

APUNTES SOBRE INFORMALIDAD Y TRANSICIÓN EN EL TRABAJO.¹

Por: Santiago Salinas

Llamar trabajo sólo a aquel realizado en el marco de la formalidad, es un prejuicio que distancia la comprensión del trabajo como una actividad de clase y se presta para odiosas jerarquizaciones, en la que las garantías laborales son ejes de diferenciación y no elementos de derecho, desconociendo un universo de actividades productivas que dinamizan la economía y son usufructuadas por el capital, aunque no gozan de ningún tipo de protección. Son actividades que aportan de forma significativa a la generación de la riqueza.

Al abordar la discusión respecto a la informalidad o la ocupación informal, suele pasar desapercibido que con esta categoría se cobijan actividades diversas que son en efecto trabajo y en tanto quienes las realizan son trabajadores y trabajadoras, deben ser sujetos de protección en virtud de su aporte económico al bienestar colectivo. Esta posición que parte de la necesidad de protección del trabajador en virtud de su aporte social independientemente de su condición de formalidad o informalidad, se afianza en el enfoque de derechos, al asumir que el aporte al bienestar colectivo y a la realización de un proyecto de vida individual es el fundamento último del trabajo, dado que éste dota de bases materiales a otro conjunto de derechos, como la vivienda, la educación y el libre desarrollo de la personalidad, por enunciar algunos.

Para distinguir si nos encontramos frente a una actividad informal o no, partimos de considerar tres características esenciales del trabajo formal, tres características inescindibles para considerar un trabajo como formal: la primera de ellas es el *registro*, referida a la identificación de la actividad en su dimensión social; la segunda es la *regulación*, comprendida como un corpus normativo que orienta el desarrollo de la actividad en términos generales o específicos y el tercero es la *protección*, comprendida en el sentido de las garantías.

Detengámonos un poco en la dimensión de las garantías. Con frecuencia escuchamos que la formalidad es una garantía, pero no suele ser muy claro a qué nos referimos cuando hablamos de ésta; proponemos comprender, a la luz de esta discusión, la garantía como la posibilidad de exigibilidad del cumplimiento de condiciones propias de un derecho. En otras palabras, no basta que se reconozca un derecho, incluso no basta que al incumplimiento de este derecho se imponga una sanción o reparación, sino que debe existir un mecanismo que permita al titular del derecho exigir la aplicación de la sanción o reparación: es este mecanismo de exigibilidad la garantía en sí.

La protección, como rasgo especial del trabajo formal, opera como finalidad de las dos primeras y resultado de las mismas, es decir, el registro y la regulación deben apuntar a proteger, no al trabajo en términos abstractos si no al trabajador, como depositario de la fuerza laboral. Así mismo es predicable que sin registro y regulación que contemple

¹ Documento base #1, para aportar a la construcción de la propuesta de dignificación del trabajo de SUNMCOL. Julio de 2019.

mecanismos de exigibilidad, no existe protección o la misma se encuentra al vaivén de las circunstancias del mercado, lo que se traduce en incertidumbre y vulnerabilidad, o lo que es lo mismo, en desprotección.

Asumir una mejor protección del trabajo como finalidad de la formalización, es un supuesto que se apoya en una noción fundamental del mundo laboral, y es que el trabajo contiene en su unidad básica irreductible al trabajador o trabajadora; no es pues una categoría abstracta, sino que en su dimensión concreta refiere al trabajador, no hay entonces, desde esta perspectiva, trabajo sin trabajadores.

No obstante, la categoría de lo formal busca cobijar en sus efectos protectores la agrupación de las unidades productivas. En síntesis, las empresas también son objeto de protección de los procesos formalizadores, como se puede observar en algunos estudios, en este sentido ha dicho la OIT²:

“El empleo informal es un fenómeno sumamente heterogéneo. Cuando se desagrega por categorías ocupacionales, las tasas de informalidad más elevadas corresponden a los trabajadores por cuenta propia (84,1 por ciento). La informalidad entre los asalariados es del 37,2 por ciento y entre los empleadores, del 43,4 por ciento. La informalidad está fuertemente asociada con el tamaño de la empresa: la tasa de empleo informal en las empresas de 2-9 trabajadores es del 72,4 por ciento, en las de 10-49, del 29,1 por ciento y es del 15,3 por ciento en las de 50 o más trabajadores. A esto hay que agregar también que la productividad es más alta en las empresas formales que en las informales, por lo que la formalización es también una transformación que promueve el crecimiento de la productividad en las economías.”

