



Editorial Nuevo Enfoque

Revista **CON-SECUENCIAS**

ISSN: 2791-1160

<https://revistacon-secuencias.com>

Publicación del Foro de Reflexión sobre la Realidad Salvadoreña – FORÉS–

No. 8, mayo - agosto, 2024 - Revista cuatrimestral. San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Formalización laboral para mejorar la calidad de vida de los salvadoreños

Labor formalization to improve the quality of life of Salvadorans

Este trabajo tiene la licencia



Recibido: 03/04/2024

Aprobado: 11/07/2024

Francisco Martínez*

Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

chicmart200@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-5821-1876>

Resumen

Es fundamental avanzar hacia una estrategia integrada de mediano plazo para facilitar el tránsito de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal. Se presenta en la actual coyuntura una oportunidad para formular con base al diálogo social una nueva generación de políticas públicas de empleo (activas y pasivas), que promuevan: Inclusión de hombre y mujeres en igualdad de condiciones; respeto de los derechos del trabajo; promueva la conducta empresarial responsable con énfasis en los derechos humanos y ambientales; y, que promueva transiciones justas (de la informalidad a la formalidad, de empleos precarios a empleos decentes, hacia empleos y actividades económicas más amigables con el ambiente).

Palabras claves: Economía informal, Informalidad, Trabajadores por cuenta propia, Formalización, Derechos.

Abstract

It is essential to advance towards an integrated medium-term strategy to facilitate the transition of workers and enterprises from the informal to the formal economy. The current situation presents an opportunity to formulate, based on social dialogue, a new generation of

* Lic. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"; M.A. Universidad Don Bosco

public employment policies (active and passive) that promote: inclusion of men and women on equal terms; respect for labor rights; promote responsible business conduct with emphasis on human and environmental rights; and promote fair transitions (from informality to formality, from precarious jobs to decent jobs, towards jobs and economic activities that are more environmentally friendly).

Keywords: Informal economy, Informality, Self-employment, Formalization, Rights.

Introducción

A nivel global se vive un momento de cambios transformadores en el mundo del trabajo, impulsados por innovaciones tecnológicas, cambios demográficos, cambio climático y medioambiental y un reenfoque de la globalización, ese contexto para El Salvador plantea retos para establecer una política de empleo, que atiendan la informalidad dominante en el mercado de trabajo local y dinamice la creación de empleo de calidad, desde un enfoque integrado que promueva transiciones justas y que tenga en cuenta los desafíos del futuro del trabajo en especial la inserción laboral de los jóvenes.

El tema del empleo es central en la discusión de las políticas para el desarrollo social, la sostenibilidad y la gobernanza del país, no es un tema meramente económico, es una estrategia de desarrollo humano, por lo que hay que tener en cuenta la realidad sociolaboral de estos últimos 40 años que evidencia que la principal política de empleo que el país ha mantenido es la expulsión sistemática de trabajadores hacia el exterior.

Las características estructurales del mercado laboral salvadoreño, especialmente las relacionadas a la precariedad del trabajo y los amplios déficits de protección social, son la causa de la pobreza estructural multidimensional para las familias trabajadoras. Revertir esta característica perversa, requiere una mayor participación del Estado y un acompañamiento de los privados.

Desde que la OIT adoptó el concepto de Sector Informal y lo introdujo en sus estudios de mercado de trabajo, se han multiplicado las declaraciones y esfuerzos mundiales para impulsar acciones que lleven a contener la informalidad, pero, en la realidad, la informalidad se ha ampliado, ya que representa una válvula de escape a la incapacidad de las economías de generar empleos formales.

El término empleo informal, se refiere al trabajo no regulado, que en la ley o en la práctica no está protegido por la legislación laboral, es aquel en que no se cumple con las obligaciones de impuestos o no está asociado a sistemas de protección social y, por lo tanto, carece de beneficios vinculados al empleo. Esta situación, se da también dentro de las empresas formales.

Para enfrentar esta situación varios países iniciaron acciones que combinan múltiples intervenciones, a través de leyes o estrategias de formalización, en Argentina, en 2014 se aprobó la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral; en Brasil, en 2014, se aprobó el Plan Nacional de Combate a la Informalidad; en México se impulsó desde 2013 el Programa de Formalización del Empleo y en 2014 el Programa Federal “Crecamos Juntos”. En 2014, en Perú se aprobó el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP).

En este documento se presenta un perfil para una estrategia de transición a la formalidad con un horizonte temporal a 2030, con objetivos de medio y largo plazo, que incluye 7 ejes temáticos: universalización de la protección social, fortalecimiento de actores sociales, fortalecimiento institucional de trabajo y seguridad social, alianzas interinstitucionales, adecuación y ampliación del marco normativo, formación de capacidades y creación de conocimiento, incentivos fiscales y simplificación tributaria; se base en 6 principios rectores: diálogo Social Tripartito; trabajo decente; equidad de género; sostenibilidad; derechos humanos, e, Igualdad de oportunidades, inclusión y no discriminación.

Es una propuesta de reflexión sobre la informalidad laboral en el país y para estimular el debate por crear trabajo de calidad y un mejor nivel de vida de los trabajadores y sus familias.

El desarrollo de un concepto

Desde que, en principios de la década de los años 70, la OIT incluyera el concepto de informalidad, propuesto por Keith Hart en su trabajo sobre Ghana², en que se cuestionaba:

“La pregunta que hay que responder es la siguiente: ¿el “ejército de reserva de desempleados y subempleados urbanos” realmente constituye una mayoría pasiva y

² Keith Hart Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana

explotada en ciudades como Accra, o sus actividades económicas informales poseen alguna capacidad autónoma para generar crecimiento en los ingresos de los pobres urbanos (y rurales)?” (traducción libre)

Concepto que se incluyó luego en el informe de misión sobre Kenya elaborado por la OIT, el termino citado de forma general y casual, pasó de una descripción a ser un eje central de los posteriores análisis sobre el mercado de trabajo y sobre el estado de desarrollo de los países, especialmente de los países en vías de desarrollo.

En la región Latinoamericana, y desde finales de los años ochenta en El Salvador, el concepto sector informal se ha adoptado para impulsar importantes estudios y promover acciones desde la política pública soportados unos en un enfoque económico³, otros desde un enfoque de la institucionalidad o los marcos legales⁴, y, también hay quienes señalan que se trata de una decisión o elección voluntaria⁵.

Pero más allá de un debate técnico o académico, el punto central es político ya que precisar la conceptualización es clave para determinar las estrategias públicas y orientar la acción de los privados para el abordaje del problema, ya que sí se aborda desde un enfoque económico obliga a una revisión de políticas públicas desde la economía política y ahí la propiedad, la asignación y distribución de los recursos y excedentes, el papel del estado y la sociedad, que producir, la asignación de los factores productivos, entre otros serán parte de la reflexión y deben ser considerados en el diagnóstico.

³ Según PREALC, el sector informal estaba conformado por trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, trabajadores y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados y el trabajo doméstico. Conceptualmente, esta visión asocia el sector informal con el funcionamiento de los mercados de trabajo y el grado de desarrollo de los países.

⁴ Hernando de Soto, Enrique Gersi y Mario Guibellini, según estos, el sector informal está conformado por negocios a pequeña escala con escaso capital los cuales enfrentan largos y engorrosos trámites que implican costos en tiempo y dinero. Como resultado, son forzados a operar en la informalidad. De Soto remarcó el rol de la extensión de los derechos de propiedad a los informales a fin de convertir su capital acumulado no transable en capital real y comercializable.

⁵ Fields, Maloney, Perry que consideran que muchos eligen operar o trabajar de manera informal luego de comparar los beneficios y costos de la formalidad en términos de pago por registro, impuestos, salarios y seguridad, entre otros. Levy, por su parte, argumenta que los sistemas de protección social contributivos o no contributivos tienen un rol en la elección de la informalidad.

Si se hace desde el enfoque de la institucionalidad y los marcos legales, un enfoque normativo, pues quizá baste con una revisión funcional de los marcos legales, las políticas derivadas, sus resultados e impulsar modificaciones conforme a como se evalúa la funcionalidad de las instituciones, las leyes y su pertinencia para responder a crear un mayor nivel de formalidad.

Si, por el contrario, se asume un enfoque con base a la premisa de la opcionalidad, y el parámetro es el acceso a sistemas de protección social o flexibilidad de entradas y salidas, puede llevar a crear mecanismos de respuesta sin solución de continuidad para los diferentes colectivos de trabajadores, y sólo se tengan soluciones para grupos focales o la combinación de políticas que se adopten sea parcial y no responda a un problema de características estructurales.

En 1993 durante la 15.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) se adoptó una definición sobre el “sector informal”. Se distinguen dos definiciones operativas importantes: por un lado, las “empresas del sector informal” y, por otro, el “empleo en el sector informal”⁶. Las empresas del sector informal tienen algunas características principales: no están incorporadas (no tienen identidad legal separada de los propietarios y no llevan contabilidad), producen bienes y servicios comercializables, tienen pocos trabajadores (en muchos casos se usan menos de 5 trabajadores) y no están registradas. El “empleo en el sector informal”⁷ es el empleo que se da en estas empresas. Cabe precisar que el concepto de empresa incluye tanto a unidades que emplean a trabajadores como a los trabajadores por cuenta propia.

