

50

EMPLEO INFORMAL Y EMPRENDIMIENTO EN EL SALVADOR

MANUEL SÁNCHEZ-MASFERRER*

(*): Economista, profesor de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) y coordinador nacional del Global Entrepreneurship Monitor-El Salvador.

RESUMEN

Esta ponencia analiza, con énfasis en el mercado salvadoreño, la relación entre informalidad y emprendimiento a partir de los datos del estudio Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Se describe una relación multidimensional entre emprendimiento e informalidad, acorde con la naturaleza diversa de ambos fenómenos. Sin embargo, para el caso de El Salvador, se presenta evidencia de que el emprendimiento (motivado por la necesidad, con bajas expectativas de crecimiento y, generalmente, fuera del alcance de las regulaciones formales) contribuye a mantener elevadas tasas de informalidad laboral. Por tanto, se proponen canales para que el emprendimiento contribuya a revertir esta situación, mediante incentivos y facilidades para la pertenencia al sector formal, junto con una mayor supervisión y control.

INTRODUCCIÓN

La informalidad es uno de los fenómenos más importantes en los mercados laborales de los países de América Latina, pero sobre todo en los que tienen menor nivel de ingresos. Entre estos últimos se encuentran los países centroamericanos como El Salvador, donde se estima que el 65.7 % de las personas ocupadas en la zona urbana se encuentran en situación de informalidad (CEPAL/OIT, 2013).

La informalidad es un fenómeno que atañe a los hacedores de políticas y a los investigadores, porque limita la posibilidad de las personas de alcanzar el pleno logro de sus derechos sociales, ya que muchas de las prestaciones y oportunidades que las sociedades ofrecen están vinculadas a la situación laboral. Esto

es palpable en Centroamérica, donde se carece de una tradición universalista de cobertura de las prestaciones sociales. La informalidad también representa un lastre de inestabilidad y precariedad, que restringe las decisiones de los hogares, tales como el acceso al sistema financiero y a servicios de cuidado de la salud que sean de mejor calidad.

Según Perry et al. (2007), la informalidad es “una manifestación de una relación dañada entre los ciudadanos y el Estado”. Sin embargo, también representa “un respiro”: es una opción laboral para millones de personas poco calificadas o que no encuentran trabajo, sobre todo en países con un crecimiento económico muy restringido y con un sector formal que no genera más empleos. También puede percibirse como una oportunidad para acceder a modalidades flexibles de trabajo o para desarrollar actividades independientes sin la carga económica de realizar aportes a las prestaciones sociales y al fisco.

Frente a esta situación de doble perfil, el fenómeno del emprendimiento se presenta como una posible solución, pero también como un perpetuador de las desigualdades. El emprendimiento (entendido como la actividad productiva independiente de una relación laboral, factible de generar empleos) es capaz de aportar nuevos negocios con capacidad suficiente para crear riqueza e incorporar a más personas a la economía formal. Esto es particularmente cierto si los nuevos negocios generados poseen alto potencial de crecimiento. Por otro lado, el emprendimiento de subsistencia es un mecanismo de escape ante la falta de empleos en el sector formal y representa una base para que los trabajadores y las trabajadoras excluidos obtengan ingresos. Sin embargo, el emprendimiento de subsistencia, en sí mismo, ofrece pocas oportunidades para incorporarse a la formalidad.

El emprendimiento, al igual que la informalidad, es un fenómeno complejo que abarca diferentes realidades. Además de la distinción entre emprendimiento de subsistencia y emprendimiento de oportunidad, pueden hacerse distinciones entre emprendedores establecidos (aquellos que operan un negocio de varios años) y los emprendedores nacientes. Los negocios pueden clasificarse también por el número de personas empleadas, la adopción de innovaciones, la ocupación de nichos novedosos o establecidos, etc. El GEM presenta un marco teórico unificado que abarca estas realidades sin confundirlas en una sola definición, por lo que resulta útil para la comprensión de la informalidad laboral.

En El Salvador, el emprendimiento es una estrategia ampliamente extendida. De una población económicamente activa de 2.72 millones (DIGESTYC, 2013), existen cerca de 870,000 personas que califican como emprendedores y emprendedoras. Para muchos, es su principal actividad económica. Para otros, representa una actividad complementaria. Con todo, 32 % de la población eco-

nómicamente activa entre 18 y 64 años puede ser clasificada en esta categoría. Por tanto, el mercado laboral salvadoreño no puede entenderse dejando de lado a este importante grupo de la población.

