

Informalidad laboral y la matriz de la desigualdad social: Políticas para su abordaje

Laís Abramo, consultora CEPAL

Taller técnico de intercambio

“Informalidad laboral en América Latina y el Caribe:

Oportunidades y desafíos para su estimación y diseño de políticas a nivel subnacional”

31 de agosto de 2021

Informalidad y desigualdad: características estructurales de los mercados laborales en América Latina y el Caribe

- Larga tradición de estudios sobre la informalidad laboral en la región a partir de los años 70 del siglo XX
- Discusión asociada desde sus orígenes al tema de la **pobreza** y de la **desigualdad de ingresos** y a características estructurales de las economías latinoamericanas:
 - importante proporción de la población ocupada en situaciones precarias e inestables (**actividades de subsistencia**) frente a un modelo de desarrollo incapaz de generar empleos de calidad para el conjunto de la población
 - heterogeneidad de la estructura productiva en que la mayor parte del empleo es generada en sectores de baja productividad
- **Evolución del concepto** y de las **formas de medición** en dos momentos:
 - **Crisis del taylorismo-fordismo** y procesos de reestructuración productiva en el contexto de la globalización
 - Diseminación de nuevas formas de empleos “atípicos” asociados a la **4ª revolución tecnológica**
- **Nuevos y complejos desafíos para la protección social y la regulación laboral**, agudizados en el contexto de la pandemia del COVID 19

Necesidad de analizar la informalidad y las políticas capaces de superarla considerando también *otras dimensiones de la desigualdad*

- La magnitud y la persistencia de la desigualdad en América Latina, incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica, exige una comprensión más profunda de los ejes que la estructuran y reproducen
- La **matriz de desigualdad social en América Latina** está asentada en:
 - una **matriz productiva altamente heterogénea** que está en la base de un acceso muy estratificado al empleo de calidad y a la protección social y de una alta desigualdad de ingresos en los hogares
 - una ***cultura del privilegio***, herencia del pasado colonial y esclavista que se reproduce hasta nuestros días; se caracteriza por la negación del *otro* como sujeto de derechos y por la **naturalización de las jerarquías y las desigualdades**
- **Ejes estructurantes** de la matriz de la desigualdad social en América Latina:
 - **Nivel de ingresos**
 - **Género**
 - **Condición étnico-racial** (pueblos indígenas y población afrodescendiente)
 - **Edad**
 - **Territorio**

Desigualdades territoriales en América Latina: un eje estructurante de la desigualdad social

- **Resultado** de un **patrón dispar de asentamiento** y de un **desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material** que ha dado lugar tanto a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo como a otros que no logran salir de la trampa del estancamiento
 - **la heterogeneidad estructural** del modelo de desarrollo **afecta no solo a los procesos productivos**, sino también a la **distribución diferencial del poder** y de la **participación en la toma de decisión** y las posibilidades que tienen las personas de desarrollarse y ejercer sus derechos.
- **Se entrecruzan con los otros ejes estructurantes de la desigualdad social**; es en los territorios donde viven las personas donde se cristalizan y se entrecruzan las desigualdades por nivel de ingreso, género, edad y condición étnico-racial.
 - **algunos de los grupos que experimentan en forma más severa las desigualdades** (como los indígenas y afrodescendientes), **tienden a concentrarse en territorios más rezagados**, lo que potencia sus condiciones de exclusión
- Son el **principal desencadenante de las corrientes migratorias**, entre países y al interior de cada país
- **Pero el territorio** –entendido no sólo como espacio físico, sino como entramado de actores e instituciones- **también puede ser un vector muy importante para combatir las desigualdades**