El término empleo informal, se refiere al trabajo no regulado, que en la ley o en la práctica no está protegido por la legislación laboral, no cumple obligaciones de impuestos o no está asociado a sistemas de protección social, y por lo tanto, carece de beneficios vinculados al

⁶ Lo que se presenta aquí es un resumen simplificado de estas discusiones y conceptos. Para más detalle véase: OIT (2013a).

⁷ Al referirse a informalidad laboral, se hace en un sentido más restringido, para contabilizar a aquellos trabajadores que no tienen acceso a sistemas de seguridad social, independientemente de la zona geográfica y la rama de actividad económica en que se inserten.). En otras palabras, si bien la definición de empleo informal se sustenta en la naturaleza de las relaciones de trabajo, puede dividirse en tres categorías, según los ámbitos en los que se desarrolla: el empleo en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector de los hogares (OIT, 2019).

empleo (OIT, 2019). Conforme a las disposiciones de OIT, el empleo informal contabiliza a “trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal, es decir, empresas de hogares que no están constituidas en sociedad, con al menos una parte de la producción destinada al mercado, que no están registradas o que el número de salarizados es reducido; todos los trabajadores familiares auxiliares; los asalariados que no están protegidos por el derecho del trabajo o cubiertos por la seguridad social, o que no tienen derecho a otros beneficios del empleo como vacaciones anuales pagadas o licencia por enfermedad; los miembros de cooperativas de productores informales, no constituidas como entidades legales; los trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar, si están ocupados” (OIT, 2013 en OIT, 2019)

Se han excluido de esta definición ciertas actividades como la agricultura, la producción para el autoconsumo, el trabajo de cuidado, el trabajo doméstico remunerado y los servicios voluntarios a la comunidad⁸.

La definición ha contribuido a entender la situación de los trabajadores en los sectores informales en las economías de los países, sin embargo, diversos sectores académicos y políticos han señalado que fuera de lo que se medía como “empleo en empresas del sector informal”, también existía empleo en las empresas formales con características de informalidad. O sea, que hay empresas formales en las que se desarrollan prácticas de informalización de las relaciones de trabajo, para reducir el costo laboral.

En particular, empleo con características de informalidad (sin protección, sin derechos de asociación, entre otros) puede existir y, de hecho, existe en empresas del sector formal por diversas razones. También existe, y con mucha frecuencia, empleo informal en el sector del trabajo doméstico. El trabajo informal en las empresas formales no es un hecho aislado, es una práctica de las empresas, que bajo formas atípicas de la relación laboral precarizan la fuerza laboral ejerciendo perjuicio por sobre los trabajadores.

8 Cabe destacar que la definición de “empresa del sector informal” fue subsecuentemente incorporada en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA) de las Naciones Unidas por recomendación de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas. En algunos países se han estimado cuentas satélites para la estimación del sector informal basándose en cuentas nacionales.

Por eso en 2003, se incorporó el concepto de “empleo informal”, que en la práctica está conformado por tres categorías: empleo informal en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector de los hogares.

Definición de empleo informal: la Decimoséptima CIET, 2003⁹, definió el empleo informal como el número total de trabajos informales, independientemente de si se realizan en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en el hogar, durante un período de referencia determinado. Esta definición incluye:

- i. Trabajadores por cuenta propia (independientes sin empleados) en sus propias empresas del sector informal;
- ii. Empleadores (independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal;
- iii. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa;
- iv. Miembros de cooperativas de productores informales (no establecidas como entidades jurídicas);
- v. Empleados que tienen trabajos informales definidos según la relación de trabajo (que por ley o en la práctica no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (por ejemplo, licencia pagada anual o por enfermedad));
- vi. Trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Con la adopción en 2015 de la Recomendación número 204 “R:204”, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que señala que el trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados y que la economía informal hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que — en la legislación o en la práctica — están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto, se excluye, de esta definición, las actividades ilícitas.

⁹ <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>

La definición planteada en la R:204, muestra el impacto multicausal de la economía informal en la situación económico social de los países y especialmente su impacto en el mercado de trabajo, no sólo en materia de derechos laborales, sino de déficit en bienestar y cohesión social, en suma, evidencia la correlación directa con la baja calidad de vida de los ciudadanos; esta reflexión expuesta en la R:204, expone que la informalización no es algo opcional, es consecuencia estructural del modelo productivo.

Desde la R:204 se propone implementar un proceso ordenado y regalado de la transición de los trabajadores y las unidades económicas en la informalidad hacia la economía formal, una transición que busca asegurar que se respeten los derechos fundamentales de los trabajadores y se garanticen oportunidades de seguridad de los ingresos y medios de sustento y para el emprendimiento.

En la Resolución relativa al Trabajo Decente y la Economía Informal de la OIT del año 2002, se exhortaba a las organizaciones sindicales a extender y ampliar su representación en la economía informal:

“A través de programas de difusión y educación, los sindicatos pueden sensibilizar a los trabajadores de la economía informal sobre la importancia de tener representación colectiva. Asimismo, pueden hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos. Puesto que las mujeres son mayoría en la economía informal, los sindicatos deberían crear o adaptar estructuras internas que promuevan la participación y la representación de las mujeres y tengan en cuenta sus necesidades específicas. Los sindicatos pueden proporcionar servicios especiales a los trabajadores de la economía informal, como información sobre sus derechos legales, los proyectos de promoción y educación, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los sistemas de créditos y préstamos y el establecimiento de cooperativas. No obstante, estos servicios no deberían considerarse ni un sustituto de la negociación colectiva ni una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. Asimismo, es necesario desarrollar y promover estrategias positivas para luchar contra toda forma de discriminación, aspecto al que los trabajadores de la economía informal son particularmente vulnerables”.

Hay dos factores de crucial importancia en el ámbito de la formalización:

- 1) El marco de los derechos fundamentales y por ello la importancia de la organización colectiva de los trabajadores; y,
- 2) El marco de la seguridad social que debe poder ser accesible a dicha fuerza laboral, con esquemas factibles y apropiados.

El mercado de trabajo se ha visto directamente impactado por los efectos de las crisis de la economía mundial tanto los efectos de la crisis de 2008 por la especulación financiera que afectó la economía real global, como en 2020, con los efectos de la pandemia de COVID 19, los que han tenido severos efectos sobre el empleo formal generando mayores niveles de precarización laboral, aumentando los déficits de trabajo decente a escala mundial, aumentando en varias regiones la informalización.

La OIT reconoce el alto déficit de trabajo decente¹⁰, este problema se agrava aún más en la economía rural, y particularmente en las actividades agrícolas, que se caracterizan por elevados niveles de informalidad. Para enfrentar el déficit de empleos, a 2030, sería necesario que se crearan 470 millones de puestos de trabajo en todo el mundo para aquellos que van a acceder por vez primera al mercado laboral. La gran apuesta deberá ser que los empleos que se creen tengan las características de un empleo seguro y protegido con derechos laborales, con seguridad social y que contribuya fiscalmente.

Más del 60 por ciento de la población ocupada a nivel mundial se gana la vida en la economía informal. La informalidad existe en todos los países independientemente de su nivel de desarrollo socioeconómico, si bien tiene mayor prevalencia en los países en desarrollo (de mujeres y hombres que se ganan la vida en la economía informal se ven privados de condiciones de trabajo decentes); el empleo informal puede estar en el sector informal, en el sector formal o en hogares. El 61,2 por ciento del empleo mundial informal está formado por un 51,9 por ciento de empleo en el sector informal, 6,7 por ciento en el sector formal y 2,5 por ciento en hogares. El nivel de informalidad es mayor entre los jóvenes (15-24 años) y personas mayores (Mayores de 65 años). En todo el mundo tres de cada cuatro jóvenes (77,1

¹⁰ Los pilares del empleo decente son: empleos productivos; Derechos laborales, incluidos la libre sindicalización y la contratación colectiva; espacio para un efectivo Diálogo social; y, la inclusión de los trabajadores en sistemas de Protección social.

por ciento) o personas mayores (77,9 por ciento) están en el empleo informal ¹¹. A nivel mundial, la gran mayoría de las unidades económicas son informales (80,9 por ciento).

Los grupos más vulnerables son: las mujeres, los jóvenes y los migrantes. Las principales características que presenta un trabajo informal son:

- Mala calidad de los trabajos,
 - baja remuneración,
 - sin protección social,
 - desregulado
- Trabajadores en precariedad, sin contratos y sin seguridad social
- Predominancia de grupos de trabajadores excluidos del mercado formal de trabajo mujeres, jóvenes y migrantes
- Inseguridad en los lugares de trabajo y en los entornos de trabajo
- Vulnerabilidad de los trabajadores a amenazas de violencia criminal organizada y a redes de trata y nuevas formas de esclavitud.