En este documento se indaga sobre la relación entre la informalidad y el emprendimiento, a partir de los datos generados por el Global Entrepreneurship Monitor (GEM). En la siguiente sección se presenta un marco teórico que dilucida las múltiples dimensiones en que se relacionan los términos emprendimiento e informalidad. Luego, se aportan y analizan datos generados por el GEM, comparándolos con las realidades de los mercados laborales. Para finalizar, se elabora una propuesta para que el emprendimiento sea un vehículo activo de crecimiento del sector formal, en el contexto de países de ingreso medio como El Salvador.

MARCO TEÓRICO

El fenómeno de la informalidad laboral tiene múltiples dimensiones y, por tanto, es sujeto a muchas definiciones. Parece arriesgado englobar en una sola categoría a personas que realizan su trabajo en diferentes situaciones: por ejemplo, población asalariada, jornaleros, trabajadores y trabajadoras independientes y a quienes generan empleos y dirigen negocios. Desde la perspectiva de la protección social, parece adecuada una definición que vincule la informalidad con la ausencia de afiliación a las redes de seguridad social (salud y pensiones, cuando dependen del empleo) existentes en los países. Sin embargo, también es posible realizar definiciones desde la perspectiva fiscal: los trabajadores y las trabajadoras, ¿declaran sus ingresos?, ¿realizan los aportes correspondientes en impuestos al ingreso, si aplican? De igual manera, puede aplicarse una definición más relacionada con la naturaleza del vínculo laboral: ¿qué tan estable es la relación laboral?, ¿qué medidas de protección existen frente a arbitrariedades, incluyendo despido?; o bien, incorporar una perspectiva de derechos laborales e ir más allá de la afiliación a las redes de protección social, incluyendo en la definición de informalidad la ausencia de contratos (o de contratos indefinidos), la falta de prestaciones de ley, el exceso de horas laborales y otras situaciones que contravienen a la normativa laboral vigente.

Perry et al. (2007) presentan un conjunto de indicadores que pueden usarse para medir la informalidad laboral desde varias de las perspectivas antes mencionadas. Para propósitos de análisis, es útil adoptar una clasificación como la realizada por Chen (2012) a partir de diferentes fuentes bibliográficas. Chen clasifica a la fuerza laboral informal en seis categorías: quienes generan empleos, asalariados y asalariadas regulares, personas que se auto-emplean, asalariados y asalariadas temporales, jornaleros o personas que trabajan en casa,

y familiares no asalariados. Evidentemente, el emprendimiento afecta a estas categorías de ocupados en forma distinta.

Para establecer la relación entre emprendimiento e informalidad, es útil retomar una distinción clave realizada en el marco conceptual del proyecto GEM: la distinción entre emprendimiento entendido como oportunidad, y emprendimiento entendido como necesidad (Xavier, Kelley, Kew, Herrington y Vorderwülbecke, 2013). En el primer caso, los negocios se originan porque se ha identificado una oportunidad de mercado, se espera generar más ingresos o ganar independencia. Por otro lado, quienes establecen un negocio por necesidad, lo hacen porque no encuentran otra opción para obtener ingresos. Es razonable esperar que el emprendimiento por oportunidad registre una menor tasa de informalidad que el emprendimiento por necesidad, aunque sin una correlación perfecta, pues la decisión de participar en el mercado formal depende de más factores y no únicamente de la intención de establecer un negocio.

En efecto, la informalidad laboral es resultado de diversos factores: es producto, por ejemplo, de la evaluación racional de la persona emprendedora o autoempleada que considera los beneficios de evitar impuestos y costos administrativos, de tener mayor flexibilidad y evitar la aplicación de regulaciones laborales a las personas que ha empleado, en el caso de que su emprendimiento genere empleos. Pero también es producto de la exclusión, de la regulación excesiva y de las barreras legales y costos elevados para mantenerse en la formalidad.

Un factor adicional que es esencial para comprender la incidencia de la informalidad es el impacto de la regulación sobre la actividad económica. Kanbur (2009) señala que el autoempleo y el emprendimiento responden a la regulación laboral de varias formas: adaptándose a la misma, permaneciendo en la formalidad pero evadiendo la regulación, pasando a la informalidad o permaneciendo indefinidamente en esta.

Tampoco es posible ignorar la relación entre informalidad e ingresos. Las tasas de informalidad laboral son significativamente más altas en países con menores niveles de ingreso per cápita. En este caso no es posible dilucidar fácilmente la causa y el efecto, pues una economía poco productiva no genera los recursos suficientes para cumplir con las regulaciones laborales y realizar los aportes financieros requeridos bajo el marco legal formal. Por otro lado, la perpetuación de empresas informales de menor productividad, y de mano de obra informal con menores salarios, reduce la posibilidad de crecimiento económico. Es entonces cuando cierto tipo de emprendimiento, con alto potencial de generación de valor y de empleos formales, es clave para promover el crecimiento económico y la formalidad laboral en un posible círculo virtuoso.

