TALLER DE
COYUNTURA

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

Informalidad laboral: conceptos y mediciones

Parte 1

Estrella Díaz Andrade
Thelma Gálvez Pérez

Presentación 2

Introducción 3

Informalidad y precariedad laboral: trayectoria histórica de los conceptos 5
Informalidad y pobreza
Sector informal: marginalidad o integración
Empleo precario: la informalidad se difunde

La precariedad laboral: fenómeno emergente, complejo y heterogéneo 10
El concepto
Cómo afecta la vida de los asalariados

Operacionalización de la informalidad/precariedad 12
Las primeras mediciones de informalidad: los ocupados informales como aproximación al sector informal
La unidad de producción informal pasa a ser el criterio central de medición
Se suma a la definición de informalidad el criterio del trabajo informal en el sector formal

Reflexiones finales 18

Presentación

Este informe del Taller de Coyuntura está dedicado al tema de la informalidad laboral. Durante mucho tiempo hablar de la precariedad del trabajo remitía a los trabajadores informales, carenciados de toda protección social, en condiciones de autoempleo e insertos en economía de sobrevivencia.

La informalidad laboral no ha quedado encerrada en las características anteriores. El concepto mismo de informalidad ha variado en las últimas décadas y los estudiosos del trabajo señalan que la informalidad ha contaminado el trabajo formal en los países en desarrollo e inclusive en los desarrollados.

Ha contribuido a ello, en unos casos, la desregulación del trabajo con la aparición de los denominados empleos atípicos que dan forma a la flexibilidad laboral, y para atender la variabilidad de mercados globalizados en contextos de incertidumbre y, en otros casos, por la emergencia de fenómenos de mercado y volatilidad de empleos.

El tema de la informalidad contempla ser tratado en dos informes. En el primero, cuyo texto se expone en este documento, cubre el tránsito habido en la conceptualización relativa al trabajo informal así como los criterios formulados para su medición y originados por entidades especialistas del trabajo y por organismos internacionales, entre ellos, Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El segundo, de próxima aparición, tratará la informalidad del trabajo y el rol efectivo que desempeña, en esta materia, la Dirección del Trabajo.

Estos antecedentes son importantes de considerar para un adecuado diagnóstico laboral del país.

JORGE SALINERO BERARDI
JEFE DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
DIRECCIÓN DEL TRABAJO

Introducción

La noción de informalidad laboral ha ido cambiando de foco en las últimas décadas, pasando de tener su centro en las unidades productivas de bienes y de servicios para el mercado y que operan con recursos de pequeña escala no registrados, a tenerlo en los trabajadores, específicamente en aquellos que se ocupan en empleos que no cuentan con amparo legal o institucional, no importando si la unidad económica en la que se desempeñan son empresas o negocios registrados o no registrados. En este último caso se habla de "empleo informal"[1] o de "informalidad laboral".

Este fenómeno ha sido señalado como *la cara más visible de las carencias laborales*[2], hace referencia a una situación de precarización del empleo, que se intensificó a partir de la década del setenta, en que el cambio de modelo de producción flexibilizó las formas de empleo.

Es así como actualmente puede haber personas en empleos formales en unidades pequeñas (antes definidas como propias del sector informal), pero también trabajadores dependientes en una gran empresa en empleos informales, sin contrato, sin protección ni derechos laborales. La combinación de alternativas es abundante.

Recientemente la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 104ª reunión de junio de 2015[3], hizo una recomendación que orienta a los Estados miembros para facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la informalidad hacia la formalidad, promover el trabajo decente y el desarrollo incluyente.

En su argumento propositivo indica que más de la mitad de la fuerza laboral del mundo está en la economía informal, caracterizada por la denegación de los derechos en el trabajo, la falta de oportunidades de empleo de calidad, la baja productividad, la protección social inadecuada y el diálogo social deficiente.

La Dirección del Trabajo tiene un rol preponderante en la detección y combate de la informalidad laboral y en la información y difusión de los derechos de los trabajadores[4]; en consecuencia, despliega acciones de fiscalización que resguardan el derecho a la formalidad del

1 Gómez López, Alejandro. Informalidad: definición y causas. Revista de Investigación Paradigmas. México. Enero 2013. www.paradigmas.mx/
2 OIT/FORLAC. Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. 2015. Pág.4. También fue relevada como problema sustantivo en el marco del análisis de su impacto en las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y Banco Mundial (BM). Panorama de las pensiones. América Latina y El Caribe. 2015.
3 OIT. La transición de la economía informal a la economía formal. Proyecto de recomendación. Conferencia Internacional del Trabajo. 104ª reunión. Ginebra, Suiza. Junio 2015.
4 Bertranou, Fabio y Casanova, Luis. Informalidad laboral en Argentina. OIT/FORLAC. Buenos Aires, Argentina. 2014.

trabajo. La OIT asigna especial relevancia a las inspecciones del trabajo en las tareas que enfrentan y recomienda su fortalecimiento[5], de modo de hacerlas más eficientes y eficaces[6].

En dicho contexto el presente documento dividido en parte 1 y parte 2 pretende ser un aporte sistematizador, útil para comprender mejor un fenómeno que se instaló como característica básica, consustancial a la estructura de funcionamiento del mercado laboral, y que ha remecido las bases del empleo asalariado y, consecuentemente, la vida de trabajadores y trabajadoras y su entorno colectivo y social; y útil para la Dirección del Trabajo, institución gubernamental que ha asumido su compromiso con el trabajo decente y la justicia laboral, en orden a apoyar con insumos su toma de decisiones de política o la implementación de acciones de incidencia.

En la parte 1 se recoge la discusión acerca del concepto de informalidad laboral, sus alcances, el contexto en el que surge y las transformaciones que ha experimentado a lo largo del tiempo. Se aborda también las formas de medición utilizadas internacionalmente para objetivar la presencia del fenómeno en el mercado de trabajo.

En la parte 2 se aborda la informalidad laboral en Chile. Se relevan los intentos aproximativos para una medición ampliada del fenómeno, abordando los sectores y segmentos de trabajadores más afectados por una realidad de trabajo precaria. Se incluye también un detalle de las acciones desplegadas por la Dirección del Trabajo para resguardar la formalidad del trabajo y se delinean políticas que desde distintos organismos competentes se proponen para enfrentar o revertir los impactos del fenómeno en los trabajadores y en las empresas.

5 Convenio N° 150 de OIT (1978) sobre Administración del Trabajo. No ha sido ratificado por Chile.
6 OIT (2015). Op cit. Pág.8.

Informalidad y **precariedad** laboral: trayectoria histórica de los conceptos

La **informalidad** es un fenómeno amplio y complejo que ha sido objeto de numerosos debates respecto de su definición y causas.

Con el tiempo distintos especialistas e instituciones han realizado contribuciones significativas a su interpretación, reconceptualización y delimitación, como también han delineado propuestas metodológicas para su medición, en el intento por aprehender de mejor manera la realidad económica y social cambiante.