Probabilidades a tener en cuenta para establecer brechas y líneas de acción¹²

El nivel de educación es otro factor clave que afecta a la informalidad. A nivel mundial, se observa que, a mayor nivel de educación, se reduce el nivel de informalidad. Quienes han completado la educación secundaria y terciaria tienen menos probabilidades de estar en el empleo informal en comparación con los trabajadores que carecen de educación o sólo completaron la educación primaria.

A nivel mundial, las personas que habitan en zonas rurales tienen el doble de probabilidad de estar en el empleo informal (80,0 por ciento) que quienes habitan en zonas urbanas (43,7

¹¹ Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (tercera edición) / Organización Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2018 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

¹² Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (tercera edición) / Organización Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2018 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

por ciento). Las mayores diferencias se encuentran en América, Asia y el Pacífico, y Europa y Asia Central.

El sector agrícola tiene el nivel más elevado de empleo informal (93,6 por ciento) del mundo. El sector industrial (57,2 por ciento) y de servicios (47,2 por ciento). No obstante, cuando el empleo informal es la fuente principal de empleo, tal y como sucede en los países emergentes y en desarrollo, se aprecia un elevado nivel de informalidad en todos los sectores.

A nivel mundial el empleo informal es una fuente mayor de empleo para hombres (63,0 por ciento) que para mujeres (58,1 por ciento). Esto se cumple tanto para los promedios de los países emergentes y en desarrollo y los países desarrollados, como para el empleo informal agrícola y no agrícola. De los 2000 millones de trabajadores en el empleo informal en el mundo, sólo poco más de 740 millones son mujeres.

Sin embargo, aunque a nivel mundial hay menos mujeres que hombres en empleo informal, las mujeres de la economía informal se encuentran normalmente en situaciones más vulnerables que sus contrapartes masculinas, por ejemplo, como trabajadoras domésticas, trabajadoras a domicilio o trabajadoras familiares auxiliares. Además, cuanto menor es la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, menor es el porcentaje de empleo informal entre el empleo total femenino. Más de una tercera parte de las mujeres empleadas en empleo informal trabajan a tiempo parcial (35,7 por ciento) y más de una cuarta parte tienen un empleo temporal.

Los trabajadores por cuenta propia representan el mayor grupo de trabajadores en empleo informal a nivel mundial y en los países de ingresos bajos y medianos bajos. En el mundo, más de la mitad de los hombres en empleo informal son trabajadores por cuenta propia, mientras que este porcentaje es del 36,3 por ciento entre las mujeres.

En El Salvador, según los datos de la EHPM 2023, se presenta la siguiente relación de población ocupada por sexo y nivel de escolaridad; así como, la relación de los ingresos promedios de esta población ocupada según su nivel de escolaridad.

Tabla 4.2
El Salvador: Población Ocupada por sexo, según años de estudio aprobados

Años de estudio aprobados	Total	Hombre	Mujer
Total	100.0	100.0	100.0
Ninguno	7.6	7.4	7.9
1 a 3	10.7	11.0	10.3
4 a 6	15.9	16.5	15.1
7 a 9	19.8	21.3	18.0
10 a 12	30.0	30.5	29.4
13 y más	16.0	13.3	19.4

Tabla 4.3
El Salvador: Población Ocupada por sexo y promedio salarial, según años de estudio aprobados

Años de estudio aprobados	Total	Hombre	Mujer
Total	407.92	448.04	358.39
Ninguno	242.79	276.72	211.81
1 a 3	298.12	362.81	223.50
4 a 6	326.63	362.37	279.20
7 a 9	351.84	399.42	280.23
10 a 12	414.99	461.81	351.58
13 y más	659.50	701.54	621.16

Fuente: EHPM 2023 P.26

La magnitud del problema a resolver¹³

En América, el 40,0 por ciento del empleo total es informal, lo que significa que, en números absolutos, 183 millones de personas tienen un empleo informal tanto en empresas formales como informales. Estos índices varían ampliamente por subregión, siendo la incidencia del empleo informal del 18,1 por ciento en América del Norte y del 53,1 por ciento en América Latina y el Caribe (ALyC).

Entre los países de ALyC, los mayores porcentajes de empleo informal se encuentran en América Central (58,0 por ciento) y el Caribe (57,6 por ciento). A nivel de país, el porcentaje del empleo informal oscila entre 24,5 por ciento en Uruguay y cerca del 80 por ciento en Honduras, Guatemala y Nicaragua, y por encima del 80 por ciento en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Si se excluye el sector agrícola de estos cálculos, las tasas de empleo informal no agrícola son del 36,1 por ciento para el total de América, 17,7 por ciento para América del Norte y 49,0 por ciento para ALyC.

Considerando a la suma de los trabajadores por cuenta propia y empleadores del sector informal como una variable de aproximación del número de unidades económicas informales, se estima que el 71,2 por ciento de todas las unidades económicas de América se

¹³ |B

puede considerar informal, siendo este porcentaje del 76,6 por ciento para América latina y el Caribe.

También en esta región el porcentaje de empleo informal en el empleo total es mayor para las mujeres (54,3 por ciento) que para los hombres (52,3 por ciento), especialmente en América Central donde la tasa de empleo informal para las mujeres es del 61,8 por ciento comparado con el 55,6 por ciento para los hombres.

El porcentaje de empleo informal también es relativamente alto para la población joven, situándose en el 46,2 por ciento en comparación con el 40,4 por ciento para los adultos. Si bien el porcentaje de empleo informal se reduce a 37,6 por ciento cuando los jóvenes se sitúan en el grupo etario de 30–34, la incidencia de la informalidad aumenta a partir de los 35 años llegando al 54,4 por ciento entre los trabajadores de 65 años y más.

La relación inversa entre la informalidad y el nivel de educación es clara. La informalidad se reduce a medida que aumenta la educación, desde el 81,0 por ciento para aquellos sin educación y el 71,3 por ciento para aquellos con educación primaria, al 46,9 por ciento para los trabajadores con educación secundaria y el 22,7 por ciento para aquellos con educación terciaria. Esta relación inversa se observa claramente en nuestra región, con un nivel de empleo informal también elevado (33,5 por ciento) para aquellos con educación terciaria.

El lugar de residencia también influye en el porcentaje de empleo informal en el empleo total, el cual es mayor en las zonas rurales con un 52,6 por ciento, comparado con 35,8 por ciento en las zonas urbanas. Esta diferencia es particularmente significativa en ALyC, donde la tasa de informalidad rural alcanza el 68,5 por ciento comparada con el 47,0 por ciento para las zonas urbanas.

Entre los sectores económicos, la informalidad es mayor en la agricultura, donde el 77,5 por ciento del empleo es informal, mientras que en la industria el 38,4 por ciento del empleo es informal y en los servicios el 35,5 por ciento. El reciente informe de panorama laboral¹⁴ señala que en América Latina y el Caribe: “En el primer trimestre de 2021, alrededor del 76

¹⁴ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf

por ciento de los trabajadores independientes, y algo más de un tercio de los asalariados, eran informales”

No obstante, las declaraciones y esfuerzos mundiales para impulsar acciones que lleven a contener la informalidad, esta se ha ampliado como una válvula de escape a la incapacidad de las economías de generar empleos formales y es un problema que involucra diferentes categorías laborales, puede decirse que de forma particular se adapta a los cambios que se suceden en el mercado global.

Según el director subregional de OIT Vinicius Pinheiro: “No se están generando ni la cantidad ni la calidad de los empleos que requiere esta región para hacer frente a las secuelas de una crisis sin precedentes. El panorama laboral es complejo y plantea desafíos de grandes magnitudes”.

También añadió que: “la estrecha vinculación entre informalidad laboral, bajos ingresos y desigualdad se ha hecho aún más evidente en este contexto”. Y advierte que: “Las dinámicas que han seguido el empleo formal y el empleo informal difieren de las observadas en crisis económicas anteriores. Resulta frecuente que al caer el empleo formal el empleo informal tenga un rol contracíclico y aumente su nivel. Sin embargo, en esta crisis tanto el empleo formal como el informal experimentaron contracciones muy pronunciadas, pero el segundo con mayor intensidad que el primero.”

Enfrentamos crecientes niveles de desigualdad y pobreza, limitaciones para el crecimiento económico, crisis de gobernanza y mayores niveles de descontento, escenarios propicios para el incremento de protestas sociales en la región.

La economía informal plantea un reto¹⁵ a aquellos formuladores de políticas que se proponen mejorar las condiciones de trabajo y la protección jurídica y social en el empleo en el sector informal y de los asalariados con un empleo informal; aumentar la productividad de las actividades de la economía informal; desarrollar la capacitación y las competencias; organizar a los productores y trabajadores del sector informal; y poner en práctica marcos

¹⁵ KILM 8. Empleo en la economía informal. El indicador KILM 8 mide el empleo en la economía informal, como porcentaje del total de empleo no agrícola https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_501585.pdf

normativos apropiados, reformas gubernamentales, proyectos de desarrollo urbano, y otras iniciativas de este tipo. Como cuestión política, la pobreza es otro aspecto coincidente con la economía informal. Hay correlación –aunque no una correlación perfecta– entre el empleo informal y ser pobre. Ello se debe a que en el empleo informal no rigen las leyes laborales ni la protección social que protegen a los trabajadores, y a que estas personas ganan, en promedio, menos que los trabajadores en el empleo formal.