INFORMALIDAD Y EMPRENDIMIENTO EN LOS DATOS DEL GEM

La sección anterior esboza posibles relaciones entre emprendimiento e informalidad. En este sentido, surgen múltiples posibilidades debido a la existencia de diferentes tipos de emprendimiento y de diferentes tipos de ocupación informal. Para entender cuáles son las relaciones más visibles en las sociedades latinoamericanas, es necesario volver la mirada a los datos que reflejan la estructura económica de esta región.

En el gráfico 1 se muestran dos paneles que ilustran la relación entre ingresos per cápita (ajustados por poder de compra), tasas de emprendimiento temprano (según se definen en el GEM)¹ y tasas de informalidad urbana reportadas en CEPAL-OIT (2013).² Si bien se observa una clara relación negativa entre ingreso per cápita e informalidad, la relación entre ingresos y emprendimiento es más compleja y muestra la curva en forma de “U” que ha sido descrita en varios estudios que utilizan datos del GEM. Esta curva sugiere que en niveles más altos de ingreso, las tasas de emprendimiento también son más altas. La razón detrás de este comportamiento es que el emprendimiento por necesidad desciende unívocamente a medida aumenta el ingreso del país, pero el emprendimiento por oportunidad aumenta junto con la riqueza nacional, de modo que las tasas de emprendimiento vuelven a aumentar, aunque ligeramente, en países de mayor ingreso per cápita. Esto sucede en especial si la economía es pujante, como lo es en Chile y Argentina, que son los que generan este comportamiento en la muestra de países latinoamericanos analizados.

El análisis anterior es somero, pues el objetivo de este documento es discutir la relación entre emprendimiento e informalidad. En este sentido, el gráfico 2 muestra la relación entre ambos fenómenos en 13 países latinoamericanos. Aunque en el gráfico se observa una relación levemente positiva entre el emprendimiento y la informalidad, también hay bastante dispersión entre los puntos que la generan, lo cual indica una gran heterogeneidad en la estructura de los mercados laborales de la muestra. En particular, los países por encima de

1. Emprendimiento temprano se define como la actividad emprendedora con menos de 42 meses de haber iniciado operaciones (Xavier et al., 2013).

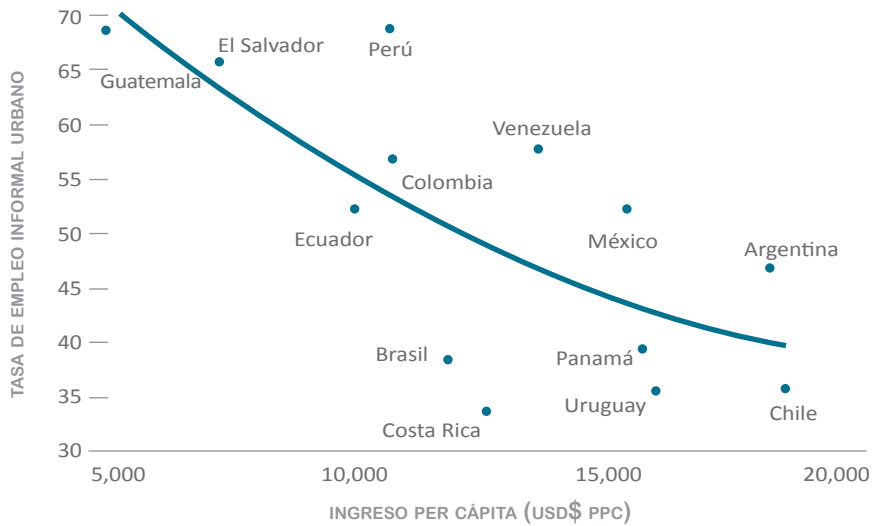
2. Para Chile, Guatemala y Venezuela, los datos proceden de Perry et al. (2007).

