La primera de ellas consiste en el reconocimiento de una situación dual de hecho, sin su correspondiente sanción legal, lo que implica una cierta tolerancia y la introducción de una lógica también diferente para el sector informal con respecto a los otros sectores. Esta es una de las vías usualmente adoptadas en el área de los derechos laborales, donde los requisitos legales pasan a constituirse en metas a alcanzar y el grado de progreso hacia el cumplimiento de las mismas representa un área de seguimiento, promoción y fiscalización. Sin embargo, la situación debe ser calificada por el respeto de ciertos derechos laborales básicos, cuyo cumplimiento es

Los costos de la legalidad pueden ser disminuidos sin afectar el principio de unicidad, si se reducen para todos los sectores y no sólo para los informales

24

exigible en toda circunstancia, independientemente del tipo de actividad o relación laboral de que se trate y que se relacionan con los derechos humanos trasladados al mundo del trabajo, principalmente, la libertad de asociación y de negociación de los trabajadores, la prohibición del trabajo esclavo, la no discriminación y la erradicación del trabajo infantil. Esta opción podría ser denominada como de régimen único con tolerancia calificada y pisos mínimos.

Una segunda opción estratégica, que no es excluyente de la anterior, la constituye la adaptación de los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades reales que tienen los informales. Esto puede referirse especialmente a los costos que importa cumplir con la legalidad, a los procedimientos y a los mecanismos de formalización.

Los costos de la legalidad pueden ser disminuidos sin afectar el principio de unicidad, si se reducen para todos los sectores y no sólo para los informales. Esta es la orientación predominante en el terreno laboral, donde la tendencia hacia la flexibilización y reducción de los costos laborales no salariales se está introduciendo con rapidez por los requerimientos de competitividad de los sectores modernos, pero que debería redundar también en la disminución de las barreras de ingreso para los informales. Algo semejante

puede ocurrir también en materia fiscal, sea porque la carga tributaria disminuye o porque se privilegian aquellos impuestos que no inciden sobre los informales. Por cierto, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito laboral, en materia impositiva la tendencia actual en América Latina se orienta en términos generales en una dirección contraria, al plantearse con gran prioridad, junto con el combate a la evasión y elusión tributaria y la mejoría de los sistemas de fiscalización, el objetivo del aumento de las recaudaciones, y al descansar crecientemente la carga tributaria sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA)⁴.

La simplificación de los procedimientos administrativos constituye otra vía de disminución de barreras de acceso. Existen numerosos ejemplos de medidas que han introducido regímenes simplificados de registro, tanto en lo referente a unificación de éstos como de pasos administrativos para cumplirlos. La tendencia en este terreno es hacia un registro y ventanilla únicos y a la introducción, en diferentes instituciones del Estado, de los formularios electrónicos, que pueden ser llenados a través de la red de comunicación informática de internet, lo que en la medida de que sea factible y esté disponible para el acceso de todos los sectores, facilitaría disminuir los costos involucrados en el proceso de formalización. El establecimiento de una autoridad única posibilitaría, asimismo, mejorar la comunicación y difusión de la información, así como evitar

superposiciones y contradicciones, tanto en las normativas como en los aspectos administrativos procesales y de fiscalización.

No deben, sin embargo, minimizarse los obstáculos que existen para avanzar en esta dirección, que se refieren a los intereses burocrático-administrativos envueltos y que son afectados por los cambios y los diversos requerimientos técnicos que implican las crecientes labores de inspección y fiscalización. En algunos campos, esto puede hacer aconsejable adoptar soluciones que combinen acciones de distintas instituciones situadas en el nivel administrativo central y en el ámbito municipal y local, pero tendiendo a unificar los procedimientos y, en particular, las relaciones que existan con los microempresarios.