El concepto se acuñó al principio para identificar las formas en que la población más pobre generaba ingresos, al margen de la institucionalidad capitalista occidental. Se llamó sector informal al conjunto de esas actividades desempeñadas con carencia de medios, de contactos, de capital y de mercados en las zonas urbanas de los países en desarrollo. Se le definía por su forma de producir y de relacionarse con el resto de la economía, y a sus trabajadores se les caracterizaba por sus muy bajos ingresos y precarias condiciones de vida y de trabajo.

Posteriormente se hizo evidente que las empresas del sector formal propiamente capitalista introdujeran nuevas modalidades de relaciones laborales que han desdibujado el concepto de trabajo asalariado clásico y/o lo han despojado de algunos de sus derechos. En esta situación se encuentra un conjunto de trabajadores del sector formal que ocupan "empleos informales", los que se sumaron al concepto inicial de sector informal, el que hoy se amplía abarcando zonas urbanas y rurales, incluyendo también a países más desarrollados. Muy esquemáticamente, esta es la trayectoria que se describe a continuación.

Informalidad y pobreza

La informalidad en sus orígenes nace de la preocupación por la pobreza, es decir, por la forma en que las familias más necesitadas se procuran ingresos para sustentar su vida, sin participar plenamente, y con derechos, en el mundo del trabajo asalariado.

El primero en describir exhaustivamente el fenómeno es Hart[7], quien a principios de los setenta estudia la composición de los ingresos y empleos informales en la ciudad de Accra, Ghana. Distingue entre ingresos formales e informales: los primeros, valorados por la población de Accra por su estabilidad en el tiempo, corresponden a salarios del sector privado, público y transferencias –pensiones, pagos por desempleo–; los segundos se generan por el autoempleo en actividades del sector primario y secundario, de la distribución, del transporte en pequeña escala, en transferencias entre personas y en algunas actividades ilegítimas como reducidores de mercancías robadas, usura o prostitución.

7 Hart, Keith. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. Cambridge University Press. The Journal of Modern African Studies. Vol. 11, N° 1. Mar. 1973. Pág. 61-89. www.jstor.org

La pregunta que se hace el autor es si el "subproletariado" urbano, ejército de reserva compuesto de desempleados y subempleados, es realmente una mayoría pasiva y explotada, o si sus actividades informales tienen una capacidad autónoma de generar crecimiento en los ingresos de los pobres. Hart advierte que hay una gran proporción de la población que no es asalariada y se pregunta: ¿Cómo y de qué viven los no asalariados? ¿Cuántos de los desempleados, medidos con criterios occidentales, lo están realmente? Le preocupa que no se conozca ni se mida la producción informal, en un país donde los salarios más bajos tampoco satisfacen las necesidades de los trabajadores, que se ven obligados a complementarlos con ingresos alternativos[8].

Investiga las fuentes informales de ingresos que desarrollan los habitantes de Accra y describe detalladamente el endeudamiento, la simultaneidad de empleos, los tropiezos para "terminar el mes", junto con factores culturales como la urgencia de la solidaridad familiar que posterga la capitalización del negocio, o la necesidad, surgida de la cultura campesina, de combinar dos o más ingresos variables o de reforzarlos con algún ingreso estable, por bajo que sea.

Recomienda, para casos como el de Ghana, cambiar el énfasis desde las políticas de empleo que atacan el desempleo y el subempleo, hacia políticas que se ocupen de la generación de ingresos y de empleo informales de los más pobres. En suma, su aporte fue describir en detalle las actividades informales, conocer más acerca de su composición e importancia y respecto de su relación con los asalariados y con la economía de la ciudad y ayudar a pensar más positiva y claramente cuál debería ser el propósito de las políticas de empleo. Al respecto señaló: *el ejército de reserva de subempleados y desempleados en las ciudades puede ser o no ser el desastre económico que a menudo se piensa*[9].

Estas ideas pioneras se plasmaron también en el extenso informe sobre Kenya publicado por la OIT en 1972[10] y que, según Tokman[11], constituyó la "enunciación inicial" del concepto de informalidad por parte de este organismo, también inspirado en conocer y solucionar la pobreza de las ciudades.

En este informe se asevera que las actividades informales son "una manera de hacer" caracterizada por: facilidad a la entrada; basarse en recursos aborígenes; propiedad familiar de las empresas; pequeña escala de operaciones; tecnología de trabajo intensiva y adaptada; habilidades adquiridas fuera del sistema escolar formal; y mercados no regulados y competitivos. En la estrategia de empleo elaborada se refuerza la idea de que las políticas de empleo reconozcan, incluyan y atiendan al desarrollo del sector informal urbano, reconociendo su contribución a la producción.

Sector informal: marginalidad o integración

El Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) que operó desde principios de los setenta, trabajó con el concepto de informalidad. Se analizaba la economía y el empleo de los países de la región, reconociendo la existencia de un sector moderno, otro tradicional rural, y un tercero informal urbano, los dos últimos caracterizados como "rezagados"[12].

8 En el distrito de Nima, uno de los más pobres de Accra, el 40% de los hombres activos y el 95% de las mujeres activas no son asalariados. Hart escribe: *Cuando la mitad de la fuerza de trabajo urbana está fuera del mercado de trabajo organizado ¿cómo podemos seguir satisfechos con los indicadores económicos que ignoran sus actividades productivas?*. Ibid. Pág. 88.

9 Ibid. Pág. 88.

10 OIT. Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya. Ginebra, Suiza. 1972.

11 Tokman, Víctor. De la informalidad a la modernidad. OIT. Boletín CINTERFOR N° 155. Montevideo, Uruguay. Diciembre 2003. Publicado originalmente en el libro De la informalidad a la modernidad. OIT. Santiago, Chile. 2001.

12 Discurso pronunciado por Tokman, Víctor. Director del PREALC en la apertura de la IV Reunión del Comité Consultivo de los países participantes del PREALC. Anexo 3 del Acta final. Panamá. Noviembre 1980.

Surgen varias interpretaciones relativas a las causas de la heterogeneidad de las economías, conducente a la segmentación del mercado de trabajo. Tokman[13], a finales de los setenta, resume el debate de las explicaciones teóricas acerca del papel del sector informal en las economías. Dependiendo de la interpretación teórica de las causas, las políticas hacia la informalidad deberían dirigirse al combate a la pobreza, a apoyar formas de producción diferentes, a la integración de la informalidad en las instituciones nacionales o a reforzar la lucha nacional por independizarse económicamente de los países centrales.

En un enfoque dualista, algunos autores consideran que el sector informal tiene capacidad autónoma para generar ingresos y excedentes de manera económicamente eficiente, utilizando mucha mano de obra y escaso capital y sin vínculos con la economía formal[14]. Dentro del mismo enfoque dual, otros autores interpretan que las actividades de este sector están integradas al resto de la economía y son complementarias de la producción formal proveyendo servicios de comercio, actividades domésticas, transporte y comunicaciones[15].