Las estadísticas sobre el empleo informal son imprescindibles para poder hacerse una idea clara de la contribución que realizan a la economía todos los trabajadores, en particular, las mujeres.

Por qué formalizar el empleo en la economía informal de El Salvador

En lo que se refiere al empleo, las políticas nacionales están mejor fundamentadas si se conocen la magnitud del empleo informal y las condiciones de estos patrones de empleo. La información del mercado de trabajo en los países suele guardar relación con el volumen de trabajo disponible y está basada en las estadísticas generales de empleo y desempleo.

El sistema de datos de El Salvador requiere de datos pormenorizados sobre empleo, para poder determinar si las políticas de crecimiento económico pueden mejorar la cantidad y calidad del empleo y, en última instancia, están contribuyendo a erradicar la pobreza, promover la equidad y crean bienestar en los ciudadanos.

Con base a los datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, en El Salvador se registra, para el año 2020, una población total de 6 321 042 habitantes (53.3 % mujeres y 46.7% hombres / 63.1% habitan en el área urbana y 38.6% en lo rural).

De los trabajadores ocupados 2,716,673 personas en total, están distribuidos según categorías ocupacionales en: el 56.8% trabajadores asalariados (de los que 43.8 son trabajadores asalariados permanentes y 12.9 son temporales); el 29.7% son trabajadores por cuenta propia (de los que 26.1 son cuentapropistas sin local y el 3.5 son cuentapropistas con local); el 5.1% son trabajadores familiares no remunerados; el 4.4% son trabajadoras domésticas; y, el 3.9% son patronos.

Los datos muestran reiteradamente que la característica principal del mercado de trabajo salvadoreño está en su informalidad, 62 de cada 100 ocupados se encuentran en el sector informal de la economía; solo 31 de cada 100 estaba

n registrados a la seguridad social y con las coberturas mínimas del marco legal y la seguridad social; cerca de 4 son patronos y 3 son cuentapropistas con local.

El análisis por género permite observar que por cada 100 hombres ocupados 67.1 lo están en el sector formal (48.5 de forma permanente y 18.6 son temporales); mientras que en el caso de las mujeres se reporta que por cada 100 mujeres ocupadas 42.1 laboran en el sector formal de la economía (37.2 de forma permanente y 4.9 temporales)

Conforme a esos datos de la EHPM 2020, y teniendo en cuenta las clasificaciones sobre informalidad laboral, se encuentran ocupados laborando en la informalidad:

TABLA 1: Trabajadores en Empleos Informales, El Salvador 2020

Categoría Ocupacional	Total	Mujeres	Hombres
Asalariados no permanentes	353,167	54,974	298,193
Cuenta propia sin local	709,052	367,992	341,060
Familiares no remunerados	138,550	70,682	67,868
Domésticas	119,534	108,827	10,707
SUB-TOTAL	1,320,303	602,474	717,829
No cubiertos ISSS (Asalariados permanentes)	359,893	126,136	233,757
TOTAL	1,680,196	728,611	951,585

FUENTE: Elaboración propia con base a EHPM 2020, DIGESTYC-MINEC

NOTAS:

*Elaboración propia por diferencia entre cotizantes en planillas ISSS 2020 (Cuadro II pg. 20 ANUARIO DE ESTADÍSTICAS ISSS 2020) y Asalariados permanentes Gráfico 4.12, pg. 32 EHPM 2020.

*Los trabajadores inscritos al ISSS 2020, fueron 830,915 en total, de ellos 501,443 son hombres y 329,472 son mujeres, 60.4 % y 39.6 % respectivamente. El 21% está empleado en el sector público y el 79% en el sector privado.

*Hay registrados a la seguridad social 13,714 trabajadores de agricultura, caza, silvicultura y pesca; de unos 200,000 trabajadores de Agricultura y pesca que reporta la EHPM 2020. No se descuentan de esta consideración de “trabajadores en informalidad laboral” porque sus labores se desarrollan no sólo para autoconsumo sino también para generar ingresos con sus productos o realizan trabajo para otros sin contratos laborales, prestaciones sociales y sin seguridad social.

*Igualmente, no se descuentan las trabajadoras del hogar remuneradas inscritas a la seguridad social, porque en general sus condiciones laborales son precarias, baja remuneración, condiciones de sobreexplotación laboral y enfrentan riesgos de las nuevas formas de esclavitud.

La EHPM 2020, siguiendo las definiciones clásicas de informalidad y teniéndolo como un fenómeno urbano, señala que de la población ocupada urbana el 49.1 por ciento está en el sector informal y el 50.9 en el sector formal o moderno de la economía. Y que, en el área urbana, el 45 por ciento de los hombres ocupados y el 54.4 por ciento de las mujeres se encuentran en los sectores informales de la economía.

La informalidad de la economía y de las relaciones laborales es uno de los problemas estructurales más persistentes del mercado laboral salvadoreño y se encuentra profundamente arraigada con sus malas prácticas y vicios en la dinámica económica, laboral y cultural del país. Lo que también se explica por la omisión histórica del reconocimiento de los derechos laborales de los millones de trabajadores salvadoreños.

No podemos olvidar que la informalidad tiene causas institucionales y es el reflejo de debilidades en materia de planificación e inversión pública, distribución de los beneficios de la tributación, así como de limitaciones en áreas de legislación, regulación, cumplimiento, inspección y sanción a las malas prácticas empresariales.

Debemos tener en cuenta las características de las unidades económicas en las que se insertan las personas, o a la naturaleza del empleo y las relaciones laborales, eso requiere de diagnósticos y datos oportunos y de respuesta ágil y estratégica de políticas públicas.

Con las mayorías de trabajadores en condiciones de trabajo precarias, con déficit de medios de vida, con el 39.8 por ciento de los hogares en condición de hacinamiento y con las secuelas de los efectos de la pandemia a nivel general, aunado a los déficit históricos y estructurales, se vuelve prioritaria una acción solidaria de los sindicatos para formular aportes para una estrategia de transición a la formalización de los trabajadores y las unidades económicas que hoy se encuentran en la informalidad.

Debemos tener siempre presente el informe de desarrollo humano 2013, que señaló que el mercado laboral salvadoreño es difícil para la mayoría de la gente, especialmente para

aquellos que acumulan carencias en su hábitat y en la educación. Las condiciones laborales son cada vez más precarias, particularmente para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores en el sector agrícola. El subempleo y la informalidad son una constante histórica en nuestro país y pareciera que desde la política pública no hay una intención clara por revertirla.

Sobre crecimiento económico, que por lo general es un ofrecimiento y hasta una condición que plantean desde las diferentes entidades de gobierno y de los empresarios para resolver los diferentes problemas del país; pero, tal como se demuestra con la evidencia de los años de mayor crecimiento, este no es una condición suficiente para mejorar la calidad del empleo en El Salvador.

Algunas investigaciones sobre El Salvador (Contreras et.al., 2016), evidencian la ausencia de claras relaciones entre crecimiento económico y mejoras en los niveles de formalidad: en las últimas décadas, se observa incluso que “la tasa de informalidad aumentó en períodos en los que se observaron las mayores tasas de crecimiento del PIB”. De igual manera, un diagnóstico reciente sobre mercado laboral en El Salvador (OIT, s.f.) reflejó una tendencia creciente del empleo informal en El Salvador en el período 2009-2018, tanto en términos absolutos como relativos; ello a pesar del ciclo positivo -aunque lento- de crecimiento económico observado para el país¹⁶.

Lo anterior apunta a que el crecimiento económico no es una condición suficiente para mejorar la calidad del empleo en El Salvador o en otros países de la región. Tal como lo señalan Maurizio y Vásquez (2015), “si bien un marco macroeconómico favorable resulta un pre-requisito importante para la formalización del empleo, será probablemente la combinación de este con medidas específicas lo que permita finalmente lograr este objetivo”. Se destaca el énfasis de que la informalidad sirve como válvula de escape para la fuerza laboral que no logra insertarse productivamente en los sectores regulados de la economía y que, como consecuencia, busca medios de vida alternativos, usualmente en condiciones menos ventajosas, condiciones precarias y de alta vulnerabilidad. Esto por:

¹⁶ Utilizando mediciones alternativas, Erazo (2020) también confirma incrementos en el empleo informal: de 65.1% de los ocupados en 2015 a 74.1% en 2019. OIT (2020e) señala aumentos en la informalidad en América Latina en el período 2014-2019.

- La incapacidad de la economía nacional de generar suficientes empleos de calidad
- La omisión histórica del reconocimiento de los derechos laborales de ciertos grupos de trabajadores
- Causas institucionales y es reflejo de debilidades en materia de planificación e inversión pública, distribución de los beneficios de la tributación, así como de limitaciones en áreas de legislación, regulación, cumplimiento, inspección y sanción.

