

Proyecto: Nuevas y Antiguas formas de Informalidad y Empleo Precario.

# PROTECCIÓN SOCIAL DE TRABAJADORES INFORMALES ANTE LOS IMPACTOS DEL COVID – 19.

**Mario D. Velásquez Pinto**

**Santiago de Chile, 2 de septiembre de 2021.**

# Contenidos.

1. El empleo informal en América Latina y el Caribe.
2. La protección de los trabajadores informales en la crisis Covid – 19.
3. Lecciones de la experiencia de crisis pasadas
4. Conclusiones y recomendaciones.

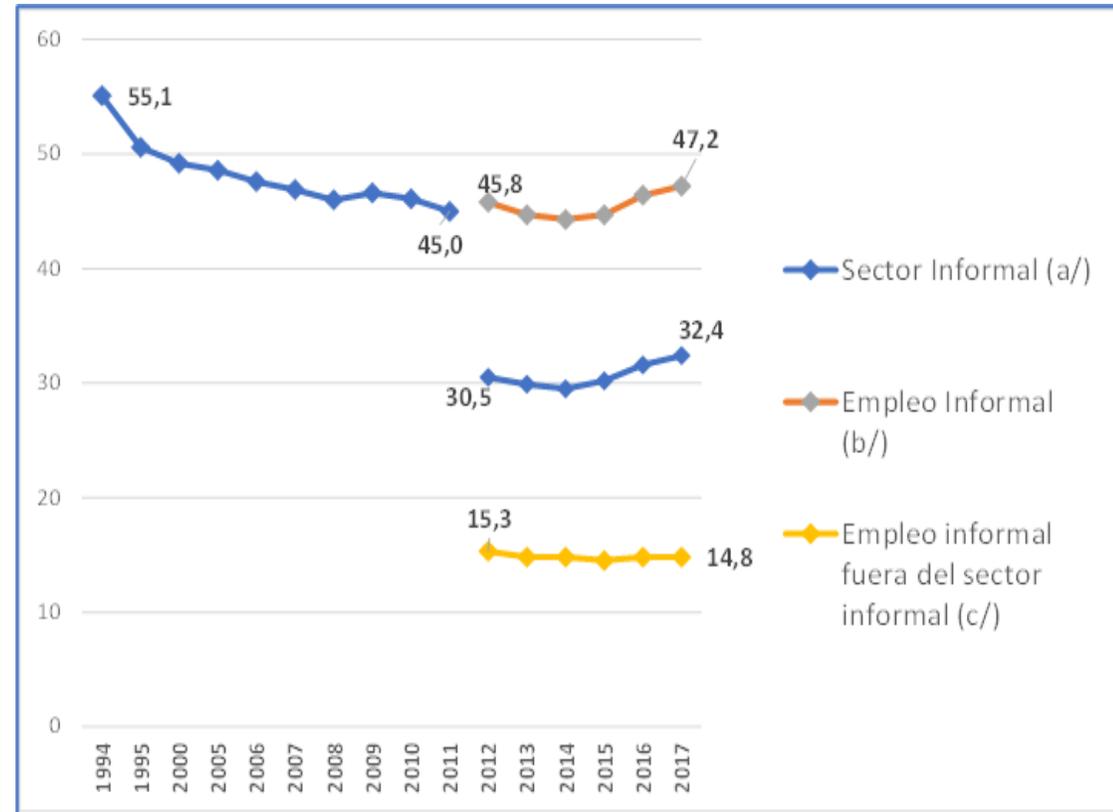
# 1. El empleo informal en América Latina y el Caribe.

- Alta incidencia de actividades económicas informales y del empleo informal.
- Notorias diferencias de productividad entre sectores: heterogeneidad estructural.
- Sector de baja productividad: principalmente micro y pequeñas empresas, trabajadores independientes no calificados y otros no remunerados.
- Inserción laboral precaria e inestable, ausencia de contratos de trabajo escritos; escaso acceso a las prestaciones de seguridad social y bajos ingresos.
- Empleo informal: a) en el sector informal, b) en el sector formal y c) en el sector de los hogares.

# 1. El empleo informal en América Latina y el Caribe.

- Reducción hasta 2014/2015.
- Aumento (fin del ciclo de las materias primas) hasta 2019.
- 51% del empleo no agrícola en 2019 (OIT, 2020)
- Componentes (2016, 31 países):
  - 37,2% sector informal.
  - 11,6% sector formal.
  - 4,1% sector de hogares.