Otra mirada muy diferente subraya que las economías de la periferia de las naciones industrializadas son dependientes de las del centro en su proceso de acumulación, de manera que no es posible la difusión del progreso tecnológico al interior de estos países, lo que genera y mantiene su estructura económica heterogénea como consecuencia de la dependencia. Se produce un excedente de mano de obra, sin posibilidades de ser absorbido por el sector moderno, población marginal en actividades informales que no opera como ejército de reserva porque está definitivamente excluido de la producción formal. Este análisis concluye que los sectores formal e informal son autónomos entre sí[16].

Para otros autores, en este mismo escenario de dependencia, el sector informal está integrado al formal y se establece una relación de explotación mediante relaciones de precios de insumos (comprados al sector formal), bajos salarios (servicios provistos al sector formal), o por relaciones de precios de sus productos con grandes empresas monopólicas[17].

La idea del sector informal autónomo encuentra un exponente extremo hacia mediados de los ochenta en De Soto[18], quien define el sector informal como aquel que está fuera del sistema regulatorio administrativo, tributario o laboral, y hace una defensa de sus posibilidades de desarrollo si se le libera de la reglamentación burocrática estatal. No contribuye con un respaldo teórico que explique su existencia, pero ha tenido influencia práctica llamando la atención hacia la necesidad de políticas que adapten las normas y reglamentos, de manera que faciliten la operación de los pequeños empresarios y cuentapropistas dentro de un marco legal.

Empleo precario: la informalidad se difunde

Desde mediados de los años setenta el modelo de relaciones laborales, entendido como el conjunto de reglas que se establecen entre el capital y el trabajo[19] en el proceso productivo, experimentó grandes transformaciones,

13 Para una visión más detallada de los autores y las explicaciones teóricas: Tokman, Víctor. Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza. CEPAL. Revista primer semestre 1978.

14 Oshima, H.T. Labour force explosion and the labour intensive sector in Asian growth. En Economic development and cultural change 19 (2). Chicago. Enero 1971; OIT. Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya. Ginebra. 1972; Sethuraman, S.V. Desarrollo urbano y empleo en Yakarta. En Revista Internacional del Trabajo, 92 (2-3). Ginebra. Agosto-septiembre 1975. Citados por Tokman, Víctor. Ibid.

15 Portes, A., Castells, M. y Benton, L.A. The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. John Hopkins University. Baltimore. 1989. Citado por Tokman, Víctor. Ibid.

16 Quijano, A. The marginal pole of de economy and the marginalized labour force. En Economy and Society, 3 (4). Londres. Noviembre 1974; Nun, J. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. En Revista Latinoamericana de Sociología 5 (2). Buenos Aires. 1969; Santos, M. Le circuit inferieur. Le soidisant secteur informal. Les Temps Modernes. Paris. 1976. Citados por Tokman, Víctor. Ibid.

17 Bose, A.N. The informal sector in the Calcutta Metropolitan economy. OIT. WEP urbanization and employment research programme. Working Paper N° 5. Ginebra. 1974; Gerry, C. Petty producers and the urban economy: a case study of Dakar. WEP urbanization and employment research programme. Working Paper N° 8. Ginebra. 1974. Citados por Tokman, Víctor. Ibid.

18 De Soto, Hernando. El otro sendero. La revolución informal. Instituto Libertad y Democracia. Editorial El Barranco. Perú. 1986.

19 Son relaciones de poder en tanto involucran la determinación de quién toma las decisiones y de qué manera. Cedrola, Gerardo. www.fder.edu.uy

deteriorando profundamente el trabajo asalariado formal[20]. Aparece la denominación empleo precario o precariedad laboral para caracterizar este fenómeno que se expande de manera creciente y global, alcanzando el núcleo central de la economía y la producción. Pero estos cambios no solo se manifiestan dentro del sector formal, sino también en sus vínculos con el sector informal, volviéndose cada vez más complejo distinguir un trato de compra o venta de servicios de una relación laboral propiamente tal.

La difusión del empleo precario y de la informalización de las relaciones de trabajo se inscribe en un nuevo paradigma de acumulación y en los marcos institucionales que lo acompañan para garantizar su funcionamiento[21]. En lo que respecta específicamente a la economía latinoamericana, su rumbo se reorienta desde la sustitución de importaciones al libre mercado, ligado al capital financiero internacional, bajo nuevas condiciones de apertura y globalización.

En los distintos países de la región el modelo se consolidó adquiriendo carácter de hegemónico. Su centro de interés es la competencia y el crecimiento, lo que demandó: a) políticas de ajuste macroeconómico para reducir los déficit públicos, equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos y sobre todo controlar la inflación y b) una reforma estructural, por medio de la eliminación del proteccionismo interno, la desregulación y la privatización, con lo que se buscó favorecer, principalmente, la inversión extranjera.

El Estado dejó de ser inversor productivo y mediante distintas políticas monetarias y ajustes regulatorios favoreció la difusión del nuevo modelo económico. Asimismo, apoyó la instauración de un sistema flexible de relaciones laborales, impulsando cambios a las normativas, las que se constituyen en herramientas para flexibilizar las contrataciones, imponer la polivalencia o multifuncionalidad de los trabajadores, facilitar la rotación en los puestos de trabajo y la reducción de derechos y protecciones sociales.

En el caso específico de Chile, la reforma laboral de 1979 (y leyes posteriores) fue la herramienta legal para promover y legitimar la nueva concepción de relaciones laborales. El sistema de regulación del trabajo anterior resultaba rígido y se le definió como obstáculo para fomentar la inversión y el crecimiento.

Ahora bien, la reestructuración productiva se ha llevado a cabo desde la gestión directa de las empresas, principalmente por medio de una descentralización de los procesos productivos, con el uso de la externalización o tercerización. Las firmas de mayor tamaño reducen costos laborales trasladando a empresas menores los riesgos derivados de la contratación de mano de obra y de las fluctuaciones de la demanda, lo que, según indica De la Garza[22], remite a modalidades contractuales precarizantes.

En este contexto emergen nuevas interpretaciones de la informalidad[23], que postulan una complementariedad entre el sector informal y la economía formal capitalista. Una clasificación interesante y más reciente de actividades informales según su funcionalidad, incluye una categoría de acciones *orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal con la contratación "fuera de plantilla" y la subcontratación de empresarios informales*[24]. Con esta definición se incluye como informales a asalariados del sector formal.