La pandemia del COVID-19 es un ejemplo de un riesgo o contingencia que requeriría una respuesta integral de protección en las dimensiones de salud, ingresos y empleo, a fin de atender adecuadamente a la población ante un potencial contagio, asegurar los ingresos de aquellas personas que ven reducida su capacidad productiva frente a un período prolongado de enfermedad o debido a sus consecuencias, apoyar el ingreso de las familias ante la muerte de un familiar, o recuperar rápidamente la capacidad de generar ingresos por la posible pérdida del empleo debido a la crisis económica que se ha sumado a la pandemia. Sin embargo, El Salvador dispone de coberturas muy restringidas de protección¹⁷ de ingresos ante enfermedades (a través del régimen de salud del ISSS); vejez, invalidez y sobrevivencia (a través de los regímenes de IVM de sistemas públicos y privados de pensiones), las cuales son financiadas fundamentalmente mediante mecanismos contributivos. Aunado a lo anterior, El Salvador carece de prestaciones pecuniarias para los períodos de desempleo.

Los trabajadores de plataformas digitales

Las familias salvadoreñas ya conocían y eran usuarios de servicios de delivery de comidas rápidas, en la última década se ha introducido nuevos servicios de plataforma, UBER, HUGO, AIR BNB, que poco a poco se han vuelto de uso general en los centros urbanos.

La pandemia de la COVID 19, puso en alto relieve el trabajo en las plataformas digitales, que, si bien da una respuesta de ingresos a un importante colectivo de personas que no tienen empleo formal, o de quienes necesitan de un segundo trabajo para ajustar ingresos a necesidades, en general se trata de empleo no regulado, de trabajo precario.

¹⁷ De cada 100 ocupados, según la EHPM 2020, 35 dice estar adscrito a un Sistema de Seguridad Social, público o privado. 43 están cubiertos en el área urbana y 20 en el área rural. 34 por ciento de las mujeres ocupadas y 35 por ciento de los hombres, están cubierto.

Los trabajadores se enfrentan a nuevos retos y riesgos (seguridad personal, bajos ingresos y la falta de protección social) en estos puestos laborales que se crean en la nueva era de la economía digital, se trata, en la práctica, de la “formalización” de la relación atípica de las relaciones laborales que sugestivamente se promociona como una posibilidad para las personas trabajadoras de lograr una mayor conciliación entre la vida laboral y la vida personal -individual-familiar y social-.

La ‘economía colaborativa’ plantea desafíos particulares para la organización sindical y la regulación laboral. El trabajo en plataformas introdujo un desafío también para los marcos normativos que regulan las relaciones laborales. Pero hasta el momento la ausencia de regulación sigue siendo la regla, en un sector que precisa de manera urgente mejorar las condiciones de trabajo.

Según OIT (2019), en las plataformas digitales, sólo el 35% de quienes trabajan en las plataformas tecnológicas cuentan con un plan de jubilación o de retiro. Igualmente, la investigación arrojó que las personas cuyo trabajo en aplicaciones digitales es la fuente principal de ingresos tienen poca protección, en especial con respecto a los planes de jubilación o pensión (OIT, 2019).

La existencia de trabajadores que ejecutan sus labores por medio de las Empresas que administran Plataformas Virtuales (EPV) y aplicaciones (Apps) en dispositivos móviles, a la vez que ha dejado de ser una novedad para constituirse en una realidad tangible, también ha implicado un reto a las instituciones tradicionales del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, en tanto las características del servicio prestado no encuadra en las categorías históricas que tipifican el contrato de trabajo y el trabajo independiente.

La economía de plataformas constituye una pujante actividad empresarial, que congrega a una cantidad cada vez más significativa de trabajadores que demandarán en el futuro, prestaciones básicas de protección social, independientemente del status jurídico que se les asigne a sus contratos desde una perspectiva legal laboral. El costo para cubrir estas necesidades constituye un desafío, ante la falta de información y transparencia sobre la cantidad de trabajadores involucrados y las dimensiones del negocio, así como de los

ingresos que unos y otros perciben por medio de este nuevo modelo de organización del trabajo.

La respuesta desde los estados ha sido lenta, pero recientemente algunos países como España¹⁸ han adoptado el pasado 11 de mayo 2021, una legislación para regular el empleo en las plataformas digitales y sancionar violaciones a los derechos de los trabajadores.

Esto convirtió a España en el primer país en adoptar una ley que regula la relación entre las apps de entregas y su fuerza laboral. La medida aprobada es la materialización de un fallo del máximo tribunal de España 2020 que afectará de inmediato a unos 30.000 repartidores. La ley es pionera en esta materia, dio de plazo a las empresas de plataformas digitales de reparto hasta mediados de agosto pasado para contratar como asalariados aquellas personas que tienen una relación laboral, pero como trabajadores autónomos.

Componentes para una estrategia de formalización: algunas sugerencias¹⁹

A partir de la triangulación de las fuentes, pueden desprenderse algunas sugerencias de componentes y principios para una estrategia de formalización en el país. Estos incluyen, de forma no necesariamente jerarquizada: la bancarización, la inclusión financiera y el acceso a crédito; la asesoría legal, fiscal y tributaria; la formación, capacitación, acompañamiento y otros tipos de asesoría empresarial y productiva; la protección social, incentivos y beneficios social; y los encadenamientos productivos.

Los incentivos/beneficios sociales, la formación y los encadenamientos productivos se consideran fundamentales para lograr un mayor balance entre la protección, las obligaciones y la productividad, minimizar los sesgos tributarios en los procesos de formalización, así como las posibles resistencias asociadas estos sesgos.

¹⁸ <https://apnews.com/article/noticias-1b0e66f81b9660b7e9f5f4f122d931ac>

¹⁹ EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL COVID-19 EN EL EMPLEO Y LAS EMPRESAS DE LA ECONOMÍA INFORMAL A NIVEL NACIONAL OIT 2020

Diagrama 1: Sugerencias de componentes y principios para una estrategia de formalización



Fuente: Estudio OIT 2020

En línea con lo anterior, la noción de inclusión financiera debe concebirse desde una perspectiva más amplia, para integrar el financiamiento de capital de trabajo, con el ahorro y los micro-seguros vistos como mecanismos para salir de la trampa de liquidez y para proteger ante eventos que pongan en riesgo la continuidad de la actividad productiva. Algunos principios sobre los cuales podría sustentarse una estrategia de formalización son:

- Intersectorialidad/interinstitucionalidad;
- Categorización/clasificación;
- Simplicidad;
- Flexibilidad;
- Gradualidad;
- Comunicación; y
- Localización.

La efectiva articulación entre las instituciones involucradas – percibida como ausente o insuficiente a la fecha- es clave para afinar la respuesta y acortar la distancia que actualmente

existe entre el Estado y la población. También lo es identificar con precisión una entidad líder para impulsar una estrategia de este tipo. Por su parte, la misma heterogeneidad de la economía informal exige el diseño de esquemas diferenciados, sustentados en un conocimiento más profundo sobre las características, vulnerabilidades y necesidades de los grupos que se atienden, y sobre esta base, determinar las rutas de atención.

Condiciones como la simplicidad en los procesos, la flexibilidad y la gradualidad deben considerarse, atendiendo los perfiles educativos, las brechas digitales, pero también las cargas de trabajo. Dada la mayor incidencia de empleo informal entre mujeres, así como su mayor participación entre micro-empresas clasificadas en el segmento de subsistencia, una estrategia de formalización no puede ignorar aquellas cuestiones estructurales que limitan su desarrollo, frenan su acceso a recursos y activos, o restringen sus oportunidades de educación y formación.

De igual manera, dados los “miedos”, sesgos o estigmas asociados a la formalización, una estrategia de formalización debería acompañarse con una campaña activa de comunicación encaminada a promover una actitud más receptiva a este tipo de procesos, destacando sus beneficios.

Finalmente, el componente local es crucial para anclar una estrategia de formalización a un espacio o territorio más concreto y cercano a la población. La relación con las alcaldías como punto de acceso inicial y contacto con la institucionalidad tiene un potencial importante para apoyar una estrategia de formalización. Estudios de la Superintendencia de Competencia (2017) sobre la formalización de la MYPE evidenciaban que 98% de las empresas encuestadas realizaban el pago de impuestos a la Alcaldía Municipal; en contraste, menos del 20% de las microempresas de subsistencia, acumulación simple o ampliada reportaba cotizaciones al ISSS, registros contables o de IVA. Existen, en otras palabras, roles que pueden ser asumidos por las alcaldías en apoyo a esfuerzos más integrales por promover la formalización en sus dimensiones laborales y tributarios.

Un enfoque integrado para la formalización²⁰

El informe sobre transición de la economía informal a la economía formal presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 2014 destacaba que, en los casos en que se han adoptado enfoques integrados, los resultados en cuanto a formalización han sido más robustos.