La informalidad y la matriz de la desigualdad social en América Latina

La informalidad alcanza una de cada dos personas ocupadas en A. Latina

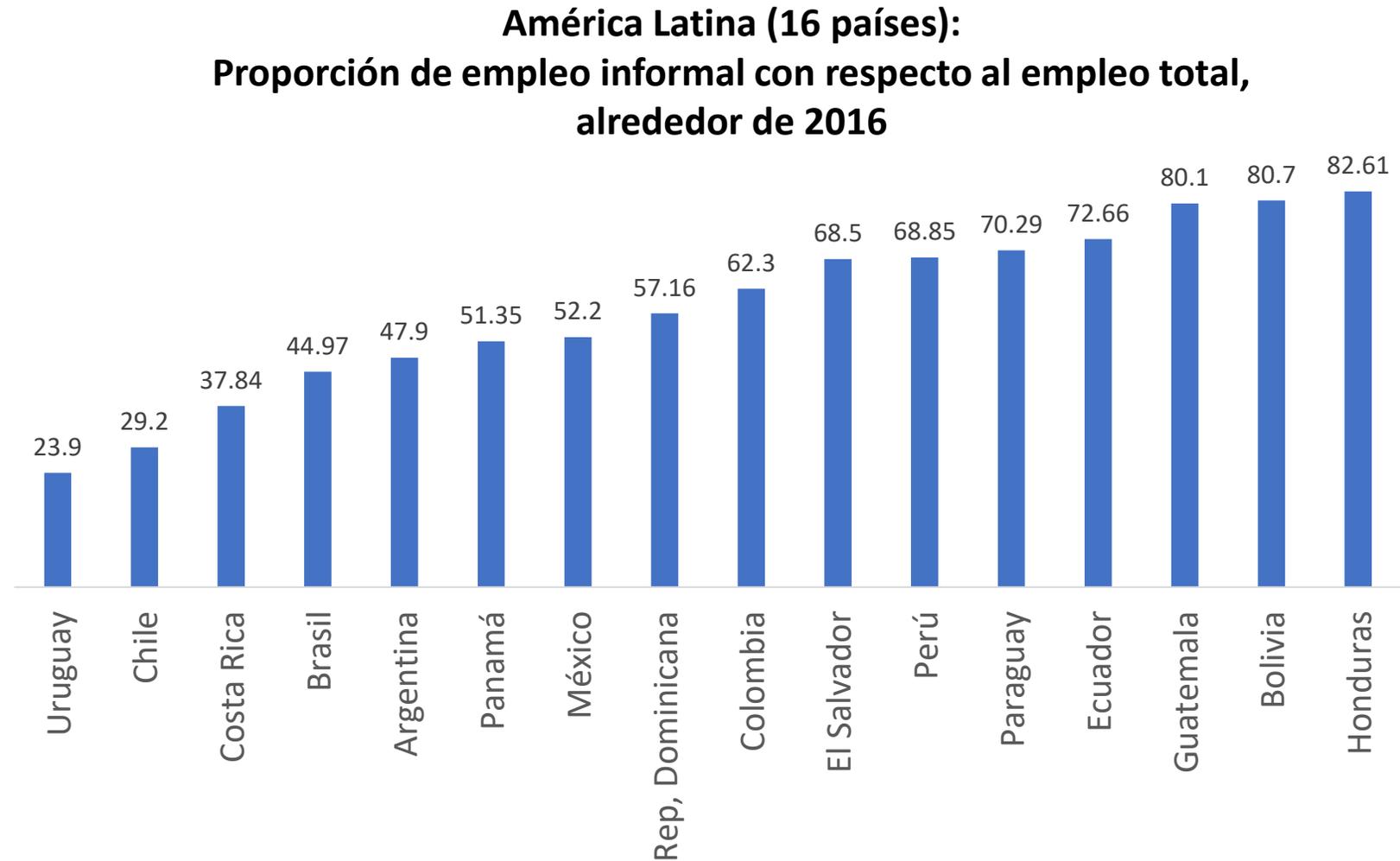
Al menos 130 millones de ocupados informales (53,1% del total) (2016)

Gran heterogeneidad entre países, formas de inserción y sectores de actividad:

- Empleo informal en el sector informal (37,4%)
- Empleo informal en el sector formal (11,6%)
- Empleo informal en los hogares (4,1%).
- Agricultura (79,2%)
- Comercio (49,1%)
- Industria (49%)

Fuente: OIT, 2018

Alrededor de 2019, 30,4% de los ocupados eran trabajadores por cuenta propia.