La informalidad se puede apreciar desde las ventas ambulantes por cuenta propia, las ventas por catálogo, la manufactura de productos, prestación de servicios técnicos a cuenta propia e incluso servicios profesionales. Es pertinente señalar que, bajo la modalidad dependiente, en la que se tiene un jefe también se prestan servicios informales, y que este cálculo cobija el trabajo doméstico y labores de cuidado, así como el trabajo que se da en las unidades familiares o negocios de familia. Dada la gran variedad de modalidades en las que existe la informalidad, el cálculo de los mismos sin unos elementos distintivos de consenso, como los enunciados anteriormente se torna considerablemente difícil.

La discusión respecto a la informalidad de las empresas es relevante en tanto refiere de forma agrupada a la informalidad de los trabajadores. Dicho de otra manera, difícilmente en una empresa informal habrá trabajadores formalizados, sin embargo, no deja de llamar la atención en esta forma de registro que, al momento de aumentar el número de trabajadores en la empresa, la informalidad va disminuyendo, señalando el impacto de la organización sobre la informalidad, siendo un asunto en el que vale la pena reparar un poco más adelante, ya que plantea horizontes de solución aplicables a diferentes segmentos de la población.

² Salazar-Xirinachs, José Manuel & Chacaltana, Juan. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, 2018

En el caso de América Latina y el Caribe, según datos recientes de la OIT, de más de 100 países alrededor del año 2016, la tasa de empleo informal total (agrícola y no agrícola) era del 53 por ciento. Esto es, unos 140 millones de personas se desempeñan en trabajos informales en la región. Algo más de la mitad de la fuerza productiva se encuentra en condiciones de informalidad. Al reparar en las dimensiones del trabajo informal, es preciso distinguir además que su impacto es diferente según las características personales o de contexto.

El empleo informal afecta a algunos grupos más que a otros. Las tasas de empleo informal son más altas en las **mujeres** (54,3 por ciento) en comparación con los **hombres** (52,3 por ciento). Aunque, dado que hay más hombres en el mercado de trabajo, ellos tienen mayor representación en el empleo informal. La informalidad es mayor en la población **joven** (62,4 por ciento) que en la **adulta** (52,5 por ciento).

“Esto tiene distintas implicaciones. La tasa de informalidad de los jóvenes no es independiente de la tasa de informalidad de las otras generaciones, pero al mismo tiempo, cada grupo demográfico tiene claramente necesidades de política específicas. En el caso de los jóvenes, las políticas de formalización se asocian más a la formación, al primer empleo, etc. En el caso de los adultos mayores, las necesidades pasan más por los sistemas de protección social.”³

El documento también menciona que la educación es una variable de alto impacto en la incidencia de informalidad. Cuantos más niveles educativos se tengan, mayores son la empleabilidad y las oportunidades de tener empleos registrados y beneficios sociales. Un 33,5 por ciento de quienes cuentan con educación superior (técnica o universitaria) tienen un empleo informal; y esta cifra asciende al 50,8 por ciento de los trabajadores con secundaria completa, al 72,5 por ciento de los que poseen primaria completa y al 81 por ciento de quienes no tienen estudios.

Así entonces, podemos obtener provisionalmente un primer grupo de conclusiones que nos dice que la edad, el género y la educación están ligadas a la informalidad, que deben abordarse de forma individualizada y es preciso saber cómo operan en un sector específico, como el transporte: una caracterización de la población constituye el primer paso para formular las apuestas adecuadas.

Los trabajos informales están ubicados en su mayoría en sectores de baja productividad y, en consecuencia, sus ingresos son bajos. En el peor de los casos, muchos de ellos viven en la pobreza o pobreza extrema; y en el mejor de los casos, integran lo que los analistas llaman “grupos vulnerables”, que pueden no estar bajo la línea de la pobreza, pero tienen niveles bajos de ingreso y están en riesgo de que el ciclo económico, en un momento de desaceleración o un riesgo de enfermedad o de otra naturaleza, los hunda en la pobreza.

La revisión de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe presentada por la OIT respecto a políticas de formalización sugiere que entre el año 2002 y el 2013 existió un

³ OIT, *ibid.*

episodio de formalización, entendido como la disminución del trabajo informal y el aumento del formal. Este episodio estuvo asociado en primera instancia a las relativamente altas tasas de crecimiento económico del período 2002-2013, (en el que Colombia fue uno de los países que menos creció en la región) que fueron complementadas por políticas deliberadas de formalización, que tuvieron intensidad creciente en el tiempo, aunque con diferencias entre países.