Dicho informe mencionó además que un enfoque integrado debería priorizar aspectos como el crecimiento económico sostenido con empleo de calidad, la mejora del entorno normativo, el fortalecimiento de la institucionalidad, la promoción del diálogo social, la organización y representación, el fomento de la igualdad y la lucha contra la discriminación (por ejemplo, en los casos del empleo femenino o la migración laboral), el apoyo a la iniciativa empresarial, el desarrollo de competencias profesionales, la financiación, la ampliación de la protección social y el desarrollo económico local.

Gráfico 1: Enfoque Integrado de Transición a la Formalidad



Fuente: OIT 2014

²⁰ Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. OIT, 2014 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_315054.pdf

Aun cuando un enfoque de este tipo esté ausente en la mayoría de los países de la región, el análisis realizado por OIT (2014b) en 10 países que lograron reducir su tasa de empleo informal revela que los países han utilizado al menos cuatro vías principales para facilitar el tránsito hacia la formalidad.

Como se muestra en el esquema anterior existe la necesidad de aproximaciones específicas a colectivos como los trabajadores asalariados, los trabajadores por cuenta propia (independientes) y las trabajadoras domésticas o del hogar, relacionadas con los cuatro ejes principales de actuación.

Gráfico 2: Políticas públicas de transición a la formalidad en países de América Latina y el Caribe



Fuente: OIT 2014

Por otro lado, también se han realizado iniciativas con el objetivo principal de aumentar la capacidad o fortaleza institucional de las economías para hacer cumplir los estándares, en la que se incluyen las tres vías restantes.

En relación a intervenciones articuladas, recientemente varios países iniciaron acciones que combinan múltiples intervenciones, a través de leyes o estrategias de formalización. En Argentina, en 2014 se aprobó la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral,¹¹ que complementó diversas iniciativas que ya se habían implementado. En

Brasil, también en 2014, se aprobó el Plan Nacional de Combate a la Informalidad.¹² México impulsó desde 2013 el Programa de Formalización del Empleo y en 2014 el Programa Federal “Crecamos Juntos”.¹³ En 2014, en Perú se aprobó el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) con una meta de reducción de la informalidad de 10 puntos porcentuales a 2021 y 20 puntos porcentuales a 2030. Además, se aprobó la Estrategia Sectorial del Ministerio de Trabajo para la Formalización Laboral con una meta de reducción de cuatro puntos de la informalidad a 2016. En otros países, se discute actualmente estrategias de este tipo, con enfoque multidimensional. Esto permite avizorar una tendencia a la implementación de estrategias integradas en el futuro de la región.

Las estrategias combinadas también pueden implementarse en ámbito local. Un ejemplo de este tipo de intervenciones es el proyecto “Promoviendo el respeto a los derechos laborales de los trabajadores de la economía informal en Costa Rica, El Salvador y Honduras”, auspiciado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y ejecutado por la Oficina de la OIT para América Central, que ha concentrado gran parte de sus intervenciones en el nivel municipal, sobre todo a través del diálogo social y la búsqueda de consensos específicos.

Los planes consensuados incluyeron procesos de organización, capacitación y desarrollo empresarial formal, así como medidas para la simplificación de trámites, disminuyendo así obstáculos para el tránsito hacia la formalidad. También, se han desarrollado alianzas con programas de apoyo a jóvenes sin empleo, iniciativas para el desarrollo de emprendimientos de mujeres y asistencia técnica a los institutos de estadísticas.

El análisis de las experiencias analizadas ha permitido identificar que, en materia de productividad, los países de la región han operado en tres niveles principales. En primer lugar, al nivel de políticas macroeconómicas, las experiencias estudiadas muestran que las disminuciones del empleo informal en los últimos años han ocurrido en un contexto de crecimiento alto, en comparación con décadas previas. La mayoría de los países de la región aprendieron de crisis pasadas y acompañaron un contexto internacional favorable con políticas económicas prudentes en el plano monetario y fiscal.

En algunos casos de crisis, el control de variables claves como la inflación y el uso de políticas monetarias proactivas con el crecimiento y la expansión del gasto público con criterios contracíclicos han permitido además proteger puestos de trabajo formales. Es claro que existe una relación entre nivel de actividad económica y formalización, aun cuando también es cierto que el impacto del crecimiento económico en la formalización depende de las características y la composición del mismo.²¹

Propuesta para la transición a la formalización del empleo

Aspectos generales

Es esencial que se reconozca, la protección, promoción, formalización y desarrollo de las personas trabajadoras por cuenta propia, que se permita el libre ejercicio de sus derechos humanos, con énfasis en lo laboral, con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que se facilite oportunidades y les permita alcanzar condiciones de vida adecuadas, por medio de la autogeneración de un trabajo digno.

Como se muestra en el estudio aludido, uno de cada cuatro trabajadores está en informalidad laboral y muchos de los que se dicen en relaciones dependientes de trabajo no son sujetos de derechos laborales, las empresas utilizan la tercerización laboral para no cumplir con las obligaciones patronales. Aquí se hace ver que muchas instituciones del Estado ocupan esta figura, igual lo hacen las grandes empresas.

La solución pasa por un nuevo enfoque del desarrollo, que potencie las capacidades de las Pequeñas empresas, las empresas sociales y comunitarias y la labor de los emprendedores. Además de que se reconozca que las personas trabajadoras por cuenta propia gozaran de los derechos establecidos en la Constitución de la República, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y los Convenios de la Organización del Trabajo OIT.

Señalan que es importante que el Estado reconozca la condición de trabajadores por cuenta propia a toda aquella persona que se dedique a la actividad laboral independiente en la hoy

²¹ Algunos factores que pueden influenciar el ritmo de formalización son la intensidad de uso de mano de obra o capital, si los sectores que están impulsando el crecimiento se dirigen hacia el mercado interno o externo, la existencia o no de incentivos, entre otros.

economía informal, dedicadas a la prestación de servicios, a la producción de bienes, o, que se dedican al ejercicio de actividades comerciales a pequeña escala, todos realizados con sus propios medios y autonomía técnica; a todos aquellos trabajadores que trabajan sin un vínculo laboral con un empleador; también que se considere en esta condición a aquellos que no empleen a ningún trabajador asalariado, excepto de manera ocasional.

Que El Estado y los Gobiernos Municipales garanticen el cumplimiento de los siguientes derechos laborales fundamentales de las personas trabajadoras por cuenta propia, incluyendo a sus dependientes familiares y trabajadores familiares no remunerados:

- Seguridad Social, salud y pensiones creándose un Régimen Especial
- Seguridad y salud ocupacional.
- Fomento del empleo con derechos y el desarrollo de su actividad.
- Formación profesional y la asesoría técnica.
- Asistencia y apoyo financiero
- Inspección laboral, de salud y previsión social permanente para garantizar los derechos y promover mejores condiciones de trabajo y salubridad.
- A la Libertad Sindical, Derecho de Huelga y Contratación Colectiva.
- A la igualdad, equidad y no discriminación en programas sociales que sean del beneficio para hombres y mujeres dentro del territorio, y que conlleve a la mejora de oportunidades en su nivel de vida;
- Promover la formalización de las actividades de las trabajadoras y los trabajadores por cuenta propia.
- Promover y crear un entorno favorable para la formalización y desarrollo de las personas trabajadoras por cuenta propia, que garantice el acceso a un trabajo digno y decente.
- Impulsar la formalización con base a la Recomendación 204 de OIT:
 - Un proceso de diálogo tripartito que abra espacio a un acuerdo por el empleo y promueva las ventajas inclusivas del trabajo decente para la superación de la pobreza y la exclusión social

- Un plan de acción tripartito para promover las buenas prácticas y adaptar las directrices contenidas en la recomendación 204, para transitar de la economía informal a la economía formal
- Crear la Política Pública sobre el Trabajo por Cuenta Propia, en la cual El Estado y los Gobiernos Municipales promoverán el establecimiento de acciones orientadas a:
 - Facilitar la firma de convenios de intercambio de experiencias entre organizaciones gremiales de personas trabajadoras por cuenta propia, con el propósito de fortalecer el desarrollo del sector, por medio de la promoción y comercialización de productos
 - Buscar la eficiencia de la intervención pública, fortaleciendo y fomentando alianzas entre todos los sectores de la economía informal.
 - Crear una base de información fidedigna y datos estadísticos sobre el sector.
 - Promover el apoyo de la cooperación internacional al desarrollo del sector.
 - Contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la inserción laboral, especialmente de grupos vulnerables de la población.
 - Proporcionar estrategias a la administración pública para crear espacios físicos para el desempeño de las labores.
 - Las demás que crea conveniente para el desarrollo del sector.
- Asesoramiento legal y formación continua, este que es un tradicional medio de fortalecimiento de la membresía sindical, requiere que los sindicatos se profesionalicen en el manejo de las agendas de trabajadores y sus expectativas.
- Acceso a sistemas de financiamiento para el desarrollo de inversiones sociales, fomentar la producción y la economía social y solidaria.
- Desarrollo de infraestructura económica adecuada y adaptada a la realidad laboral de subsistencia y desarrollo de redes comunicacionales para facilitar la creación de empleo autónomo y empresas sociales.
- Creación de mecanismos de contribución fiscal en las que se premie la formalización con incentivos financieros y sociales.