20 Relación laboral estable y protegida (con contrato de trabajo y seguridad social).
21 Lucena, Héctor. El cambio en las relaciones industriales en América Latina. En Enrique de la Garza Toledo (coordinador). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Colegio de México, FLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, FCE. México D.F. 2000.
22 De la Garza, Enrique. La flexibilidad del trabajo en América Latina. En Enrique de la Garza Toledo (coordinador). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Colegio de México, FLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, FCE. México D.F. 2000.
23 Portes, Alejandro; Castells, Manuel; Benton, Lauren. The informal economy. Studies in advanced and less developed countries. The Johns Hopkins University Press. Baltimore. 1989. Citado en Tokman, Víctor. El sector informal posreforma económica. En Carpio, Jorge y otros. Informalidad y exclusión social. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 2000. Y Portes Alejandro y Haller William. La economía informal. CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales N° 100. Santiago, Chile. Noviembre 2004.
24 Portes, Alejandro y Haller, William. Ibid.

También los no asalariados se ven afectados por la globalización y proliferan cadenas productivas en las que estos trabajadores participan como asalariados encubiertos de las empresas formales. Los informales, asalariados y no asalariados *(…) comparten una vulnerabilidad básica, es decir, que deben satisfacer sus necesidades y depender de los acuerdos "informales"*[25].

La OIT señala: …*la economía moderna globalizada depende en forma creciente del empleo informal, en formas como la subcontratación, el trabajo a domicilio, el trabajo por agencias y otros tipos de empleo flexibles y temporales*[26]. Se utiliza la expresión "empleo informal" para cubrir el empleo en el sector informal y el empleo desprotegido en el sector formal y la expresión "economía informal" abarca el sector informal y el total del empleo informal[27]. El empleo precario constituye entonces una parte del empleo informal: asalariados del sector formal con condiciones precarias de contratación.

25 OIT. La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Ginebra, Suiza. 2013. Pág.5.
26 Ibid. Pág. 5.
27 Chen, Martha. La economía informal: definiciones, teorías y políticas. WIEGO. Documento de Trabajo N° 1. Reino Unido. Agosto 2012.

La **precariedad** laboral: fenómeno emergente, complejo y heterogéneo

La precariedad laboral ocurre en sintonía con los cambios del modelo económico productivo y la **nueva realidad** del trabajo.

Alude a una situación ocupacional poco estable, poco segura, que rompe con el paradigma del empleo "típico", "normal", "estándar", cuyos atributos son: de tiempo completo, por plazo indeterminado, realizado para un solo e identificable empleador, en el domicilio o establecimiento de este, generalmente protegido por la legislación y la seguridad social[28].

No obstante la precisión de sus características, distintos autores señalan que existe una cierta ambigüedad conceptual y operacional, pues dependiendo del área de conocimiento desde la que se realiza la aproximación al fenómeno, se priorizan o enfatizan algunas de sus dimensiones en desmedro de otras.

El concepto

Para efectos del presente documento se asumió como concepto aquel que resignifica la precariedad laboral del siguiente modo: inserción endeble de los asalariados en el sistema productivo (producción de bienes y servicios), caracterizada por una multiplicidad de formas de manifestación, que se extiende al ámbito de la condición asalariada y por tanto no se limita a un sector determinado del aparato productivo, ni tampoco a un tamaño de empresa, ni a un grupo de población en particular[29].

La inserción endeble se expresaría en la participación intermitente e inestable de los trabajadores en la actividad laboral[30], determinada centralmente por la ausencia de condiciones contractuales que garanticen una permanencia y dependencia continua: contratos de trabajo por tiempo determinado bajo distintas modalidades –a plazo fijo, por obra o faena, por tiempos parciales, subcontratos, relaciones civiles que ocultan subordinación como el trabajo a honorarios–, etcétera.

Esta precariedad contractual anula la protección jurídica al trabajador. Entre los principales perjuicios que se constatan están la pérdida de un conjunto de derechos: no acceso a indemnización por despido ni a preaviso, escasa o nula seguridad y protección social, restricción de la posibilidad de organizarse sindicalmente, poco resguardo del respeto de jornadas de trabajo. Todo ello se ve favorecido por una legislación laboral flexibilizada o desregulada que debilita el lazo que une al trabajador con el empleo y refuerza las condiciones de precariedad[31].

28 Pok, Cynthia y Lorenzetti, Andrea. El abordaje conceptual-metodológico de la informalidad. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Laboratorio. Año 8, N° 20. Buenos Aires, Argentina. Verano-Otoño 2007.

29 Pok, Cynthia. Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo. Documento presentado en el Seminario Interamericano de Medición del sector informal. CIE/OEA/INEI. Noviembre 1992; Neffa, Julio César. Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario. En CEIL/PIETTE/CONICET. La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral. Niño y Dávila Editores. Agosto 2010.

30 Pok, Cynthia y Lorenzetti, Andrea. Op cit.

31 López, Diego. Mitos, alcances y perspectivas de la flexibilización laboral: un debate permanente. En Ensignia, Jaime (editor). Mitos y realidades del mercado laboral chileno. Fundación Friedrich Ebert. Santiago, Chile. Mayo 2005.

La inserción endeble construye entonces una "periferia precaria"[32], integrada por trabajadores que oscilan entre el empleo y el no empleo o lo que se denomina también "desempleo repetitivo"[33], no tienen una proyección o un futuro laboral, sus trayectorias son erráticas, "viven al día"[34].

Pero el problema actual no es solo ese, sino también, en palabras de Castel[35], el de la "desestabilización de los estables", vale decir, todos los trabajadores incluso aquellos más calificados, de empresas grandes y vigorosas[36], de sectores dinámicos de la economía, pueden potencialmente llegar a ser precarios. La precariedad avanza hacia los empleos estables, los erosiona, se irradia al conjunto del sistema laboral, rompe las relaciones laborales reguladas. Así, para este autor, mientras el desempleo es la manifestación más visible de una transformación profunda del mercado, la precarización del trabajo es la característica menos espectacular pero más importante.

Hace referencia a una doble condición que enfrentarían los trabajadores: la de "vulnerados", asimilada a la situación de pobreza actual, ya padecen una carencia efectiva que implica la imposibilidad actual de sostenimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esta incapacidad; y la de "vulnerables", para quienes el deterioro de sus condiciones de vida todavía no está materializado, pero aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano, a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte. Existe una condición de riesgo, de concreción y cristalización del paso de vulnerables a vulnerados[37].

Cómo afecta la vida de los asalariados

La precarización cambia las relaciones entre el capital y el trabajo, el empleo asalariado objetivamente se debilita y los trabajadores deben aceptar condiciones contractuales cada vez más desventajosas y ello se constituye en modalidad de disciplinamiento de la fuerza de trabajo[38].

Cristaliza una profundización de las asimetrías entre las partes que intervienen en el proceso productivo, la que es favorecida por la institucionalidad laboral vigente que, por medio de la aplicación de leyes "ajustadas" auspicia las condiciones de precariedad y los empleos atípicos. Como distintos autores señalan, las normas laborales modeladas, pasan a ser determinantes para el éxito y supervivencia empresarial[39].

Asimismo, la cobertura de afiliación de los sindicatos se merma y fragmenta. Emergen nuevas desigualdades entre asalariados según su situación contractual, categoría o grupo ocupacional, según su género y su grupo etario, lo que tiene implicancias políticas relevantes, pues produce un quebrantamiento gradual de los vínculos sociales y simbólicos entre pares.