Por último, existen posibilidades de acción con relación a los mecanismos de formalización. Un mecanismo de creciente difusión, sugerido originalmente por De Soto (1995), se refiere al reconocimiento del título de propiedad como mecanismo de acceso al crédito. La innovación de la propuesta consiste en simplificar el procedimiento de titulación, que reconoce legalmente la propiedad, y adecuarlo a la difundida realidad de propiedad “de hecho”, característica entre los informales. La iniciativa conduce a apartarse de los requisitos contractuales y de demostración de propiedad habituales en el sector formal por métodos alternativos de reconocimiento, tales como el usufruc-

to durante un período prolongado, la declaración de testigos (vecinos en el caso de viviendas o terrenos) y el deslinde aceptado por otras partes eventualmente con intereses conflictivos. Con estos nuevos mecanismos, la titulación puede dejar de constituir una barrera real de acceso al crédito para el sector informal, pues el requisito de establecer garantías reales, generalmente avaladas por bienes raíces, que suelen exigir las instituciones financieras y también los programas de crédito fiscal para pequeñas y microempresas, son excluyentes con aquellos cuya “propiedad” no está formalizada.

Otro mecanismo de formalización que puede modificarse con el mismo objetivo se refiere al reconocimiento contractual de la relación laboral. En Perú, por ejemplo, el 90 por ciento de los contratos de trabajo en las actividades informales no son escritos, requisito indispensable para tener acceso a las leyes de promoción del empleo. Existe, sin embargo, un contrato verbal por acuerdo de partes que podría ser reconocido como alternativa, sin tener que forzar la figura jurídica a la existente, por ejemplo mediante la anotación en el libro mensual por parte del empleador, o a través de la presencia de testigos que avalen la existencia de una relación de trabajo, o bien el cumplimiento de horarios, o con la presentación de recibos de pagos de salarios. Cualquiera de estos sistemas por sí mismo, o la combinación de algunos o todos ellos, permitirá “formalizar” la relación laboral, primer paso necesario

La extensión de la formalización se justifica, ya no desde la perspectiva de los sectores organizados sino a partir de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal

26

table que les genere ingresos. Si bien esta actividad debe estar regida por el marco legal, tributario y laboral único, la estrategia de formalización y modernización a aplicar debe considerar también componentes específicos para el sector. En primer lugar, facilitar el acceso a la propiedad o al arrendamiento de terrenos en los que puedan instalarse estos vendedores y realizar su actividad comercial en el marco de las ordenanzas municipales. En segundo término, adecuar la oferta de terrenos disponibles para el ejercicio de esta actividad comercial a los planes de ordenamiento del transporte de pasajeros, con miras a favorecer el acceso de la población a estos centros comerciales. Por último, promover la organización de los vendedores a nivel de mercado, pero también en un escalón superior, con el propósito de lograr economías de escala que mejoren la rentabilidad de su inversión.

de la informalidad para incorporarse a relaciones reguladas.

Un tratamiento aparte merece el comercio ambulante, cuya presencia caracteriza a todas las grandes urbes de los países de la región. En este caso, la estrategia a aplicar debería conciliar el derecho de los ciudadanos al uso del espacio público con el derecho de los vendedores a realizar un trabajo es-

La separación patrimonial entre la persona y el empresario (de gran importancia también para los microempresarios, considerando las diferencias que existen entre los derechos y deberes legales, así como entre las tasas y los impuestos que afectan a una persona y una empresa) se obtiene normalmente mediante la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica y grado variado de complejidad, desde sociedades de responsabilidad limitada hasta, como en Perú, la introducción de la empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL). Los requisitos vinculados a esta simple pero crucial transformación en la responsabilidad patrimonial del microempresario marchan asociados al cumplimiento de una serie de nuevos requerimientos y costos. Con ello, este paso “habilitante” para la formalidad también es de tránsito dificultoso, aunque podría reducirse, por ejemplo, al otorgamiento de una personería jurídica de manera automática con el registro del empresario (Fuentes, 1997).

D. UNA ÓPTICA DIFERENTE DE LA FORMALIZACIÓN: DE LA INFORMALIDAD A LA CIUDADANÍA ECONÓMICA

Las orientaciones anteriores conducen, en definitiva, a una visión diferente y renovada de la formalización como instrumento para facilitar la incorporación de los informales en el proceso de modernización. La extensión de la formalización se justifica, ya no

desde la perspectiva de los sectores organizados sino, por el contrario, a partir de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal.