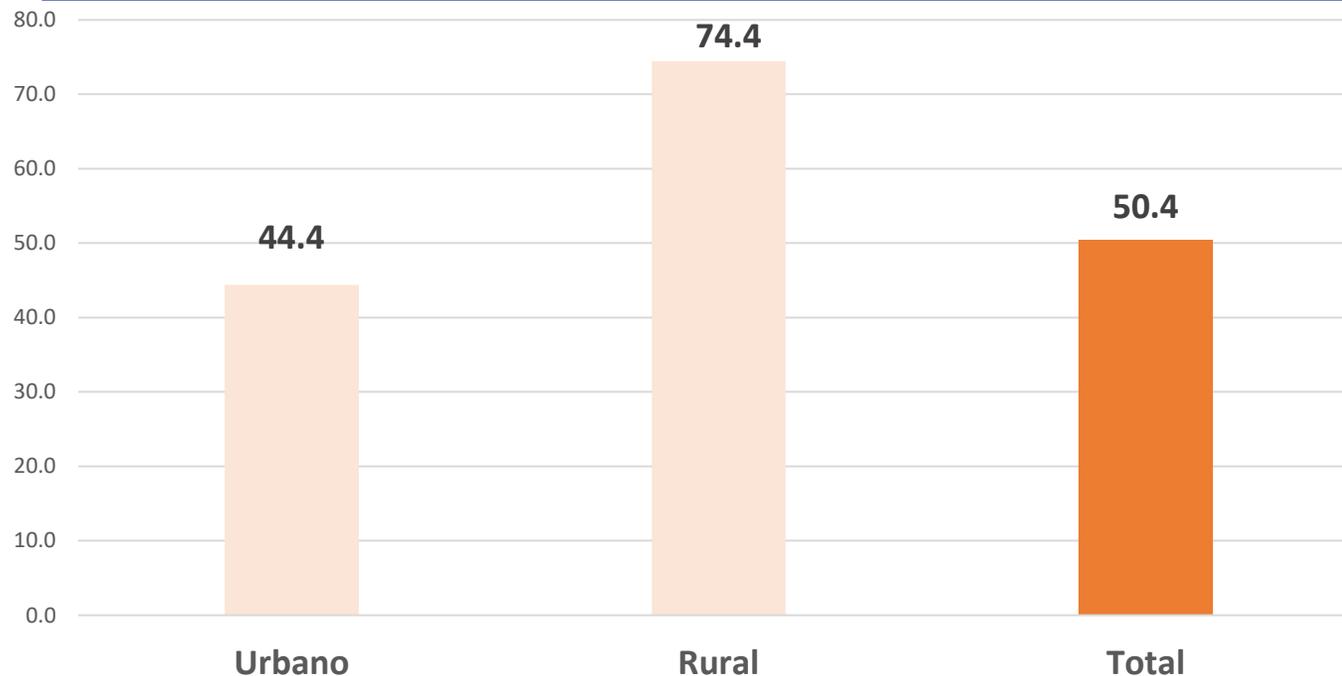


Fuente: CEPALSTAT.

Nota: Estimaciones armonizadas de la OIT

Gran heterogeneidad en la magnitud y características de la informalidad en diferentes territorios al interior de los países: incidencia más elevada en las áreas rurales

América Latina (16 países): personas ocupadas en sectores de baja productividad por área de residencia, 2019 o último año disponible



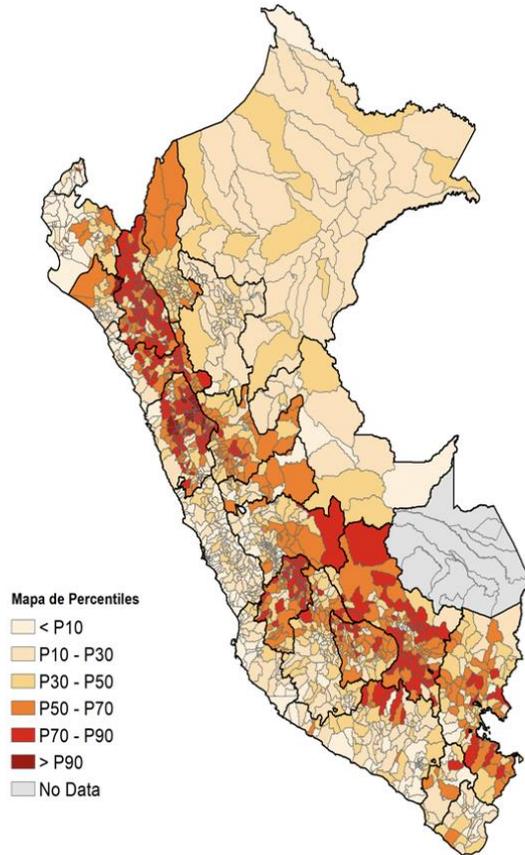
- La heterogeneidad territorial ha sido hasta ahora insuficientemente considerada tanto en los diagnósticos como el diseño de las políticas destinadas a enfrentar la informalidad
- Las dimensiones más comúnmente consideradas son las diferencias entre las áreas urbanas y rurales
- Mucho menos frecuente es la consideración de otras divisiones subnacionales (primera división administrativa, municipios, *clusters* de municipios)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), Panorama Social de América Latina 2020 (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021.