Castel[40] habla del crecimiento de la "vulnerabilidad de masas". Define incluso la existencia de "una nueva cuestión social", con similar importancia a lo que fue el pauperismo (siglo XIX), que generó un sector de trabajadores con condiciones críticas de vida y la emergencia de desigualdades que involucró problemas para la sociedad en su conjunto.

32 Castel, Robert. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós. Primera edición. Argentina. 1997. Pág.343.
33 Zipcioglu, Patricia. La fragilidad de la cuestión social. Revista de Estudios sobre el Cambio Social. Año IV, número 14. Invierno 2004. Lavboratorio/n line. Citando a Freyssinet 1998 en Perelman, Laura. El empleo no permanente en la Argentina. Desarrollo Económico. Vol. 41, N° 161. Buenos Aires, Argentina. Abril-junio 2001. Pág.71-96.
34 Castel, Robert. Op cit.
35 Ibid.
36 Un ejemplo: en Chile, en 2011, una empresa fue multada por la Dirección del Trabajo, por la utilización de trabajadores extranjeros sin contrato de trabajo en las tripulaciones de cabina de vuelos nacionales www.elclarin.cl 18 junio 2011.
37 También se hace referencia al concepto de fragilidad laboral, este derivaría del concepto de vulnerabilidad social. En la última década estudios realizados en distintos países lo han utilizado (Guatemala, México, España) y en Argentina se elaboró una interesante propuesta de operacionalización. Kostzer, Daniel, Perrot, Bárbara, Schachtel, Lila y Villafañe, Soledad. Índice de Fragilidad Laboral (IFL). Un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). PNUD-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina. 2005.
38 Gallo, Marcos Esteban. Precariedad laboral en el mercado de trabajo marplatense. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Faces. Año 9, N° 16. Mar del Plata, Argentina. Enero/abril 2003.
39 López, Diego. Op cit; Zipcioglu, Patricia. Op cit.
40 Castel, Robert. Op cit.

Operacionalización de la informalidad/precariedad

Para diseñar políticas que protejan a los trabajadores de las pérdidas de estabilidad y del aumento de los riesgos que han debido asumir hay que empezar por conocer la extensión y formas de los nuevos fenómenos descritos.

La necesidad de medición estuvo presente desde que se empezó a analizar la informalidad, para conocer su magnitud, evolución, impacto de las políticas y para llevar a cabo comparaciones internacionales. Dichas mediciones siguieron los rumbos de los conceptos que operaban en cada etapa, y la operacionalización actual es el resultado de la evolución de los mismos. A continuación se hace un recuento de los criterios de medición de informalidad y de las recomendaciones de la OIT al respecto.

En un primer momento se centran en la medición del "sector informal" compuesto por una diversidad de pequeños productores marginales que se definen por sus condiciones de producción y venta: poco capital, baja productividad, bajos ingresos y por relaciones laborales en empresas familiares o en hogares. Posteriormente, las mediciones de informalidad se amplían al "empleo informal" abarcando las diferentes formas atípicas de relación laboral en las empresas capitalistas formales: el trabajo externalizado, a honorarios, por llamada o cualquier otra forma a la que se asocia la pérdida de beneficios laborales, previsionales o de salud. Descomposición del asalariado que sumerge en la informalidad a una gran parte de la fuerza laboral, compartiendo sus riesgos y eventualidades.

Las primeras mediciones de informalidad: los ocupados informales como aproximación al sector informal

La disponibilidad de información fue decisiva para la operacionalización de las primeras mediciones de informalidad. En América Latina y el Caribe se disponía de información recogida por las encuestas de hogares, que estimaban la fuerza de trabajo con conceptos y variables estandarizadas[41]. Esa fue la razón por la que PREALC adaptó la medición estadística del sector informal al concepto de "ocupados informales", basándose en la clasificación internacional de la situación en el empleo (CISE), a pesar de que el sector informal se definía a partir de las unidades productivas. Tomando la población ocupada, recomendaba incluir en el sector informal de las áreas urbanas, excluyendo la actividad agrícola, a los ocupados clasificados según las *siguientes categorías ocupacionales: (a) trabajadores por cuenta propia o independientes con exclusión de los grupos ocupacionales integrados por profesionales y técnicos; (b) trabajadores familiares no remunerados; (c) empleadores y asalariados del sector privado en establecimientos de cinco o menos ocupados; y (d) trabajadores del servicio doméstico, con un tratamiento separado*[42].

41 En Chile existían encuestas desde 1976 y a partir de 1986 se aplicaba el Programa Integrado de Encuestas de Hogares (PIDEH) de la OEA.

42 OIT. Panorama Laboral 2006. América Latina y el Caribe. Lima, Perú. 2008. Págs.31-32. Esta clasificación definía por omisión al sector formal, en el que estaban todos los asalariados y empleadores de las empresas con más de cinco ocupados y los cuentapropistas profesionales y técnicos.

Se suponía que la actividad informal urbana quedaba reflejada en las pequeñas empresas y en la actividad desempeñada por los independientes por cuenta propia, de los cuales excluía a los profesionales y técnicos, no asimilables a la baja productividad y la pobreza, características asociadas a la informalidad. Los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico estarían en relaciones laborales de tipo diferente a las del asalariado en el sector formal, por lo que se las consideró asimilables a la informalidad.

La unidad de producción informal pasa a ser el criterio central de medición

La falta de correspondencia entre la operacionalización recomendada por PREALC-OIT, y la definición conceptual del sector informal a partir de las unidades de producción fue corregida por la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) "Sobre la definición y clasificación de las actividades del sector informal", realizada en 1993, que centró la medición en las características de la unidad de producción, primando este criterio de informalidad por sobre el de categoría ocupacional.

Ya no se limita solamente a la problemática de la pobreza urbana y se extiende a las zonas rurales incluyendo las unidades agropecuarias. La unidad de observación pasa desde la persona ocupada, como en el caso de PREALC-OIT, hacia la unidad de producción, que debe ser clasificada como informal o formal.

Las **unidades informales** se definen como aquellas que forman parte del sector de los hogares, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 93). Se utiliza una definición muy amplia de empresa que integra a las unipersonales o las de trabajadores por cuenta propia. Como no es indispensable que haya un lugar fijo de trabajo, incluye vendedores ambulantes, taxistas, trabajadores a domicilio. El requisito es que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedades legalmente establecidas. Se aprobaron dos criterios para reconocerlas: la ausencia de registro o el número de personas ocupadas, sin especificarlo. A ellos se suman: el tipo de contabilidad (no completa), el tipo de propiedad (uno o más miembros de uno o más hogares), el destino de la producción (al menos una parte para el mercado)[43]. Los criterios adoptados en cada país pueden variar, pero una vez definidos determinan los ocupados informales en cada categoría: empleadores, asalariados, etcétera, ya que todos los ocupados en unidades informales son informales por definición.