Las campañas de fiscalización dirigidas a los informales tienden a justificarse en función de la necesidad de ampliar la base tributaria, disminuir la evasión y sancionar la ilegalidad en que opera este sector. Aunque éstos constituyen objetivos importantes, es sabido que el costo de estas campañas por lo general no justifica las recaudaciones esperadas⁵. Por el contrario, la primera consecuencia fundamental de la incorporación de la actividad informal como sujeto contribuyente es que induce a la producción de información contable. Ésta, a su vez, constituye un requisito indispensable para el desarrollo de los negocios pues, de otra manera, el microempresario se encontrará imposibilitado de efectuar su cálculo económico y, por ende, carecerá de un instrumento clave para su plena incorporación a la ciudadanía empresarial.

Algo semejante ocurre con el reconocimiento de los contratos laborales, donde la óptica predominante no debería ser tanto sancionar la ilegalidad, sino más bien constituir sujetos o ciudadanos que poseen las credenciales para incorporarse a la protección laboral en el caso de los trabajadores, o a la lógica de los negocios en el caso de los microempresarios, que deben

adecuarse a una relación de trabajo formal. Dicha estrategia genera comportamientos diferentes, al ser necesario el respeto a ciertas reglas en las relaciones con los trabajadores que redundan en un manejo empresarial más acorde con la modernidad.

Otro tanto puede argumentarse en favor del reconocimiento de los títulos de propiedad “de hecho”, lo que permitiría al sector informal obtener las credenciales de acceso al crédito o a la facilidad de separación patrimonial entre la persona y el negocio microempresarial, mediante la constitución de personería jurídica que lo habilita para efectuar contratos y a acceder con más facilidad a programas de capacitación. Más aún, en el caso del comercio ambulante, avanzar desde la persecución policial o la tolerancia precaria al reconocimiento de un espacio físico estable y legalizado, donde puede desarrollar su actividad, reduce los costos de su informalidad, a la vez que le puede abrir oportunidades de acceso a nuevos mercados y a los recursos productivos.

La microempresa nos presenta una paradoja. Las empresas de mayor tamaño están modificando sus estrategias con el fin de competir mejor y aumentar la productividad en el escenario de la creciente globalización de los mercados, para lo que recurren a sistemas de producción más flexibles que permitan adaptarse mejor a las variaciones de la demanda, a producir no tanto masivamente sino más bien a

pedido y a acercarse al cliente, tanto antes como después de la entrega de sus productos. Los pequeños negocios han cumplido tradicionalmente varios de estos nuevos requisitos, con lo que se les abre una oportunidad.

Para aprovecharla se requiere, sin embargo, de un cambio fundamental en el comportamiento de los microempresarios, que implica una profunda transformación cultural del sector, que requerirá a su vez de campañas, programas de capacitación y de una cierta inversión en el esfuerzo del cambio, orientada a promover la asociatividad. Deben pasar desde el individualismo, estrechamente asociado a su tradición de surgir a través de sus propios medios en un escenario de competencia salvaje, a la cultura de trabajar en grupo, pues existen ventajas indudables de la asociación para la producción y la penetración de los mercados.

Adicionalmente, resulta también necesario modificar las formas cómo estos microempresarios se relacionan con sus clientes y proveedores y explorar formas inéditas de comunicación con diferentes actores. Del trabajo individual, aislado y sin crédito, donde el mercado constituye un cliente con el cual, por lo general, se mantienen relaciones basadas en lazos personales, se debe avanzar hacia una producción para el mercado, donde el cliente se despersonaliza, exige calidad, plazos definidos y responsabilidad en las entregas. Así como existe flexibilidad en

los modos de producción informal, el sector no dispone de una cultura de producir para un mercado más exigente.