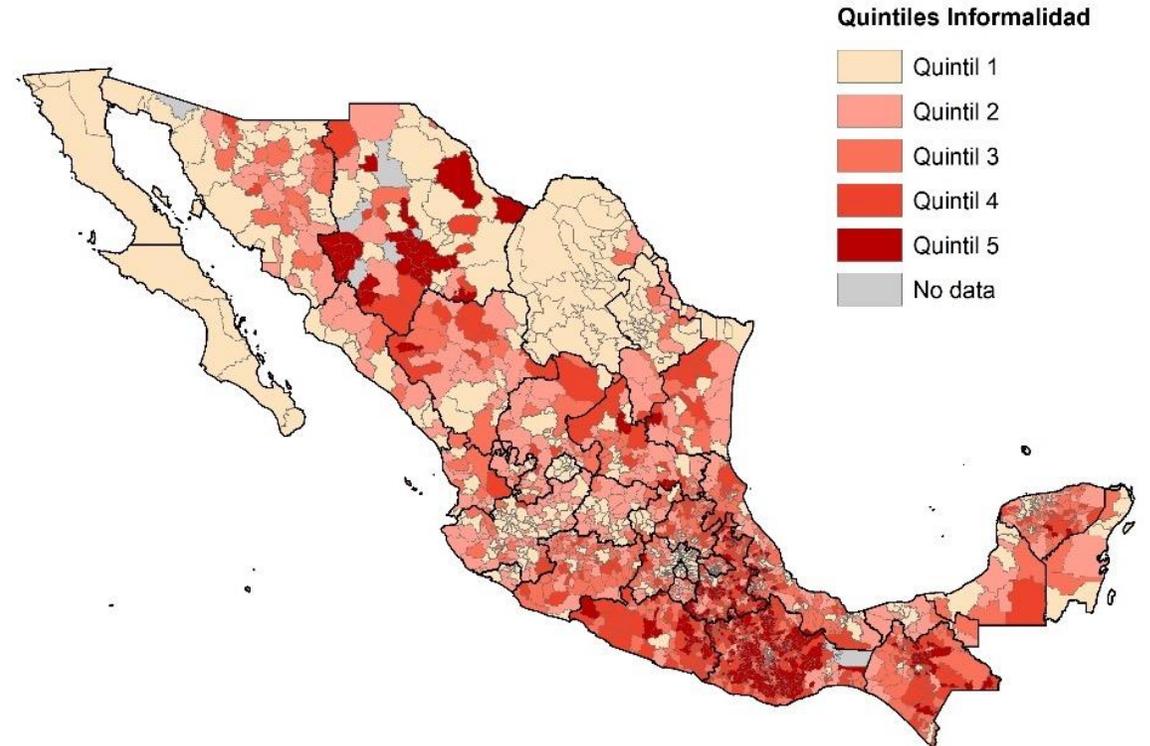
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Significativas diferencias a nivel distrital (Perú) y municipal (México): probabilidad de la informalidad a nivel sub-nacional