Empleo Informal en ALyC (11 países): 1994 - 2017



Fuente: OIT (2018).

# 1. El empleo informal en América Latina y el Caribe.

- Los mercados de trabajo reproducen la heterogeneidad productiva y la desigualdad de ingresos: primer eje de la Matriz de Desigualdad Social en la región, junto con las de género, étnico – raciales, del ciclo de vida y territoriales.

**Empleo Informal 2016 (% del empleo total)**

Sexo	Hombres	Mujeres	Edad	15 - 24	25 y +
	52,3	54,3		62,4%	52,5%

Educación	Sin educación	Primaria	Secundaria	Terciaria
	82,2%	72,5%	50,8%	33,5%

Localización	Rural	Urbana
	68,5%	47,0

Sectores económicos	Agricultura	Industria	Servicios
	79,2%	49,1%	49,0%

## 2. Protección de trabajadores informales en la crisis Covid -19.

- La reducción del empleo en la pandemia ha sido mayor entre los trabajadores informales así como de sus ingresos.
- Con ello se ha “desactivado” el mecanismo tradicional de ajuste contracíclico de crisis pasadas ante caídas del empleo formal.
- El trabajo desarrollado a partir de plataformas digitales (reparto a domicilio) han constituido una fuente de ingresos y un servicio esencial durante la pandemia. Sin embargo, presentan elementos de informalidad laboral: ausencia de contrato de trabajo, sin acceso a seguridad social y condiciones precarias de seguridad y salud de los trabajadores.
- Es probable que la informalidad aumente en un contexto de reactivación “a media marcha” de las actividades económicas.
- En todo caso, las previsiones sobre la recuperación del empleo y la trayectoria empleo informal dependerán de la efectividad de las medidas para el control de la pandemia.
- El tránsito hacia una etapa de recuperación y crecimiento económico solo tendrá lugar cuando no exista el peligro de contagio.

## 2. Protección de trabajadores informales en la crisis Covid -19.

- La protección a los trabajadores informales se ha canalizado mediante transferencias monetarias con financiamiento no contributivo.
- Al 21 de agosto de 2020, la CEPAL había identificado 27 medidas adoptadas por 19 países de la región de América Latina y el Caribe.
- Ello constituye una innovación respecto del diseño de los programas tradicionales de protección social, pues se trata de una población normalmente excluida de éstos al no estar identificados o bien porque tienen un vínculo limitado o inexistente con el sistema tributario.
- El levantamiento de nueva información es un nuevo activo que puede ser aprovechado para aumentar la cobertura de programas existentes y apoyar las políticas destinadas a fortalecer el tránsito hacia la formalidad.

## PAÍSES.

1. Argentina
2. Barbados
3. Bolivia
4. Brasil
5. Chile
6. Colombia
7. Costa Rica
8. Ecuador
9. El Salvador
10. Guatemala
11. Haití
12. Jamaica
13. Panamá
14. Paraguay
15. Perú
16. R. Dominicana
17. San Vicente y Las Granadinas.
18. Uruguay
19. Venezuela

## 27 medidas de transferencias monetarias para trabajadores informales en 19 países

<b>Tipo de programas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 24 son programas nuevos.</li><li>• El resto corresponde a programas existentes que han aumentado su cobertura, como, por ejemplo, “Tarjeta Alimentaria” y “Refuerzo a beneficiarios del Planes sociales” de Argentina.</li></ul>
<b>Grupos de beneficiarios.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Junto con otros grupos de beneficiarios, como trabajadores de casa particular, monotributistas, beneficiarios de programas sociales, hasta un umbral de ingreso, número de hijos por hogar mayores de edad, etc. (20) y sólo a trabajadores informales (7)</li><li>• Se considera como receptor del beneficio al trabajador informal, sin embargo también se ha aplicado el criterio de considerar al hogar.</li></ul>
<b>Duración de los beneficios.</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inicialmente por una vez hasta 3 meses.</li><li>• Por la extensión de la crisis, algunos se han ampliado:<ul style="list-style-type: none"><li>- Hasta 15 meses “Ingreso Solidario” de Colombia.</li><li>- 9 meses “Interim Assistance Benefit – Informal Workers de San Vicente y Las Granadinas.</li><li>- 9 meses “Programa de Auxilio Social de Emergencia” de Brasil.</li></ul></li></ul>