Para acceder al crédito, el microempresario debe relacionarse con una institución financiera, lo que significa adquirir nuevos hábitos culturales para quien no lo ha hecho antes. Asimismo, las vinculaciones con el Estado requieren de un cierto aprendizaje del uso de los mecanismos de fomento diseñados para apoyarlos y doblegar los temores que suscitan entre los informales los contactos con ministerios e instituciones públicas. Existe, además, un problema de adecuarse a la representación grupal, cuando los beneficios y concesiones son espacios que se van adquiriendo como resultado de la negociación social. Ni los microempresarios ni sus trabajadores están generalmente afiliados a organizaciones empresariales o sindicales y carecen de experiencia reivindicativa en este plano, salvo aquellos que han llegado a la informalidad por los despidos en grandes empresas. Por otro lado, sólo recientemente en ambos tipos de organizaciones han dejado de visualizarlos como competencia desleal y han comenzado a preocuparse de integrarlos y captar sus intereses, principalmente como resultado de la búsqueda de una mayor base de representatividad.

Es en esta orientación de transformación cultural que se inscribe la propuesta que aquí se presenta. Se trata de contribuir a generar nuevas actitu-

des y comportamientos que permitan el desarrollo de las microempresas y de los que allí laboran en un ambiente más propicio para su desarrollo integral. Así, la formalización puede abrir una puerta de entrada hacia la ciudadanía económica plena, la que constituye, a su vez, un prerequisite para estar en condiciones de competir con mayores posibilidades de éxito.

La perspectiva propuesta altera los énfasis aplicados hasta ahora y trae consigo nuevos derechos y obligaciones. Se propone trasladar la acentuación prevalecte en las obligaciones hacia otra basada en los derechos, pues éstos resultan ser instrumentales al desarrollo y al progreso. La habilitación de los derechos puede adicionalmente crear círculos virtuosos que, junto con extender la cobertura del marco regulatorio en la sociedad, generen las condiciones para que todos los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones, pero también se beneficien del mismo. Esto, en definitiva, constituiría el incentivo necesario para que sean también los propios informales los principales interesados en este esfuerzo de formalización y cambio.

Para concluir, conviene recordar al menos dos limitaciones que una estrategia como la propuesta difícilmente puede por sí sola superar. La primera, a la que hemos hecho referencia con anterioridad, es que existe un segmento de actividades de supervivencia cuya formalización poco puede contribuir a su progreso.

La segunda es que, aun en el amplio sector de actividades que pueden incorporarse a la modernización facilitando su formalización, los efectos no serán automáticos y, posiblemente, tampoco suficientes, pues se precisan medidas complementarias para que la habilitación de derechos redunde en beneficios. La titulación, por ejemplo, requiere adaptar las instituciones financieras para que reconozcan el valor de la propiedad. El acceso a espacios propios y seguros para los ambulantes requiere apoyo en mercados, créditos y asesorías. El reconocimiento de las personerías como sujeto empresarial, laboral y tributario, debe necesariamente estar acompañado de una activa pedagogía que permita aprovechar los beneficios de administración y productividad de registros contables, de separación patrimonial y de relaciones laborales más formalizadas. Pueden también requerirse mecanismos especiales e incluso financiamiento, para facilitar el período de transición.

La propuesta que efectuamos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para acceder a la modernización. En definitiva, ella agrega una dimensión adicional, la de los derechos, y una orientación diferente, la de constituir ciudadanía económica, a las estrategias de apoyo productivo al sector informal vigentes en muchos de los países de la región. ♦

Se propone trasladar la acentuación prevalecte en las obligaciones hacia otra basada en los derechos, pues éstos resultan ser instrumentales al desarrollo y al progreso