GRÁFICO

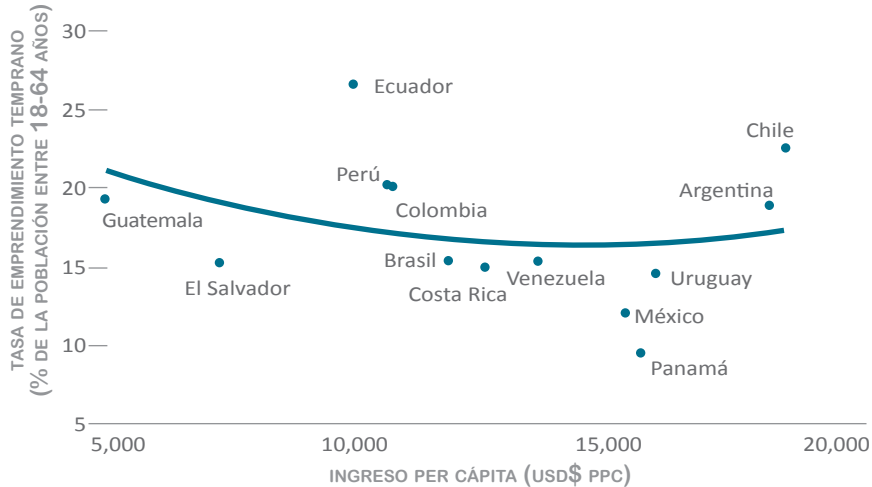
01

Relación entre informalidad, emprendimiento e ingreso per cápita en 13 países de América Latina

Panel A. Informalidad e ingreso per-cápita



Panel B. Emprendimiento e ingreso per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en Xavier et al. (2013), CEPAL-OIT (2013) y Perry et al. (2007)

GRÁFICO

02 Relación entre informalidad y emprendimiento en 13 países de América Latina



Fuente: Elaboración propia con base en Xavier et al. (2013), CEPAL-OIT (2013) y Perry et al. (2007)

la línea de tendencia mostrada en el gráfico 2 poseen tasas de informalidad urbana muy elevadas para su nivel de actividad emprendedora, que señalan la prevalencia de empleo asalariado informal. Por otro lado, países por debajo de la línea, como Costa Rica, Uruguay o Brasil, presentan bajas tasas de informalidad aun cuando su nivel de actividad emprendedora es cercana al promedio regional (17.3 % de la población entre 18 y 64 años). En otras palabras, en El Salvador, Guatemala y Perú, y en menor medida en México, Venezuela y Colombia, la elevada informalidad no se debe a una elevada prevalencia de población emprendedora, sino a otras condiciones del mercado laboral.

Al analizar el caso específico de El Salvador, se identifica que solamente 20 % de la población emprendedora temprana ha tomado alguna acción para ingresar a la economía formal, como legalizarse en el registro de comercio u obtener papelería fiscal. El resto permanece en la informalidad. Esto puede explicarse,

apoyándose en la literatura revisada en la sección anterior, como una combinación de factores, a saber:

- Elevada proporción de emprendimientos por necesidad, que carecen de los recursos para incorporarse a la economía formal y del deseo de hacerlo, pues no requieren de acceso a crédito formal, seguridad social, posibilidades de expansión comercial y de otros beneficios asociados con esta economía. En América Latina durante el año 2012, El Salvador tenía la segunda tasa más alta de población emprendedora por necesidad y la segunda tasa más baja de población emprendedora por oportunidad (Sánchez Masferrer, 2013).
- Elevado número de personas autoempleadas que realizan su esfuerzo laboral en sectores que exigen poca calificación (servicios personales, comercio) y que tienen pocas probabilidades de migrar al sector formal. La actividad laboral de estas personas no está regulada (de manera fiscal, laboral, etc.).
- Elevados costos de pertenecer a la formalidad. Los expertos consultados en el estudio GEM 2012 señalan un número elevado de procedimientos legales, permisos y recursos necesarios para cumplir con los requisitos de ingreso y permanencia en este sector económico.
- Escasos beneficios por permanecer en la formalidad. Aun siendo parte de este sector, no hay acceso amplio a crédito para nuevos negocios, y los nichos de mercado de la mayoría de negocios (ventas de alimentos preparados, comercios diversos, abarroterías) presentan escasas oportunidades de crecimiento.
- Necesidad de flexibilidad laboral para ingresar al mercado laboral formal, en particular para mujeres con cargas familiares.

En El Salvador, 50 % de los emprendimientos poseen entre 1 y 5 empleados, lo que convierte a las microempresas en el principal sector generador de empleo en el país. Dado que muchas de estas se mantienen en la informalidad, el fenómeno de exclusión alcanza tasas elevadas y genera consecuencias negativas: exclusión de las redes de protección social asociadas al empleo, baja recaudación fiscal, precariedad de las relaciones laborales y, en última instancia, crecimiento económico más reducido (Sánchez Masferrer, 2013).

Desafortunadamente, la conclusión es que el emprendimiento en El Salvador, al ser motivado generalmente por necesidad, no contribuye a la generación de empleo formal. Más bien es una estrategia de subsistencia para los trabajadores y las trabajadoras excluidos o que no forman parte del mercado laboral formal, circunstancia que se refuerza con las bajas tasas de crecimiento económico experimentadas en el país en la última década.