Perú: Estimación de la probabilidad de Informalidad laboral según distritos

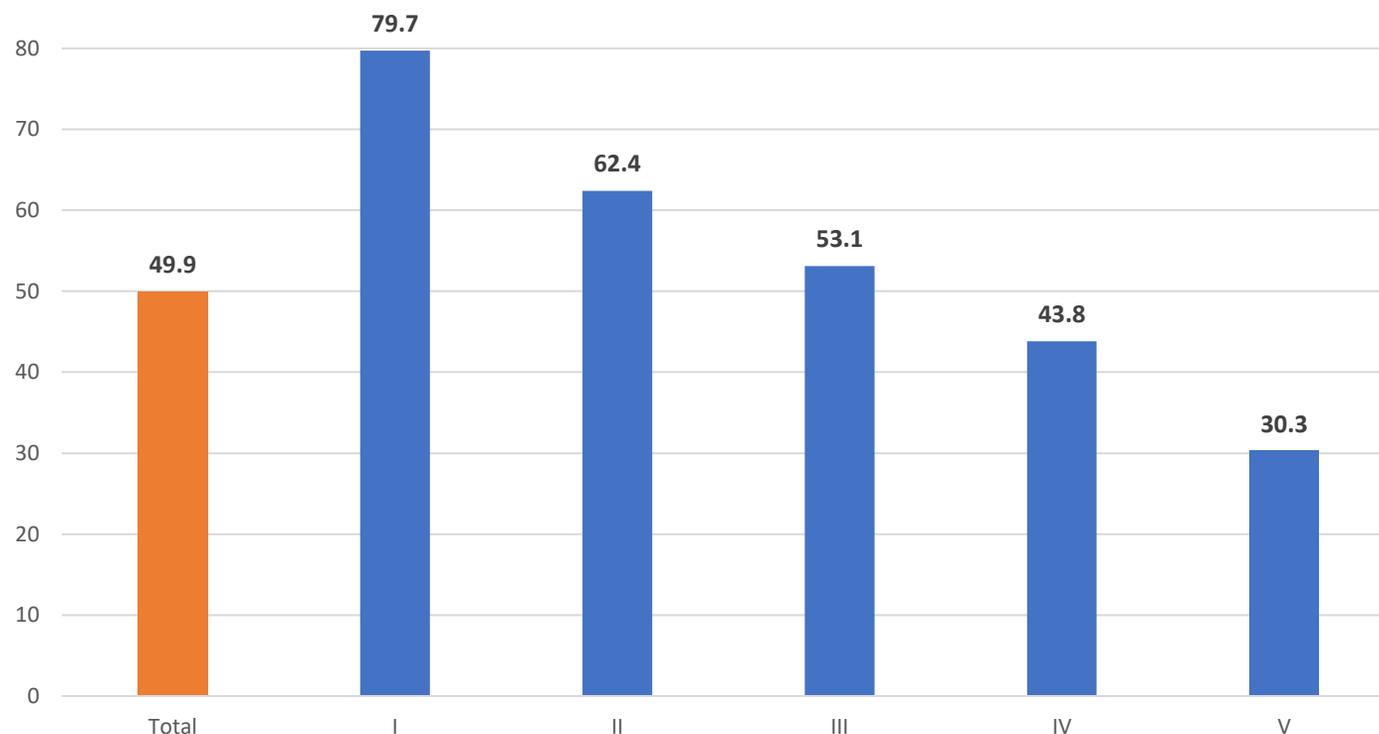


México: Estimación de la probabilidad de Informalidad laboral según municipios



Fuerte asociación entre la informalidad, la pobreza y la desigualdad de ingresos

América Latina (18 países): población ocupada en sectores de baja productividad por quintiles de ingreso, alrededor de 2019 o último año disponible, en porcentajes



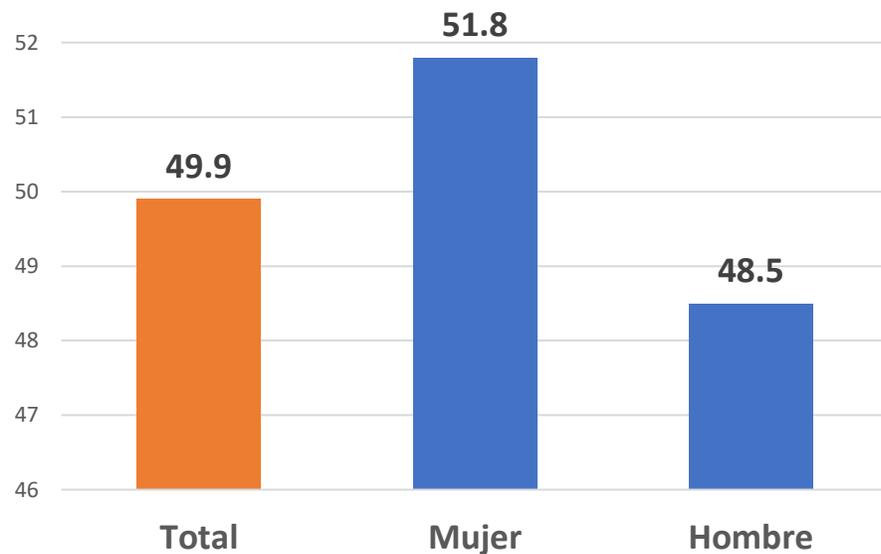
- Casi 80% de las personas del I quintil de ingresos están ocupadas en sectores de baja productividad
- Pero incluso entre los 20% de mayores ingresos, casi 1 en cada 3 personas se encuentra en esa situación
- Los menores ingresos y la menor cobertura de la seguridad social de los trabajadores informales aumentan su vulnerabilidad a la pobreza en especial frente a situaciones de enfermedad, accidentes, desempleo, desastres o crisis como la provocada por la pandemia del COVID 19

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Rep. Bol. de Venezuela.