REFERENCIAS

- Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª. reunión, Ginebra, 1991. *El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General*. Ginebra: OIT.
- De Soto, H. 1986. *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- 1995. *¿Por qué importa la economía informal?* En: Tokman, V. E. (Coord.) *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Capítulo VI.
- Fuentes, S. 1997. *Sugerencias de políticas para la integración de los sectores informales de micro y pequeños empresarios*. Lima: OIT/PNUD. Proyecto Integración del sector informal al proceso de modernización. Borrador preliminar.
- Galín, P. 1997. *Informe sobre el empleo no registrado en el MERCOSUR*. Buenos Aires. Borrador para discusión.
- Hart, K. 1970. *Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning*. The Journal of Development Studies.
- Martínez, D.; Tokman, V. E. 1999. *Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección*. En: Tokman, V. E.; Martínez, D. *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: OIT. Capítulo I.
- OIT 1972. *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- 1997. *INFORMA América Latina y el Caribe. Panorama laboral 1997*. Lima: OIT. n. 4
- 1997a. *La legislación laboral y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países*. Lima: OIT/PNUD. Proyecto Integración del sector informal al proceso de modernización. Borrador preliminar.
- 1997b. *La legislación tributaria y su impacto en la microempresa: análisis comparativo entre países*. Lima: OIT/PNUD. Proyecto Integración del sector informal al proceso de modernización. Borrador preliminar.
- 1999. *INFORMA América Latina y el Caribe. Panorama laboral 1999*. Lima: OIT. n.6.
- Portes, A.; Castells, M.; Benton, L. 1989. *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Revilla, A. 1998. *La modernización del sector informal y las cargas tributarias y administrativas a las empresas en el Perú*. Lima: OIT. Documento de Trabajo, 92.
- Robles, M. 1998. *Legislación tributaria: una vía para la modernización de las microempresas*. En: Chávez, E.; Yáñez, A.; Luna, C.; De la Flor, R.; Fuentes, S. y Robles, M. *Perú. El sector informal frente al reto de la modernización*. Lima: OIT.
- Tokman, V. E. 1992. *Beyond regulation. The informal sector in Latin America*. Nueva York: Boulder, Lynne Rienner.
- 1995. *Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza*. En: Tokman, V. E. Publicado bajo la dirección de *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Capítulo II.
- Tokman, V. E.; Klein, E. (Coord.) 1996. *Regulation and the informal economy: microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica*. Nueva York: Boulder, Lynne Rienner.

30

NOTAS

1. Trabajo publicado originalmente en el libro "De la informalidad a la modernidad". Víctor E. Tokman (Director). Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001.
2. Escrito por Víctor E. Tokman, Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
3. La definición de sector informal incorpora a los trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), familiares no remunerados, empleados y empleadores en establecimientos de menos de cinco trabajadores (dependiendo de la información de los países) y servicio doméstico. Anteriormente se consideraba microempresa a las que tenían hasta diez trabajadores, pero en 1999 se estimó una nueva serie, debido a que los mejoramientos en las estadísticas nacionales permitieron excluir del sector informal a aquellos establecimientos con más de cinco empleados. Con este cambio metodológico, el tamaño del sector informal en América Latina fue 46.4 por ciento del empleo no agrícola en 1999, mientras que seis de cada diez nuevos empleos creados en la década de los noventa fueron informales (OIT, 1999).

4. En el caso de Chile, en el primer semestre de 2001 el Congreso Nacional aprobó un proyecto de ley propuesto por el Ejecutivo para aumentar la recaudación tributaria en hasta 800 millones de dólares anuales hacia el año 2005, cuando opere en plenitud, a través de nuevos mecanismos para disminuir la evasión y elusión impositiva, estimada en 4,000 millones de dólares anuales. La mayor recaudación fiscal se destinará a financiar programas de gasto social. El debate político y económico previo y posterior se orientó también hacia la búsqueda de mecanismos para disminuir los impuestos a las personas, compensando la menor recaudación resultante con un incremento de la tasa impositiva cobrada a las utilidades de las empresas.

5. En Perú, por ejemplo, donde la evasión e incumplimiento tributario son elevados entre las microempresas a pesar de la existencia de leyes de promoción y regímenes especiales para este sector, según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), cada Sol adicional de recaudación requiere un gasto administrativo de 0.75 Soles (Robles, 1998).