¿Por qué se necesita un programa especial para reducir la informalidad?

Reducir la informalidad significa mejorar las condiciones de trabajo y de vida de millones de personas.

Aún si el PIB de la región creciera a 4% anual, se necesitarían más de 50 años para reducir la informalidad a la mitad.

No podemos esperar tanto.

El crecimiento económico no es suficiente: se requieren medidas deliberadas para enfrentar la informalidad.

Entre las medidas que se pueden implementar están²²:

- Promover la formalización de pequeñas y medianas empresas en un entorno propicio para su desarrollo sostenible
- Aumentar la cobertura de la protección social
- Generar incentivos para que la formalidad sea un buen negocio
- Estimular la formalización de los trabajadores por cuenta propia
- Mejorar los mecanismos de inspección laboral y control tributario
- Articular de manera más eficiente la educación y formación con el empleo
- Reducir el empleo no registrado en empresas formales

No perder de vista que:

- Informalidad = pobreza = desigualdad
- Alta informalidad = baja productividad = bajo crecimiento

La gran estrategia es una estrategia para trascender de la precariedad laboral al trabajo decente. Por ello, es importante desagregar colectivos de trabajadores.

²² Según el Programa FORLAC de OIT para América Latina y el Caribe

El principal reto para la transición a la economía formal es encontrar la combinación adecuada de políticas que respondan a la diversidad de características y factores determinantes de la informalidad²³.

La determinación de grupos focales según las categorías ocupacionales será una de las acciones claves a estructurar en el diagnóstico unificado.

Adoptar las herramientas tecnológicas para cumplir los propósitos de la Estrategia, en algunos países se han implementado novedosas estrategias de fiscalización utilizando nuevas tecnologías de información.

En Argentina, los inspectores realizan sus labores llevando netbooks para añadir la información sobre los trabajadores revelados a una base de datos central instantáneamente, reemplazando las actas en papel que se realizaban anteriormente (“Inspector digital”). En Chile, es posible realizar denuncias en materia laboral a través de la página web de la Dirección del Trabajo. El único requisito es que las materias denunciadas no requieran revisión y/o análisis de documentación en la empresa y que estas no estén relacionadas a la terminación de un contrato.

En Brasil, se creó la plataforma eSocial que unifica los registros laborales, previsionales y tributarios relativos a la contratación de trabajadores por parte de las empresas, facilitando la labor de los inspectores y el cumplimiento del pago de obligaciones de los empleadores a través de un canal único²⁴.

En México, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social difunde acciones de formalización entre empleadores y trabajadores y se desarrollan inspectorías laborales focalizadas en algunos estados. En Uruguay se ha mejorado la eficiencia de sus organismos recaudatorios, como la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social. En Chile existe un

²³ Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico (tercera edición) / Organización Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2018 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf

²⁴ Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. OIT, 2014 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_315054.pdf

mecanismo de sustitución de multas por capacitación para micro y pequeñas empresas, y en Colombia existe la posibilidad de generar Acuerdos de Formalización.

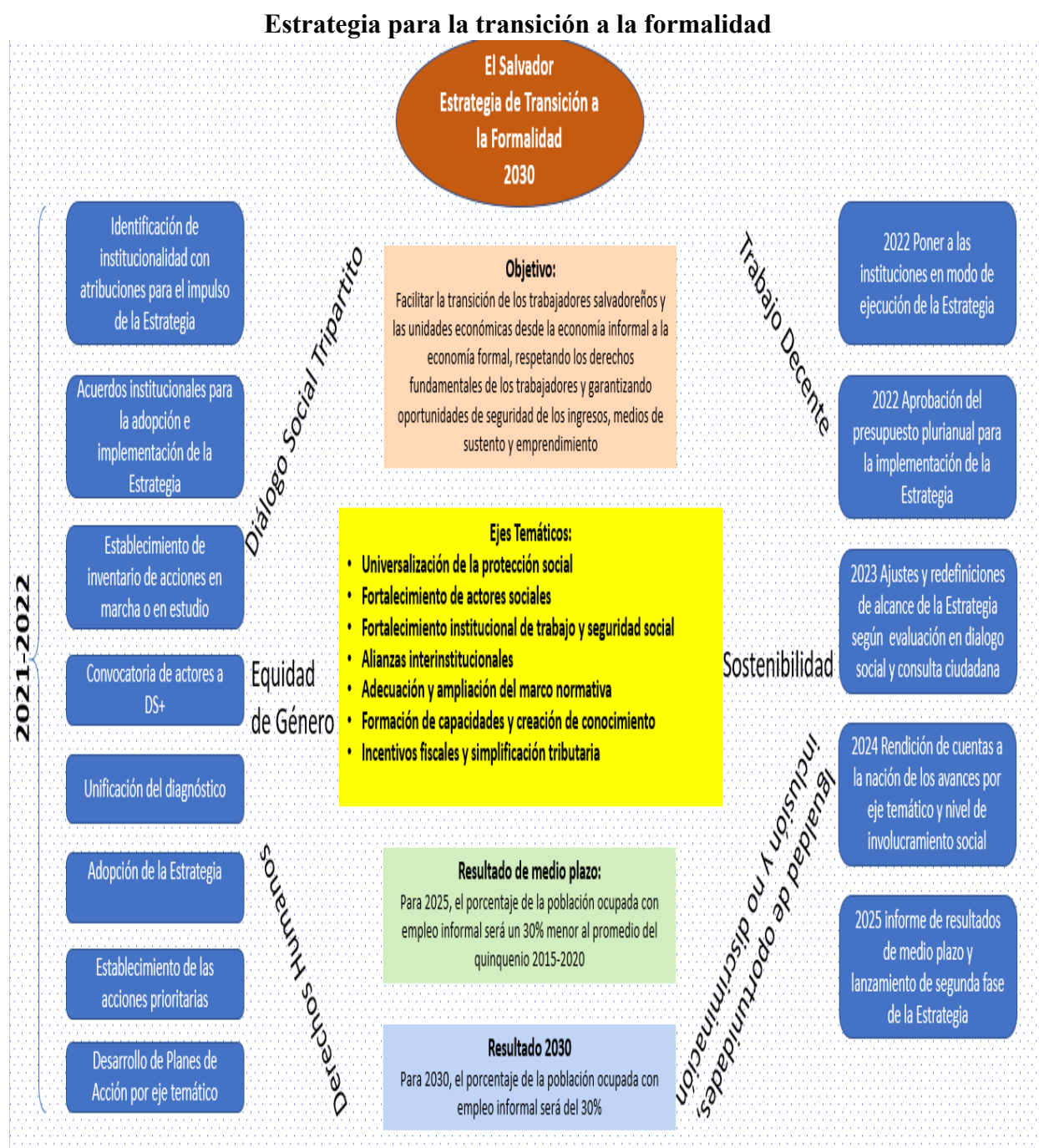
No puede obviarse que entornos caracterizados por una positiva evolución económica y la aplicación de políticas económicas que favorezcan la creación de empleo formal es una condición necesaria para potenciar el efecto de otras políticas específicas en la materia. Una conducción eficiente de las finanzas públicas –en un entorno de crecimiento sostenido– genera el espacio para simplificar procedimientos administrativos, modernizar el funcionamiento de instituciones públicas, diseñar incentivos para formalizar empresas mediante su registro y aumentar la cobertura de la seguridad social, tal como se ha verificado en muchos de los casos estudiados.

La informalidad es primordialmente un problema de mala gobernanza (incluyendo marcos legales e institucionales débiles y la implementación fragmentaria e ineficaz de leyes y políticas). Incluir a la multitud de trabajadores y empresas que forman parte de la economía informal dentro la protección de la ley sería un importante paso hacia el Trabajo Decente.

En la actualidad, los trabajadores y empresarios de la economía informal a menudo están desorganizados. Ellos son excluidos o poco representados tanto en las organizaciones de empleadores como de trabajadores, en algunos casos debido a que no son considerados ni empleadores ni trabajadores. Los grupos vulnerables, como jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y minorías étnicas se encuentran entre los que tienen menores niveles de organización.

Considerando las diferentes experiencias y las aspiraciones de los trabajadores, se presenta una estrategia de transición a la formalidad con un horizonte temporal a 2030, con objetivos de medio y largo plazo, que incluye 7 ejes temáticos: universalización de la protección social, fortalecimiento de actores sociales, fortalecimiento institucional de trabajo y seguridad social, alianzas interinstitucionales, adecuación y ampliación del marco normativo, formación de capacidades y creación de conocimiento, incentivos fiscales y simplificación tributaria; se base en 6 principios rectores diálogo Social Tripartito, trabajo decente, equidad de género, sostenibilidad, derechos humanos, e Igualdad de oportunidades, inclusión y no discriminación; y, se propone una ejecución con base al fortalecimiento de las instituciones

y obtener como resultado a 2025 2025, el porcentaje de la población ocupada con empleo informal será un 30% menor al promedio del quinquenio 2015-2020, y a 2030, que el porcentaje de la población ocupada con empleo informal sea del 30%. El siguiente esquema nos presenta la estrategia de transición a la formalidad.