ESTRATEGIAS Y PROPUESTAS PARA QUE EL EMPRENDIMIENTO SEA LA SOLUCIÓN A LA INFORMALIDAD

No es fácil dar una vuelta de timón y reconvertir al emprendimiento en una estrategia de combate a la informalidad, pero es posible diseñar programas y acciones para incorporar muchos emprendimientos al mercado formal. Esto tendría impactos más allá de la formalidad laboral, pues también dotaría a estos negocios de recursos y oportunidades inexistentes en su situación actual de exclusión. A continuación se esboza una propuesta de inclusión que contempla diferentes ejes:

- Aumentar la racionalidad de pertenecer al mercado formal. Esto implica aumentar los costos de excluirse del mercado formal (mediante sanciones) e incrementar los beneficios de pertenecer al mismo. Algunos de estos beneficios podrían ser mejorar el acceso a mercados financieros, a servicios como seguros contra siniestros y a la seguridad social.
- Promover un sentido de justicia y participación. Se debe generar un cambio cultural que señale a la informalidad como una traición al contrato social que idealmente todas las sociedades deberían aplicar: hacer que su ciudadanía aporte y, a cambio, garantizar que el Estado proteja su bienestar y seguridad.
- Reducir los costos de la formalidad y facilitar el acceso a las herramientas para incorporarse al mercado formal. Es decir, reducir el número de registros y permisos, brindar facilidades para realizar trámites en las localidades o a través de Internet, y reducir los costos en tiempo y dinero de cumplir con las normativas tributarias, laborales y de otros tipos.
- Brindar incentivos a la formalización. Por ejemplo, simplificar los regímenes tributarios (que además sean de baja carga fiscal), y otorgar sellos de cumplimiento de las obligaciones laborales y fiscales. Se sugiere utilizar estas certificaciones como vehículos de acceso a compras públicas y promover una práctica similar entre la empresa privada.

Las ideas anteriores son solo elementos de una política más integral de mercado laboral, que vincule una red de protección social efectiva y fiscalización adecuada que reduzca el incentivo a abandonar o a permanecer fuera del mercado formal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La alta prevalencia de la informalidad en El Salvador es el resultado de múltiples factores: la baja productividad laboral, un clima económico adverso, la persistencia de sectores tradicionales excluidos del mercado formal, los altos costos y pocos beneficios de pertenecer al mercado formal y la escasa fiscalización. El emprendimiento en el país no contribuye a revertir esta situación, pues es reflejo de la situación deprimida de la actividad productiva en general. Lo anterior no implica que no tenga potencial de ser un vehículo importante para el aumento de las tasas de formalidad, pero esto no sucederá en forma automática, sino que requiere de un conjunto de medidas y políticas que sean claramente orientadas y definidas para alcanzar ese objetivo.

Aumentar el beneficio neto producido por pertenecer al sector formal podría ser una de estas medidas. También es importante la promoción de una estrategia de inclusión y participación de todos en la sociedad, que implique la realización de los aportes establecidos en el marco institucional formal. Esto requeriría, necesariamente, un mayor esfuerzo de fiscalización y un compromiso de largo plazo con la promoción de emprendimientos por oportunidades que generen empleos decentes.

Actualmente se podría aplicar una política de formalización laboral que incluya a los emprendimientos actuales y fomente emprendimientos por oportunidad. De esta forma se atraería a la formalidad a muchas personas emprendedoras, cuyas expectativas, recursos y realidades los alejan del mercado formal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL-OIT (2013). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos en la medición del trabajo decente*. [PDF]. Publicación LC/L.3630. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro lima/documents/publication/wcms_213808.pdf
- Chen, M. (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies. Women Informal Employment: Globalising and Organising* (WEIGO) Working Paper, (1).
- DIGESTYC (2013). *Publicación EHPM 2012*. San Salvador: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Kanbur, R. (2009). *Conceptualizing informality: regulation and enforcement*. IZA discussion papers (4186).
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A. y Saavedra, J. (2007). *Informality: Exit and Exclusion*. Washington: Banco Mundial.
- Sánchez Masferrer, M. (2013). *Global Entrepreneurship Monitor. Informe nacional El Salvador 2012*. Santa Tecla: Escuela Superior de Economía y Negocios.
- Xavier, S. R., Kelley, D., Kew, J., Herrington, M., Vorderwülbecke, A. (2012). *Global Entrepreneurship Monitor 2012 Global Report*. S/l.: Global Entrepreneurship Research Association.