## 27 medidas de transferencias monetarias para trabajadores informales en 19 países

### PAÍSES.

1. Argentina
2. Barbados
3. Bolivia
4. Brasil
5. Chile
6. Colombia
7. Costa Rica
8. Ecuador
9. El Salvador
10. Guatemala
11. Haití
12. Jamaica
13. Panamá
14. Paraguay
15. Perú
16. R. Dominicana
17. San Vicente y Las Granadinas.
18. Uruguay
19. Venezuela

### Innovaciones para ampliar el registro de beneficiarios.

- Se habilita inscripción por nuevos formularios en plataformas digitales.
- Identificación de potenciales beneficiarios utilizando bases de datos distintas y de instituciones diferentes.
- Otras instituciones (municipios) generan nuevos registros (Guatemala).
- Se verifican condiciones de elegibilidad mediante el cruce de datos de fuentes diversas.

### Monto de los beneficios y financiamiento.

- Al considerar como indicador de suficiencia la proporción de los nuevos beneficios respecto del salario mínimo vigente en 2020, se obtiene un promedio de 40%.
- El financiamiento proviene de recursos públicos y cuando no se ha contado con espacio fiscal, algunos países han recurrido al endeudamiento con el exterior.

### Modalidades de pago.

- Uso extensivo de transferencias bancarias y de pagos electrónicos.
- No obstante que se deja abierta la opción del retiro presencial.

## PAÍSES.

1. Argentina
2. Barbados
3. Bolivia
4. Brasil
5. Chile
6. Colombia
7. Costa Rica
8. Ecuador
9. El Salvador
10. Guatemala
11. Haití
12. Jamaica
13. Panamá
14. Paraguay
15. Perú
16. R. Dominicana
17. San Vicente y Las Granadinas.
18. Uruguay
19. Venezuela

### 27 medidas de transferencias monetarias para trabajadores informales en 19 países

#### **Evolución prevista de los programas.**

- Inicialmente todas las medidas señaladas se adoptaron para enfrentar los efectos de la crisis, y por lo tanto fueron como transitorios.
- Sin embargo, es posible identificar al menos tres razones por las cuales su duración de ha extendido o se prevén vías para su institucionalización:
  - a) La extensión de la crisis.
  - b) La efectividad de la reactivación en un contexto de control parcial de la pandemia y de sus retrocesos
  - c) La decisión de aprovechar la experiencia para fortalecer el instrumental de protección social

### 3. Lecciones de las crisis pasadas: los Programas de Empleo Directos (PED).

- Los PED han sido utilizados en crisis pasadas con el objetivo de aumentar la demanda por trabajo mediante planes de empleos públicos.
- Ofrecen empleos temporales de emergencia en obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria.
- Su revisión es útil para orientar las oportunidades que presentan las nuevas experiencias de protección a trabajadores informales, especialmente en un contexto en que prevalecerán los efectos de la crisis y se preparan escenarios de reactivación.
- Los casos seleccionados cumplen con los siguientes criterios:
  - Fueron generados en situaciones de crisis
  - Su objetivo fue generar ingresos para una población desempleada
  - Se dispone de evaluaciones de impacto.

### 3. Lecciones de las crisis pasadas: los Programas de Empleo Directos (PED).

**Programas de Empleo Directo implementados en situaciones de crisis económica en cuatro países de América Latina (1982-2005).**

País	Programa	Implementación	Grupo objetivo	Objetivo
Argentina	Trabajar	Crisis 1995. Años 1996 – 1997. Crisis efecto tequila, asiática y argentina.	Trabajadores desocupados pobres, escasa calificación jefes y jefas de hogar	Construcción obras públicas comunitarias. Alivio a la pobreza.
	Jefes y Jefas de Hogar.	2002 – 2005.	Jefes y jefas de hogar desocupados, con cargas familiares.	Se pasa desde la creación de empleo a transferencias de ingresos no condicionadas.
México	Programa de Empleo de Emergencia Temporal	Crisis 1995. Como respuesta transitoria.	Población rural en extrema pobreza.	Empleo e ingreso a la población rural más pobre.
Chile	Programa de Empleo de Emergencia (PEM).	1975. Crisis por alza precio del petróleo con apertura externa y crisis de la deuda (1982).	Mayores de 18 años, único ingreso, sin remuneración ni pensión.	Obras comunales como vía para ingresos a desocupados.
	Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH)	1982. Crisis de la Deuda.	Jefes de hogar desocupados sin pensión o subsidio.	Obras comunales como vía para generar ingresos a desocupados
	Programas de Empleo Directo <sup>a</sup> .	Desde la crisis asiática de finales de los noventa.	Jefes de hogar cesantes inscritos y beneficiarios Chile-Solidario.	Obras de utilidad comunal y generación de competencias
Perú	A Trabajar Urbano.	2002. Para efectos acumulados de la Crisis Asiática.	Transferir ingresos a jefes de familia afectados por crisis (desocupados).	Proyectos intensivos en empleo en zonas urbanas pobres