Las mujeres enfrentan mayores dificultades de acceder a un empleo asalariado y formal debido, entre otros factores, a la alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en ausencia de políticas y sistemas de cuidado

América Latina (18 países): población ocupada en sectores de baja productividad como proporción del total de la ocupación y por sexo, alrededor de 2019 o último año disponible



Trabajadoras en el servicio doméstico:

- **alta tasa de informalidad** (75% del total) y **precariedad** (salario equivalente a 62% del salario promedio)
- importante presencia de afrodescendientes, indígenas, migrantes y trabajo infantil
- **hasta recientemente excluidas de la legislación laboral y de seguridad social** (total o parcialmente)
- **extender a esa categoría los mismos derechos del conjunto de los asalariados**
- **promover y fiscalizar su cumplimiento**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

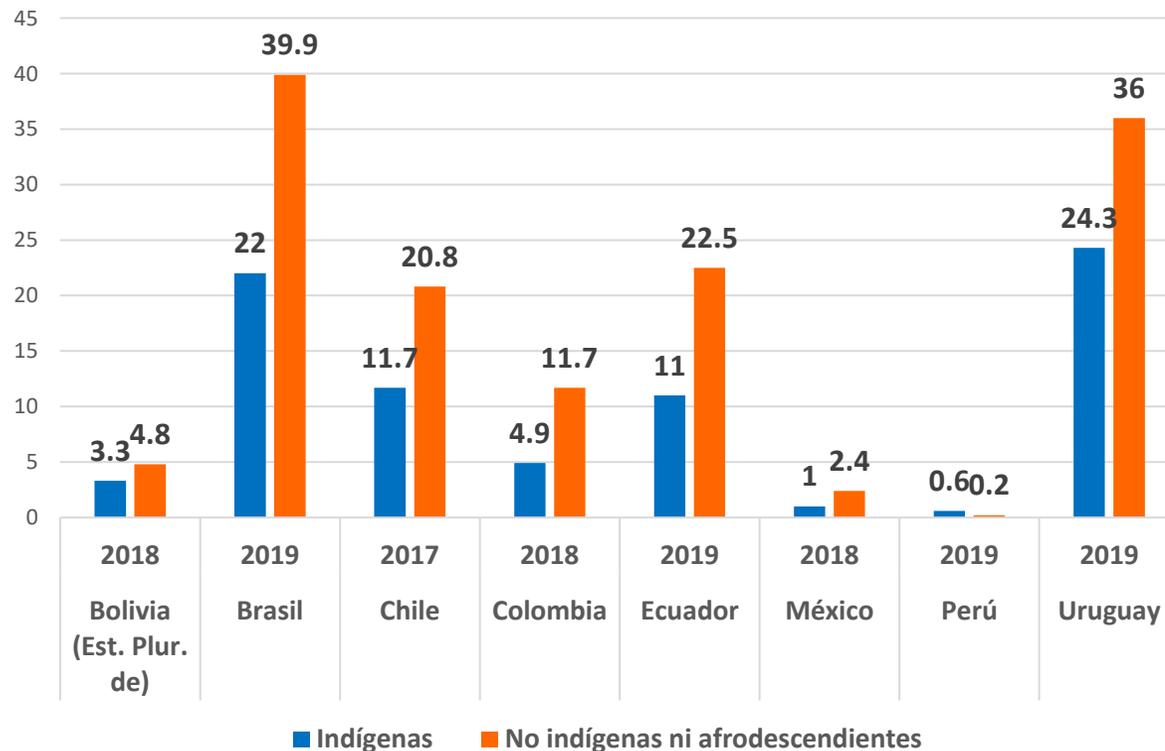
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Est. Plur.), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

Una curva en forma de U: la informalidad más elevada entre las personas jóvenes y las de mayor edad