Todas las categorías (según la CISE)[44] de **ocupados informales** se definen en función del estatus de las empresas en que trabajan. Entre los trabajadores independientes o por cuenta propia se cuenta solamente a los que laboran en empresas no registradas, criterio que opera para todos ellos, incluyendo los profesionales y técnicos; los asalariados y empleadores informales se definen según la informalidad de la empresa en que laboran. Lo mismo aplica a los trabajadores familiares o auxiliares. Se incluyen en la informalidad los miembros de cooperativas de productores no constituidas legalmente y se excluye la totalidad del servicio doméstico, porque los hogares lo contratan con fines de consumo y no de negocio.

La informalidad quedaba circunscrita al interior de un sector de unidades productivas informales. Es decir, primaba la forma de constitución de la empresa por sobre el tipo de relación de trabajo y, en consecuencia, como señala INEGI[45] al referirse a estas definiciones:

43 OIT (2013). Op cit. Cuadro 2.2. Pág. 25.

44 Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93). 1. Asalariados; 2. Empleadores; 3. Trabajadores por cuenta propia; 4. Miembros de cooperativas de productores; 5. Trabajadores familiares auxiliares; 6. Trabajadores que no pueden clasificarse según la situación en el empleo. Fuente: Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero de 1993). http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/icse.pdf 27.10.2015.

45 INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico. México. 2014.

(…) hay que subrayar que la ocupación en el Sector Informal no se define por sus condiciones laborales, sino solo por su vínculo con estas unidades económicas. Estas nuevas directrices que orientaron la medición estadística, condujeron a averiguar acerca de la condición de las empresas empleadoras en las encuestas de empleo. Había que incluir preguntas que dieran cuenta de sus registros, legalidad, tipo de propiedad, tamaño, etcétera, características que no son conocidas con precisión por las personas informantes en los hogares. Algunas de ellas se incluyeron, otras se reservan para encuestas a empresas.

Se suma a la definición de informalidad el criterio del trabajo informal en el sector formal

Diez años más tarde, en 2003, se llevó a cabo la XVII Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo (CIET), aprobando las "Directrices sobre una definición estadística del empleo informal", que complementan la resolución de la XV CIET. El principal resultado y cambio de enfoque de la XVII Conferencia CIET fue la aplicación de una *concepción más integral del fenómeno* que, además de los ocupados en el sector informal, integra en el concepto de empleo informal a los trabajadores no protegidos ocupados en el sector formal y a otras formas de informalización que operan fuera del sector informal. Se mantiene la definición del sector informal a partir de la clasificación de las unidades productivas, pero ya no es este el único sector con empleos informales. Las empresas formales, debido a los cambios descritos anteriormente, también generan empleos informales. Con esta ampliación, el concepto de trabajo informal cubre más categorías de empleos y contempla situaciones observadas también en países desarrollados.

El alcance geográfico sigue siendo el de las zonas urbanas y rurales, incluyendo el sector agrícola en la medida de las posibilidades de los países. Conservando las definiciones relativas a empresas informales, la unidad de observación es el empleo y se clasifican y miden los empleos en vez de los ocupados, considerando que una persona puede tener simultáneamente dos o más empleos formales o informales.

Se habían reunido múltiples evidencias concernientes a la proliferación de trabajos atípicos dentro de o "al borde de" las empresas formales, y la Comisión Estadística de Naciones Unidas había creado específicamente el Grupo de Delhi, que se constituyó en 1997 y celebró su undécima reunión en 2010, donde después de un largo proceso de discusión presentó el Manual sobre Encuestas de Empleo Informal y Sector Informal[46]. Allí se originó la base de la nueva medición del empleo informal, con importantes aportes a la medición de nuevas formas de trabajo, introduciendo el empleo de una matriz para conceptualizar, sin duplicar, las diversas categorías de informalidad.

La tarea era difícil, ya que la práctica y la literatura respecto de formas de trabajo habían acuñado denominaciones como trabajos atípicos o precarios, que hacían referencia a varias condiciones diferentes del trabajo asalariado tradicional, como: a) lugar: trabajo a domicilio, trabajo a distancia; b) jornada: *part time*, eventual, temporal, disponibles por llamada (*on call*); c) pago: por meta, por tarifas, honorarios; d) contratación: subcontratado, por suministro, por enganchador; e) cobertura social: sin contrato, sin cotizaciones previsionales o de salud. Esto afectaba no solo al trabajo dependiente, sino también al independiente y oscurecía la distinción entre asalariados y no asalariados.

Finalmente se decidió ampliar el concepto de informalidad para cubrir estos nuevos fenómenos. Según el Manual de la OIT[47] *(…) la XVII CIET retuvo el término "empleo informal" debido a su amplitud y porque no hubo acuerdo respecto a la utilización de un término alternativo como, por ejemplo, "empleo no protegido" (…)*. El Cuadro 2 muestra el marco conceptual de directrices aprobado y

46 INEGI. Ibid.

CUADRO 2

Marco conceptual para el empleo informal (Directrices XVII CIET)

Categoría ocupacional	Situación de empleo	Empresas del sector formal	Empresas del sector informal	Hogares
Trabajadores por cuenta propia		Formal	Informal	Informal
Empleadores		Formal	Informal	
Trabajadores familiares auxiliares		Informal	Informal	
Asalariados	Informal	Informal	Informal	Informal
	Formal	Formal	Formal	Formal
Miembros de cooperativas		Formal	Informal	

Fuente: OIT (2013). *Op cit*. Adaptación del Cuadro 2.7. Pág. 42

establece un vínculo coherente entre el concepto de empleo en el sector informal basado en la empresa y el concepto más amplio del empleo informal basado en el empleo[48].

Tienen empleos informales:

a) Los trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal. Por primera vez se incluyen en la informalidad los trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes, exclusivamente para el uso final propio de su hogar, como la agricultura de subsistencia, la construcción de sus propias viviendas, la fabricación de prendas de vestir, los muebles, la recolección de agua y combustible, etc. (Primera fila de la Columna Hogares del Cuadro 2) producciones generalmente no recogidas en las encuestas de empleo.

b) Todos los trabajadores familiares o auxiliares no remunerados. Su empleo, por lo general, no está sujeto a la legislación del trabajo, ni otras normas protectoras.

c) Asalariados, según las siguientes normas: *Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación laboral, en la legislación y en la práctica, no está sometida a la legislación laboral nacional, los impuestos sobre la renta, la protección social o el derecho a ciertas prestaciones laborales (preaviso de despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencias por enfermedad, etcétera) por las razones siguientes: los asalariados o sus empleos no están declarados ante las autoridades pertinentes, trabajos ocasionales o de duración limitada (por ejemplo, los jornaleros); el tiempo de trabajo o los salarios están por debajo de un límite determinado (por ejemplo, inferiores al nivel requerido para tener que pagar las contribuciones a la seguridad social); las unidades que contratan al asalariado son empresas no constituidas en sociedad o personas que son miembros de un hogar; el lugar de trabajo del asalariado está fuera de los locales de la empresa del empleador (ejemplo, trabajadores fuera del establecimiento sin contrato de trabajo); o la legislación del trabajo no se aplica, su cumplimiento no se exige o no se acata por otra razón*[49]. Se incorpora solo a los asalariados de los hogares que tienen empleos informales.

d) Los miembros de cooperativas de productores no constituidas formalmente como entidades legales, manteniendo la definición de la XV CIET.