Este ciclo económico favorable, se encuentra fuertemente asociado al ciclo de altos precios de las materias primas. Sin embargo, esta conclusión debe ser tomada con cautela, y de ninguna manera significa que el horizonte de avance sea la reprimarización de la economía nacional. De hecho, si no se supera el fuerte énfasis extractivo por vía de la diversificación de la economía, el mercado laboral y las garantías que se construyen quedan fuertemente expuestas a los ciclos económicos.

Con esta advertencia, podemos destacar de esta ola de formalización que los resultados más alentadores se han dado allí donde ha habido múltiples iniciativas, que en la práctica se fueron aglutinando progresivamente, y donde se sostuvo esta visión de políticas en el tiempo, incluso más de una década. Esto no solo nos indica que el esfuerzo por revertir la informalidad es de largo aliento, sino que, dada su evolución irregular en todos los países durante el mismo ciclo económico, depende en gran medida del nivel de *organización y movilización* de los trabajadores y de su incidencia en la agenda gubernamental.

Al analizar la relación entre informalidad e ingresos es posible advertir una tendencia a la reducción de la informalidad en la medida en que aumentan los ingresos de un país. Pero se aprecia también que en cada nivel (o umbral) del Producto Interno Bruto per cápita existe una alta dispersión de los niveles de informalidad. En el umbral de US\$ 10.000 de PIB per cápita, por ejemplo, hay países con un 30 por ciento de tasa de empleo informal y otros con casi un 90 por ciento.

Esta diferencia se explica principalmente por el ciclo de políticas que han acompañado el aumento de la producción. Frente a estos hallazgos podemos afirmar, en el mismo sentido de las organizaciones multilaterales que: “el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente. En todos los casos de mejor desempeño hay una combinación de crecimiento alto y de puesta en práctica de múltiples intervenciones”. Intervenciones de orden político que atienden principalmente a la capacidad de los trabajadores de agenciar sus necesidades al interior del Estado.

En este sentido es ilustrativo el trabajo de Andrew Friedman⁴ quien ha mostrado como en el caso de Gran Bretaña los capitalistas emplean estrategias diferentes en función de la relativa capacidad de los diversos grupos de trabajadores para resistir su autoridad. En consecuencia, afirman, Laclau y Mouffe, que “en el interior de un mismo país y en el interior de la misma empresa se establecerá así una distinción entre trabajadores centrales y trabajadores periféricos, correspondientes a mercados de trabajo diferentes, y cuyas condiciones de trabajo

⁴ A. Friedman. Industry and labour.class struggle at work and monopoly capitalism, Londres , 1977, citado en: E, Laclau , C. Mouffe, Hegemonía y estrategia socialista, Londres,1985

y de salarios reflejan la desigualdad entre las distintas capacidades de resistencia. Las mujeres y los migrantes se encuentran generalmente en el trabajo no protegido.”⁵

Visto lo anterior no podríamos afirmar que la informalidad sea un fenómeno vinculado estrictamente a variables macroeconómicas, existe un componente de decisión a diferentes niveles que impacta sobre la misma. Desde un sector de la doctrina económica “se ve al sector informal como subordinado a los sectores modernos, mediante lógicas de explotación, con la finalidad de reducir costos e incrementar la competitividad de las empresas más grandes, (por ejemplo, los casos de Rappi o Uber para llevar a un nivel actual la discusión). Maloney y, sobre todo, Perry, plantean, con algunas diferencias 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.”⁶

Ambas lógicas no son excluyentes, de hecho, son concurrentes. Una primera que busca explotar la mayor cantidad de trabajo posible sin revertir hacia el trabajador de ninguna manera el aumento de los ingresos; y una segunda, fuertemente afincada en la obligación de concurrencia de los gastos de seguridad social por parte del trabajador, en la cual se busca evadir los costos asociados a la formalidad para poder disfrutar de un mayor ingreso real, a expensas de los riesgos en salud o en la vejez. En este sentido Levy argumenta que *“los sistemas de protección social contributivos o no contributivos tienen un rol en la elección de la informalidad.”*⁷

A partir de esta sinergia, entre lo que podríamos catalogar como incentivos perversos de las empresas para no formalizar y de los trabajadores para no reclamar esta formalización, se han alimentado nuevas presiones en los mercados laborales: *“a que más trabajadores no realicen jornadas completas, sino que estas sean parciales, a que los contratos sean temporales, a que se incremente el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas y a que cada vez sea más visible el trabajo “a pedido”, así como relaciones de trabajo encubiertas o el empleo por cuenta propia económicamente dependiente”*. Es el caso de quienes trabajan a través de plataformas tecnológicas, también es el caso de la reducción de la unidad de tiempo para cotizaciones, en lugar de semanas a horas, y los salarios parciales, las órdenes de prestación de servicios, y los contratos de cooperativa que no redistribuyen los ingresos.