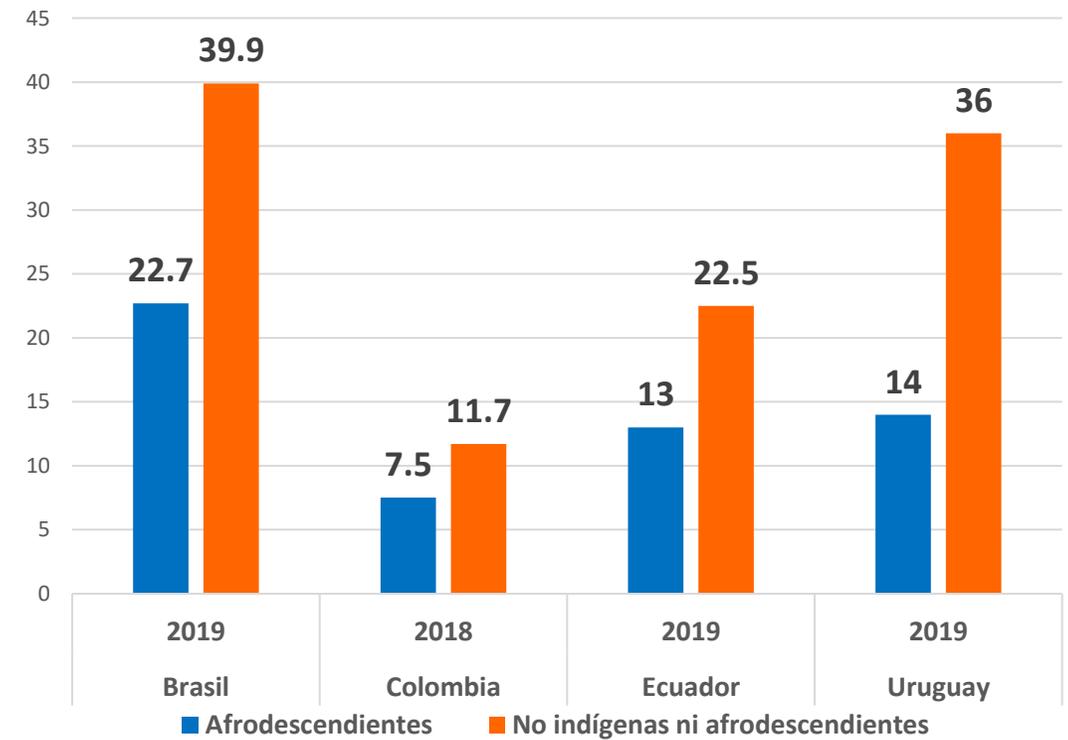
- **Jóvenes:**
 - **Entre los 15 y 19 años la informalidad es extremadamente elevada;** en muchos casos equivale a trabajo infantil prohibido por las legislaciones nacionales, a ser prevenido y erradicado; **permanece muy elevada en el tramo de 18 a 24 años**
 - Importante presencia de jóvenes en las nuevas formas de informalidad y trabajo precario, como el trabajo en plataformas
 - es clave **garantizar el derecho a la educación y a la formación técnica y profesional;** facilitar la transición de la escuela al trabajo; **desarrollar políticas de activación y promover trayectorias de trabajo decente**
 - rol fundamental de las **políticas y sistemas de cuidado:** 70% de los jóvenes que no estudian y no están ocupados en el mercado de trabajo son mujeres dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado
- La informalidad vuelve a crecer entre los trabajadores de más edad, **asociada a la baja cobertura e insuficiencia de los sistemas de pensiones**

Las desigualdades étnico-raciales marcan las situaciones de informalidad y han sido poco consideradas en los diagnósticos y en el diseño de políticas

América Latina (8 países): Trabajadores por cuenta propia afiliados o cotizantes a sistemas de pensiones indígenas y no indígenas ni afrodescendientes, alrededor de 2019 (en porcentajes)



América Latina (4 países): Trabajadores por cuenta propia afiliados o cotizantes a sistemas de pensiones – afrodescendientes y no afrodescendientes ni indígenas, alrededor de 2019 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago, 2021, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
 Nota: En Bolivia (Est. Plur. de) y el Ecuador se informa de la variable de afiliación a los sistemas de pensiones, en tanto que en el resto de los países se informa la cotización a estos sistemas.

Políticas para enfrentar viejas y nuevas formas de informalidad en América Latina

**Marco normativo y principios generales:
Recomendación 204 de la OIT y Agenda Regional de Desarrollo Social
Inclusivo (ARDSI)**

- Reconocimiento que **la gran mayoría de las personas ocupadas en situaciones de informalidad no lo hace por elección** sino porque no tiene otra alternativa
- **La informalidad es un obstáculo para el desarrollo de las empresas y de la economía**, la solidez de las instituciones, la garantía de los derechos de los trabajadores y trabajadoras
- Necesidad de **estrategias coherentes e integradas de promoción de la formalización**
- Avanzar hacia una **protección social universal**, reconociendo la **heterogeneidad de situaciones** comprendidas en la economía informal

Proceso de formalización del empleo en América Latina (2002-2014): *las políticas importan*