47 OIT (2013). Op cit. Pág.40. El manual representa un esfuerzo de colaboración del Grupo de Delhi, la Red Global Mujeres en el Empleo Informal: Globalización y Organización (WIEGO) y el Departamento de Estadísticas de la OIT. Expertos nacionales e internacionales participaron en su elaboración. Adriana Mata Greenwood, estadística principal del Departamento de Estadística de la OIT, fue la encargada de completar el manual hasta su finalización.
48 OIT (2013). Ibid. Pág. 41.
49 CIET. Directrices sobre una definición estadística del empleo informal. XVII Conferencia. Párrafo 3 (5). 2003.

Los criterios reseñados para la medición de informalidad se resumen en el Cuadro 3.

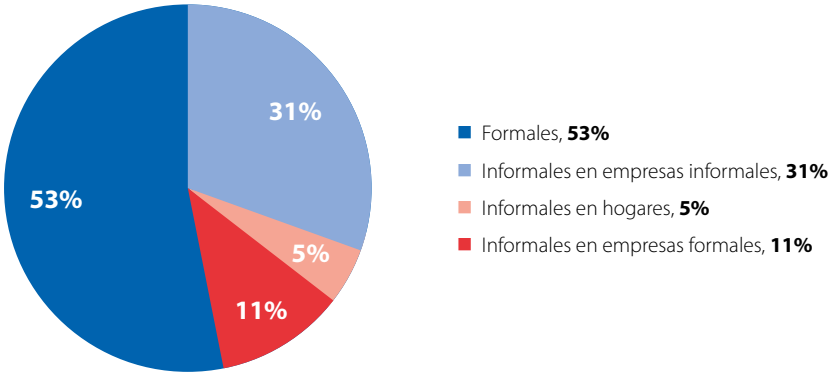
En el 2013 la OIT publica el Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal ya citado[50], presentando los dos conceptos: sector informal y empleo informal. Con las directrices de la XVII CIET, el empleo informal total se descompone en empleos en cada uno de los tres sectores de la economía: el de las empresas informales, el de las empresas formales y el de los hogares.

Recientes mediciones publicadas por la OIT para América Latina[51] calculan que el 46,8% de la fuerza de trabajo no agrícola está ocupada en empleos informales (datos preliminares 2013, promedio ponderado de países). Hay grandes diferencias entre países, con mínimos de cerca de 30% en Costa Rica y Uruguay y máximos de más de 70% en Guatemala y Honduras. La ocupación urbana informal para el conjunto de países se genera mayormente en el sector de empresas informales, pero la contribución de las empresas formales es significativa.

Con estas mediciones se rescata la utilidad de distinguir sectores de empresas dentro de la economía, lo que facilita la adecuación de políticas de protección a los trabajadores y de fiscalización enfocadas a los tipos de empresas.

GRÁFICO 1

Formalidad e informalidad por componentes. 14 países de América Latina. Entre 2009 y 2013



50 OIT. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. 2014. Anexo estadístico. Cuadro 2, Pág. 34. Se incluyen datos (2009-2013) de encuestas de hogares de 14 países. Chile no está contemplado.

51 OIT (2013). *Op cit*. Según las definiciones de la "Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal", adoptada en la XV CIET en 1993 y de las "Directrices sobre una definición estadística del empleo informal", adoptadas por la XVII CIET en 2003.

CUADRO 3

Comparación de los criterios de medición de la informalidad

	PREALC - OIT	XV CIET 1993 Sector Informal	XVII CIET 2003 Empleo Informal
Zona y Rama de actividad	Zonas urbanas Ramas no agrícolas	Zonas urbanas y rurales Todas las ramas	Zonas urbanas y rurales Todas las ramas
Situación en el empleo	Trabajadores por cuenta propia excluyendo profesionales y técnicos	Empresas informales de trabajadores por cuenta propia, incluyendo profesionales y técnicos si no cumplen condiciones de formalidad. Todas o solo las no registradas	Trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal, incluyendo profesionales y técnicos si no cumplen condiciones de formalidad. Todos o solo los no registrados
	Empleadores o propietarios de empresas de 5 o menos ocupados	Empresas de empleadores: -tamaño inferior a un nivel determinado de empleo -no registradas	Empleadores dueños de empresas: -tamaño inferior a un nivel determinado de empleo -no registradas
	Asalariados en empresas de 5 o menos ocupados	Asalariados ocupados en empresas: -tamaño inferior a un nivel determinado de empleo -no registradas	Asalariados con empleos informales, en empresas formales o informales[52]
	Todos los trabajadores familiares o auxiliares no remunerados	Solo los trabajadores familiares o auxiliares no remunerados ocupados en empresas informales de empleadores o de cuenta propia	Todos los trabajadores familiares o auxiliares no remunerados
		Miembros de cooperativas de productores no formalmente constituidas	Miembros de cooperativas de productores no formalmente constituidas
	Todo el servicio doméstico, identificándolo por separado	No se incluye como informal pero se identifica en forma separada	Asalariados de los hogares que tienen empleos informales
			Trabajadores en actividades no especializadas de producción o bienes para consumo final de su propio hogar
Unidad de observación	Personas ocupadas	Unidades de producción	Empleos

Fuente: OIT. Panorama Laboral 2006. Cuadro 1ª Caracterización de metodologías para la estimación de la informalidad. Pág.32. Elaboración OIT, con base en información del PREALC y de la XV y XVII CIET.

52 Ni la XVII CIET ni el Manual proponen una clasificación única de las nuevas formas de trabajo informal asalariado: ... *dada la gran diversidad de las situaciones del empleo informal en los diferentes países, las directrices de la XVII CIET permitieron que los criterios operacionales fueran determinados en función de las circunstancias nacionales y las posibilidades de recoger información pertinente de cada país*. OIT. (2013). *Ibid*. Pág. 46.

Reflexiones finales

Mediante este documento se ha visto cómo los cambios en el mercado de trabajo inspiraron ajustes en el concepto de informalidad.

En este documento se ha visto cómo los cambios en el mercado de trabajo, desde los años setenta hasta la actualidad, inspiraron ajustes en el concepto de informalidad y estos fueron recogidos por las normas diseñadas para medir el fenómeno.