En Colombia se han ensayado diversas medidas: desde una Ley de Formalización hasta los denominados Acuerdos de Formalización y más recientemente un documento de política sobre Formalización Empresarial. En la experiencia colombiana el actor prevalente es la empresa. Sin embargo, las decisiones de política económica, como la inserción en esquemas de libre comercio, favorecimiento a importaciones y la reprimarización económica, ha llevado a la reducción del actor industrial tradicional y ha llevado a que el principal sector

⁵ E, Laclau , C. Mouffe, Hegemonía y estrategia socialista, Londres,1985

⁶ Citados en: OIT. Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú. Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2017. 89 p.

⁷ Citado en: Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. 152 p. (OIT Américas, Informes Técnicos, 2016/4)

que absorbe el trabajo sea el de servicios; la dinámica itinerante y estacional de este sector se traduce en una menor estabilidad laboral, así como en una irregularidad de los ingresos que dificultan el aporte periódico en materia de seguridad social.

Se puede afirmar que la respuesta a esta evolución del mercado no ha sido extender la dimensión protectora del derecho laboral hacia estas nuevas modalidades y que por el contrario lo que se ha permitido es una zona gris en materia de garantías laborales favorable a los empleadores en detrimento de los derechos de los trabajadores, formatos de trabajo en los que la ausencia de estabilidad dificultan las formas organizativas clásicas y las acciones reivindicativas, difuminadas por relaciones difusas de subordinación y vínculo.

A esto es importante sumar que, como lo reconociera el Ministerio del Trabajo en su informe de 2017, la principal causa de la informalidad es el incumplimiento de la legislación; generalmente, por falta de información, falta de capacidad económica o debilidad institucional en el sistema de inspección laboral. Este enfoque, aunque limitado aporta en la complejización del análisis, pues añade el sentido completo de la problemática: a un incentivo económico para desatender la legislación y a la imposibilidad material, se añade la debilidad institucional.

Este fenómeno en la economía colombiana, que podríamos caracterizar como un desplazamiento de la mano de obra industrial al sector servicios, acompañado por un fuerte acento extractivista, ha implicado una diferenciación en el trato entre los trabajadores, un debilitamiento en la cobertura de la seguridad social y un desplazamiento de la relación jurídica dominante de contrato laboral hacia la prestación de servicio o contrato de obra entre otras modalidades. El hilo conductor de esta tendencia es la **disolución de las obligaciones patronales**, cargando la seguridad social como responsabilidad exclusiva del trabajador.

Es precisamente esa paulatina descarga de las obligaciones del empleador la tendencia a revertir. El aporte patronal es ante todo una expresión redistributiva que reconoce el valor generado por el trabajador; la utilidad social del trabajo que es captada al momento de la venta de bienes y servicios para ser efectivamente tal debe ser redistribuida. Aquí es donde se inserta entonces el otro asunto, ¿qué pasa con quienes desempeñan una actividad informal y no tienen un empleador?

Habíamos comentado al principio que el enfoque de derecho asume una utilidad social en el trabajo, y por lo tanto en el trabajador. El hecho de no estar formalizado no quiere decir que no se aporte socialmente. Al observar la forma como el Estado, y en particular el Estado colombiano capta los recursos, el análisis de la forma en la que está diseñado el esquema tributario es fundamental, no solo porque éste capta recursos gravando los bienes que se consumen, sino porque los bienes gravados suelen ser de consumo general, esto es, no están reservados a un solo sector de la sociedad, todos concurrimos de una forma u otra en este aporte.

El dinero con el que consumimos los bienes proviene de nuestro trabajo, pero el Estado se apropia de una parte de la plusvalía por medio de lo captado en impuestos; impuestos que, cumpliendo con su carácter de Estado Social de Derecho debería redistribuir con la finalidad de garantizar derechos. Siendo la seguridad social un derecho vinculado a la condición de

dignidad humana, no es ningún exabrupto exigir que el Estado asuma una parte importante de los pagos de seguridad social para toda la población, especialmente para la clase que vive del trabajo y genera la riqueza. Asegurar la seguridad social es solo uno de los componentes de la formalización.