Elaboración con base a consulta con representantes de organizaciones de trabajadores

Trabajadores salvadoreños en empleos informales y propuesta de acciones para su formalización

Categoría Ocupacional	Trabajadores /Beneficiados	Acciones recomendadas por categoría ocupacional
No cubiertos ISSS (Asalariados permanentes) 359,893 Trabajadores	Mujeres 126,136 Hombres 233,757	- Estos son trabajadores con empleadores que reconocen una relación laboral dependiente, esta relación laboral podría formalizarse mediante una efectiva inspección de trabajo, reforzada por un acompañamiento de inspectores del ISSS, ISDEMU, INCAF y fedatarios del Ministerio de Hacienda. - Se requiere impulsar un “Operativo Trabajo Decente” para lo que es urgente fortalecer la inspección de trabajo y un trabajo articulado 7/24 con ISSS, ISEDEMU, INCAF (Instituto de Capacitación y Formación) y Ministerio de Hacienda a nivel de los centros de producción urbana. - Se requiere el fortalecimiento sindical, acá no estamos hablando de “trabajadores cuentapropistas” sino de trabajadores con contratos atípicos. - CREAR INCENTIVOS FISCALES, que el Estado de los cerca de 800 Millones de dólares que destina a estímulos fiscales a sectores económicos específicos, destine el 50% de esa partida presupuestaria, para absorber la mitad de las contribuciones sociales que corresponderían a los empleadores de las PYMES (con base a la experiencia de subsidio al pago complementario del incremento del salario mínimo) - Líneas de crédito preferentes para inversión en capital de trabajo y bienes de capital e innovación productiva con empleos. - Cobertura pública del periodo de cesantía por maternidad - Fortalecimiento institucional, legal y sancionatorio del ISSS
Asalariados no permanentes 353,167 Trabajadores	Mujeres 54,974 Hombres 298,193	Lo anterior más: - Registro de trabajadores de tiempo parcial - Régimen especial de cobertura en salud y previsional para trabajadores de tiempo parcial - Retorno de deducciones fiscales - Apoyo a formación profesional - Asistencia y apoyo financiero para iniciativas de Emprendedurismo - Ley de subcontratación laboral (retomar propuesta ya elaborada por varios sindicatos en 2012) - Ley para regular las relaciones de trabajo de los trabajadores de las Empresas que administran Plataformas Virtuales (EPV) y aplicaciones (Apps) en dispositivos móviles
Trabajadoras del hogar remuneradas 119,534 Trabajadores	Mujeres 108,827 Hombres 10,707	- Registro de trabajadores remunerados del hogar - Régimen especial de cobertura en salud y previsional - Que el Estado absorba las contribuciones sociales que corresponderían a las trabajadoras y la mitad de la de los empleadores - Retorno de deducciones fiscales - Creación de espacios de autoayuda y sororidad para promover vigilancia contra ilegalidades, violencia, acoso y discriminación
Cuenta propia sin local 709,052 Trabajadores	Mujeres 367,992 Hombres 341,060	- El MTPS como la autoridad competente debe determinar naturaleza y alcance de la Economía Informal - Extender progresivamente la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva - prestación de servicios de guardería y otros servicios de atención a la persona que sean de calidad y económicamente asequibles, así como el acceso a dichos servicios, con el fin de promover la igualdad de género en los ámbitos del emprendimiento y de las oportunidades de empleo, y de facilitar la transición a la economía formal - Desarrollar programas de capacitación Profesional y Técnica en coordinación con el Instituto Salvadoreño de formación profesional INCAF - Promover programas de empleo - Ampliar servicios de formación técnica y profesional - Otorgar algún tipo de transferencia social (ejemplo, bono o pensión) - Mejorar las condiciones de acceso a créditos - Aumentar fondos disponibles para el financiamiento empresarial - Facilitar acceso a créditos

Categoría Ocupacional	Trabajadores /Beneficiados	Acciones recomendadas por categoría ocupacional
		• Simplificar trámites administrativos de registro de unidades económicas y obligaciones tributarias, ventanillas únicas y figuras adopción de figuras jurídicas como el “silencio positivo” (afirmativa ficta), además de un enfoque en que la capacidad de cumplir las normas es directamente proporcional a su sencillez. • Mejorar servicios de asesoría empresarial • Aprobación de la Ley Especial para las personas trabajadoras por cuenta propia
Familiares no remunerados 138,550 Trabajadores	Mujeres 70,682 Hombres 67,868	• Registro de trabajadores familiares no remunerados • Crear el estatuto de trabajadores familiares no remunerados para que sean sujetos derechos con aseguramiento de condiciones de trabajo homologas a los trabajadores particulares • Programa de formación técnica para trabajadores familiares no remunerados que permita mayor participación en el desarrollo de las unidades económicas como bien de familia.
Agrícolas, Pescadores 200,697 Trabajadores	Mujeres 15,707 Hombres 184,990	• Formalizar a las unidades económicas del sector agropecuario • Estímulo fiscal para apoyar la formalización, ya que la formalización es crucial para asegurar la inclusión económica, social y jurídica de los trabajadores en la economía rural. • Registro de trabajadores agrícolas y pescadores en la seguridad social y previsional • Plan de empleos verdes en la industria de producción agropecuaria • Fortalecer la adquisición de medios de vida de los trabajadores rurales y los activos que poseen los hogares rurales (desarrollo de competencias y creación de conocimiento, tecnologías, sistemas productivos, tierras, bienes de capital, vivienda y finanzas) • Que el plan para la reactivación del agro, que se impulsa desde el gobierno, incluya un componente de derechos laborales y asuma el reto de cumplir las metas del ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, y los pilares del trabajo decente • Capacitación técnica y formación profesional a trabajadores rurales en transferencia y adaptación de tecnologías aplicadas para el desarrollo de agroecología para un sistema productivo y de abastecimiento sostenible • Plan de financiación de créditos para producción de alimentos y • Que la política y la Ley de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional retomen en sus acciones la superación los déficits de inclusión social productiva de las mujeres hoy consideradas como parte de la población económicamente inactiva (que representan 3 de cada 4 personas en esa clasificación) • Aprobación del Código Agrario, (compromiso pendiente desde los acuerdos de paz en 1992) que fortalezca la propiedad social, redistribuya la propiedad de las tierras de vocación agrícola y asegure el estatuto de derechos de los trabajadores agropecuarios (retomar propuesta ya elaborada por la Alianza Democrática Campesina en 1994)
Total, de trabajadores a beneficiar 1,880,893 Trabajadores	Mujeres 744,318 Hombres 1,136,575	El impulso de estas acciones requiere de: • Que los diferentes programas de gobierno: Reactivación del Agro; surf cty, la estrategia de desarrollo energético, las reformas institucionales y otros incluyan los compromisos con el ODS 8 y la adapten a sus planes las orientaciones de política de la Recomendación 204 de OIT • Que el gobierno integre las diferentes iniciativas relacionadas con el empleo, las estrategias productivas, la promoción de inversiones y nuevas inversiones públicas en un Plan de Generación Empleo Dente, para ver el mapa de la trascendencia de los programas y medir los impactos en el bienestar de las personas. • La construcción de un plan de acción interinstitucional con participación de los sindicatos y las cámaras empresariales y de una estrategia comunicacional de sensibilización y promoción de derechos de trabajadores informales y los beneficios de la formalidad laboral para trabajadores y empresas • Será necesario un rediseño de las EHPM o crear una encuesta de la fuerza de trabajo extendida, para que se midan las actividades de empleo formales, así como la magnitud y naturaleza de la economía informal, para la formulación y evaluación de políticas eficaces en apoyo a la transición hacia la formalidad, como herramienta de promoción dirigida a los grupos demográficos pertinentes, para determinar las tendencias nacionales y mundiales de empleo y para analizar los vínculos entre el crecimiento y el empleo. • Deberá articularse a las acciones de cumplimiento con los ODS

FUENTE: Elaboración propia con base a EHPM 2020, DIGESTYC-MINEC y consulta sindical

Referencias

- CIET. Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. (enero de 1993)
- EHPM. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2023 Banco Central de Reserva El Salvador
- .. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2020 DIGESTYC
- Martínez Daniel/Infante Ricardo La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina Blog <https://www.ilo.org/es/resource/article>
- Maurizio Roxana. Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. Septiembre, 2021
- OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. Recomendación 204: Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía formal. Ginebra, Suiza. 2015.
- .. Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya, Ginebra (1972)
- .. Evaluación de Impacto del COVID 19 en el empleo y las empresas de la economía informal a nivel nacional. 2020
- .. La economía informal y la transición a la economía formal: el desafío del trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo 103.ª reunión 2014 Ginebra.
- .. Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2019
- .. Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico Tercera edición. Ginebra: OIT, 2018
- .. Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. 2014
- .. Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú. Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2017