- Importante esfuerzo de desarrollo de políticas para promover la formalización del empleo y de unidades productivas en América Latina en diversos ámbitos:
 - Estrategias de desarrollo productivo
 - Simplificación de registros y procedimientos/incentivos a la formalización
 - Extensión de la protección social (incluyendo regímenes especiales, como los monotributos)
 - Mejoría de la fiscalización
 - Crédito y asistencia técnica
 - Asociatividad
 - Campañas de sensibilización (derechos y deberes) y promoción del diálogo social
- Evaluaciones disponibles indican resultados importantes:
 - entre 2005 y 2015 se registra una reducción del empleo informal de 5,2 p.p. en promedio; 60% de esa reducción estaría asociada al contexto económico y 40% a las políticas de formalización (Infante, 2018);
 - en algunos países (Uruguay, Argentina, Brasil, Ecuador y República Dominicana) la reducción de la informalidad fue superior a 10 puntos porcentuales (2002-2012)
-pero insuficientes y en muchos casos no se sostienen en el tiempo
- A partir de 2015 esa tendencia se revierte. Fuerte destrucción de ocupaciones informales en la pandemia y tendencia de aumento en la post pandemia

Nuevas formas de informalidad demandan respuestas urgentes por parte de los sistemas de regulación laboral y protección social

- Demandan **nuevos esfuerzos de medición y análisis**; XX CIET (2018):
 - nuevas clasificaciones del empleo que toman en cuenta los límites borrosos entre el trabajo dependiente y el trabajo independiente y nuevas formas de empleo (como plataformas en línea, trabajo a pedido y contratos cero hora)
 - nuevas variables asociadas a la protección social para medición del empleo informal o “atípico” (además de pensiones y salud también seguro de accidentes laborales, seguro de desempleo, vacaciones pagadas, licencia enfermedad)
- **Elevado déficit de trabajo decente**: inestabilidad de trabajo e ingresos, significativa proporción de tiempo no remunerado, jornadas extendidas e imprevisibles, carencia de protección sociolaboral y falta de opciones de diálogo social, representación y negociación colectiva (CEPAL/OIT, 2021)
- **Necesidad de avanzar en la definición del status del trabajo de plataformas**: desde la perspectiva del trabajo decente, la categorización de ese tipo de trabajo como trabajo por cuenta propia (independiente) es la menos satisfactoria (CEPAL/OIT, 2021)

Por una estrategia integrada e inclusiva de formalización

1. **Identificar los diferentes grupos de personas ocupadas en la informalidad** y los factores asociados a esas situaciones para realizar adecuados diagnósticos y diseños de política
2. Contar con **información sistemática tanto a nivel nacional como subnacional** (estados, municipios, *clusters* de municipios), **con todas las desagregaciones pertinentes**: tipo de inserción laboral, ingreso, nivel educacional, sector de actividad, sexo, edad, condición étnico-racial, entre otras
3. Promover **estrategias de desarrollo productivo con generación de empleos formales y de calidad**; implica en **cambios en el modelo de desarrollo**
4. Incluir una **perspectiva territorial** en las políticas de formalización, considerando:
 - las **especificidades y desigualdades territoriales** como una **variable central en su definición**
 - las **desigualdades al interior de los territorios** de acuerdo a **los demás ejes de la matriz de la desigualdad social** y los diversos ámbitos en que inciden
 - la **participación de distintas comunidades, sujetos y actores territoriales** en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas

Por una estrategia integrada e inclusiva de formalización

5. **Extender y garantizar la protección social y la regulación laboral** a los trabajadores informales, en sus antiguas y nuevas formas, articulando sus componentes contributivos y no contributivos
6. Diversos países en el contexto de la pandemia del COVID 19 implementaron medidas de emergencia dirigidas a trabajadores informales que no estaban en situación de pobreza; es necesario incorporarlos en **forma permanente en políticas de garantía de ingresos y seguros de desempleo**, además de avanzar en la **cobertura universal de salud**
7. Desarrollar **políticas y sistemas de cuidado** como elemento transversal de los sistemas de protección social y **condición para avanzar en la formalización del empleo de las mujeres**
 - especial atención para las **mujeres jóvenes, indígenas, afrodescendientes**, con **responsabilidades familiares** y las que viven en las **zonas rurales**

Por una estrategia integrada e inclusiva de formalización

8. Extender la protección social no contributiva a los trabajadores informales **no debe significar el abandono de los esfuerzos dirigidos a la expansión de la cobertura contributiva asociada a las prestaciones de la seguridad social:**
 - Flexibilizar y modificar requisitos de acceso, tiempos de contribución, horas mínimas, adaptar esquemas a trabajadores con múltiples empleadores, portabilidad.
 - Simplificar aportes y registros (ej: monotributo)
 - Continuar estrategias de inclusión de trabajadores por cuenta propia
9. **Los regímenes especiales de protección** que puedan ser instituidos para determinadas categorías de trabajadores informales deben transitar en forma gradual para el **régimen general de seguridad social**
10. Avanzar en la construcción de **sistemas de protección social *universales y sensibles a la diferencia*** como base de Estados de bienestar.

FIN