La adecuación de la labor es un factor de importancia cardinal que pasa por la superación de las inequidades tecnológicas, “la asimilación técnica ha tendido a concentrarse en determinados estratos y segmentos importantes de la economía han quedado al margen del proceso de tecnificación”. A esta ausencia de tecnificación se le ha dado tradicionalmente dos respuestas: una primera que consiste en la ilegalización de la labor en virtud del riesgo que representa la ausencia de tecnificación y una segunda que es un proceso de sustitución.

Los procesos de sustitución tienen dos experiencias con elementos comunes que nos pueden brindar luces sobre los esquemas de transición, advirtiéndolo que no ha habido en ningún municipio del país un plan de sustitución del transporte en motocicletas. El primero de estos ejemplos fue el plan de sustitución de vehículos de tracción animal, que pasó por una primera fase de agrupación de los actores interesados en organizaciones, una segunda que consistía en la construcción de una solución performativa concertada; esta solución performativa significó consideraciones de adaptabilidad en condiciones de igualdad al tipo de labor que venían desempeñando, es decir no un cambio de labor, y además sin detrimento de la actividad.

Otro elemento es el claro compromiso de recursos públicos, sin que se traduzca en una carga económica adicional a los trabajadores. Para este caso se apoyaron en instrumentos normativos del orden local, un acuerdo municipal que facilitaba el compromiso de recursos públicos para atender el plan de sustitución ya concertado, los términos de la concertación hacían parte plena de la herramienta normativa dándole mayor alcance a lo pactado. No obstante, esta sustitución no tenía como miras la formalización de los carretilleros y a pesar de que aspectos como el de la seguridad social se dejan inconclusos, logran llegar a un acuerdo respecto a la sustitución y la mecanización de la labor *con recursos estatales*.

Esta transferencia técnica resulta fundamental y debe estar en cabeza estatal, de forma tal que se adapte a la labor y el contexto cultural; no puede ser una imposición, sino que debe lograr expresar un consenso social.

El segundo ejemplo a señalar es el proceso de formalización de población recicladora de oficio. Para enunciar en sus caracteres generales, partiremos por mencionar que el mismo tuvo como instrumento normativo algunas sentencias de la Corte Constitucional y una serie de autos que las desarrollan. En este caso el razonamiento realizado por la Corte parte de reconocer el aporte que realiza la población recicladora, a través de su trabajo, al funcionamiento del esquema de aseo; es decir reconoce el valor social incluso cuando no confiere a la empresa de aseo o al Estado el carácter de empleador.

En este caso la progresividad, el estímulo a la asociatividad y el acompañamiento técnico de cara a la consolidación de organizaciones capaces de cumplir con los imperativos en materia de formalización son los caracteres centrales del proceso. Es decir, se intenta sincronizar la progresiva capacidad productiva con el cumplimiento pleno del régimen de garantías

laborales, en este caso la unidad sobre la que recae la aplicación de la política de formalización es la organización, y es ésta la destinataria de aterrizar los planes de formalización. Una de las particularidades de este caso es que se impone un ***régimen de protección a la actividad en sí***, garantizando su posibilidad de acceso permanente a material de aprovechamiento y proscribiendo que cualquier entidad genere cobros por poner a disposición de las organizaciones material de reciclaje.

Estas medidas que moderan el régimen de libre competencia de forma temporal, son un instrumento interesante de política social, insuficientemente explorado. Es importante señalar las coincidencias entre los dos procesos; a) tiene un instrumento normativo construido de forma consensuada o con alta participación de las partes, b) son procesos de largo plazo que dependen en gran medida del nivel de organización del sector y que tienen como presupuesto una capacidad organizativa robusta, c) dependen de la transferencia tecnológica y el fortalecimiento de capacidades técnicas, este proceso de transferencia es apalancado por el Estado.

Como defecto podríamos señalar que mantiene en cabeza de los mismos asociados y dependiendo del crecimiento de la actividad económica, la vinculación a una seguridad social integral, esto es más allá del acceso a la salud, ***sin proteger contra el riesgo de vejez, o propender por la disminución de la vulnerabilidad en la labor***. Formular acuerdos en esta materia es necesariamente producto de la organización y su capacidad política para situarla en el centro del debate por la formalidad, en la que como se ha expuesto el registro y la regulación solo tienen un sentido en la medida en que se vinculen a mecanismos de garantía de derechos, para desarrollar la actividad económica que pone en términos simples el pan en nuestra mesa y como dice un proverbio árabe, quien tiene tu pan, tiene tu dignidad.