Hoy, el sector informal, el empleo informal y la economía informal forman un conjunto heterogéneo de formas de producción y empleo, interrelacionadas, pero con distintas dinámicas e influidas tanto por políticas generales como por políticas específicas hacia algunos de ellos. Esta heterogeneidad también se observa en las explicaciones acerca de sus comportamientos y en las características de los trabajadores informales.

La primera gran diferencia es entre asalariados e independientes. Respecto de los primeros, la interrogante es: ¿cuáles son las motivaciones de las empresas que afectan la formalidad del trabajo? Por razones económicas de reducción de costos, de disminución de riesgos para enfrentar las crisis económicas, para evitar presencia sindical e imperativos de negociación colectiva u otras, las empresas prefieren: disminuir la cantidad de personal fijo; aumentar las contrataciones a plazo, temporales y en jornadas parciales; externalizar funciones; realizar acuerdos informales de trabajo; contratar servicios mediante pactos comerciales y no laborales; dejar de pagar obligaciones legales a los trabajadores (remuneraciones, previsión, indemnizaciones, gratificaciones, etcétera).

Respecto de los independientes, hay una variedad de decisiones individuales o situaciones coyunturales para permanecer o no permanecer en la informalidad. Algunos autores[53] distinguen: la informalidad voluntaria, por razones de conveniencia, de complicidad con los trabajadores[54], de ahorro, de inconveniencia de las normas existentes, de ilegalidad; y la informalidad involuntaria, que denominan exclusión y corresponde a quienes no han logrado, con sus esfuerzos productivos, integrarse y ser beneficiarios de la formalidad.

Una parte de los informales está en condiciones de vulnerabilidad laboral. Todavía se evocan y están presentes algunas de las características que provocaron el interés por la informalidad: la pobreza, los bajos ingresos y salarios, la baja productividad, la escasez de capital, el no acceso a beneficios institucionales, etcétera, sin embargo ninguna de ellas es característica de toda la informalidad: se presentan con más o menos frecuencia en distintos segmentos del conjunto.

Hay que tener presente que la informalidad no agota todos los problemas del mercado de trabajo. Hay múltiples situaciones que afectan a los trabajadores,

53 Perry, Guillermo y otros. Informalidad: Escape y Exclusión. Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A. Primera edición en castellano. Bogotá, Colombia. Enero 2008.
54 Un ejemplo es la concertación entre empleador y trabajador para no cotizar en el sistema AFP, debido al desprestigio del sistema, o a que el monto de la pensión en el caso individual no sobrepasa la pensión solidaria.

no necesariamente ligadas a la informalidad, sino también influidas por fenómenos propios del sector formal de la economía: la desocupación, su nivel general, su afectación a grupos específicos (mujeres, jóvenes), su duración, o su intermitencia entre trabajos transitorios, el subempleo y la alta rotación entre empleos.

Chen[55] indica que hay algún consenso en los círculos de políticas de desarrollo en torno a que un marco integral incluiría cuatro objetivos amplios para abordar la informalidad: a) crear más empleos, preferentemente formales, b) registrar los negocios informales y regular los empleos informales, c) extender la protección del Estado a la fuerza laboral informal, especialmente a los trabajadores pobres y d) aumentar la productividad de los negocios informales y los ingresos de la fuerza laboral informal.

La OIT y otros organismos internacionales enfatizan acerca de la necesidad de "formalizar a los informales": empresas y consecuentemente los trabajadores que laboran en ellas e instan a los países miembros a asumirla como desafío de política pública.

La formalización de una empresa implicaría regularizar sus operaciones, acercarse al marco legal institucional, aumentar su estabilidad, y por dicha vía relacionarse de mejor modo con su entorno social y laboral, con sus clientes o usuarios y con sus trabajadores.

Desde el punto de vista de los trabajadores, la formalización supondría otorgarles mayores derechos y mayor cobertura de protección social, pero también reconocer su participación como actores en la relación laboral.

No obstante surge una gran interrogante. Ocurre que es el modelo actual de crecimiento el que flexibilizó los mercados de trabajo ampliando la informalidad en y desde las empresas formales, abaratando costos y traspasando riesgos a los trabajadores, sin procurar mecanismos eficaces de protección social para los nuevos tipos de empleo. Entonces ¿cómo se garantiza que operando esta lógica, la formalización catalice efectivamente en derechos y estos sean respetados, teniendo el antecedente de que en muchas empresas formalizadas ello no se cumple?

El diagnóstico indica que el sistema de relaciones laborales, en cuanto al ejercicio de derechos y deberes, tiene muchas falencias en Chile. Predominó por mucho tiempo la concepción de que el mercado era capaz de autorregularse y generar de modo espontáneo los equilibrios necesarios, consecuentemente en los años setenta y ochenta el Estado y sus políticas fueron agudamente privatizadoras. Con el tiempo quedó demostrado que el "dejar hacer y dejar pasar" fue ineficaz y redundó en una agudización de las desigualdades[56].

En este contexto, si bien la formalización legal de empresas y trabajadores es un paso, un marco mínimo para garantizar niveles preliminares de integración y cohesión social, el Estado y la ciudadanía laboral tienen centralidad en concretar este desafío y avanzar un paso más.

Desde el Estado resulta indispensable que se elaboren y ejecuten políticas públicas que intencionen procesos de mayor diálogo social, buenas prácticas laborales, responsabilidad social de las empresas, dicho de otro modo, avanzar de manera práctica en trabajo decente.

Para la Dirección del Trabajo, si bien es muy importante fortalecer el papel de control y fiscalización que ha venido desarrollando, es también necesario incorporar un rol de facilitación, promoción y seguimiento de prácticas y estándares laborales aceptables. Un gran soporte a dicho trabajo podría darse en dos vertientes: una, la información estadística adecuada y pormenorizada del sector informal; otra, la investigación y esclarecimiento de las relaciones en áreas grises de dependencia y subordinación disimuladas en contratos o acuerdos de trabajo no laborales y en el diseño de un marco de políticas hacia el sector, que orienten su actuación fiscalizadora, educadora o apoyadora.

55 Chen, Martha. Op cit. Pág.17.
56 Senado. República de Chile. Retrato de la desigualdad en Chile. Segunda edición actualizada. Marzo 2014.

En la parte 2 siguiente de este documento se aborda la informalidad laboral en Chile. Se aportan cifras que intentan cuantificar el fenómeno de manera ampliada, en sectores de actividad, segmentos de trabajadores y regiones más afectadas por una realidad de trabajo precaria. Se informa de las acciones ejecutadas por la Dirección del Trabajo para resguardar la formalidad del empleo y se revisan las políticas sugeridas por distintos organismos competentes para enfrentar y revertir los impactos del fenómeno en los trabajadores y en las empresas.

Taller Informalidad Laboral: Conceptos y Mediciones. Parte 1

ISBN 978-956-9661-30-3 | Registro de Propiedad Intelectual A-266554

Unidad Taller de Coyuntura | Departamento de Estudios | Dirección del Trabajo
Septiembre 2015