### 3. Lecciones de las crisis pasadas: los Programas de Empleo Directos (PED).

- Las evaluaciones de los PED señalados muestran:
  - a) Alta focalización entre los desempleados en “Trabajar” por efecto de autoselección por ingresos (bajos). Ello no se verifica en el “Trabajar Urbano” de Perú por la alta informalidad en el empleo ni en el Programa de Empleo Mínimo de Chile por alta participación de inactivos.
  - b) El programa “Jefes y Jefas del Hogar” (de transferencia condicionada) presentó una baja focalización ya que fue principalmente utilizados por inactivos (mujeres y jóvenes), tuvo un efecto no deseado sobre la informalidad (pues era inhabilitante tener un empleo formal), baja contraprestación para obtener el beneficio y si bien tuvo impacto positivo sobre pobreza (así como el PEM y el POJH de Chile), la proporción de quienes encontraron un empleo formal fue más baja que la registrada entre quienes no participaron en éste.
  - c) El Programa de Empleo Temporal de México, tuvo impactos positivos en los ingresos de los hogares, el 60% de los participantes superó la línea de la pobreza extrema y aumentó la participación de la mujer.

### 3. Lecciones de las crisis pasadas: los Programas de Empleo Directos (PED).

#### **Una innovación se presenta en Chile con los PED post – crisis asiática:**

- Varios programas se activan, para jefes de hogar, cesantes, inscritos en una OMIL y con beneficios equivalentes a un salario mínimo + aportes a la seguridad social.
- Cuando las condiciones económicas mejoraron, estos programas fueron desactivados vía reducciones de las jornadas de trabajo y de los cupos asignados.
- Tuvieron efectos positivos, aunque modestos, en la probabilidad de empleo, en los ingresos y en la formalidad (participantes v/s no participantes): la importancia de incluir aportes a la seguridad social.

#### **Dos lecciones de interés para el presente análisis:**

- Se creó el **Fondo de Contingencia contra el Desempleo** con financiamiento fiscal para activar PED y PEI en función de cambios en el desempleo y reforzar el efecto contracíclico en situaciones de crisis
- Es clave incluir mecanismos de salida productiva desde los PED y en ello destaca el aporte de los programas de formación laboral y los servicios de empleo; especialmente en un contexto de reactivación económica.

## 4. Conclusiones y recomendaciones.

- a) Durante la crisis Covid – 19, los países implementaron medidas de protección social que incluyeron 27 medidas destinadas a compensar la caída de los ingresos de los trabajadores informales.
- b) Se trata de innovaciones pues se ha buscado cubrir a una población de difícil cobertura que, típicamente, no está incluida entre los beneficiarios de los programas preexistentes a la crisis. Ésta última ha servido de factor activador de nuevas respuestas: 24 de 27 programas son nuevos.
- c) Los magnitud y extensión de los beneficios han sido diversos y se han aplicado variados criterios para identificar al receptor, lo que ha implicado el desarrollo de nuevos criterios de registro, cruce de información y validación de las condiciones de elegibilidad y también el uso de nuevas tecnologías para canalizar los beneficios, reducir costos y tiempos asegurar su pago oportuno.
- a) Si bien estas medidas han sido concebidas para operar en la crisis y son, en consecuencia, esencialmente transitorias, muchas de ellas se han extendido para operar durante una reactivación que se prevé lenta y a media marcha y en algunos casos, se adapta su diseño para ampliar el alcance de la protección.

## 4. Conclusiones y recomendaciones.

- e) La experiencia en crisis pasadas de Programas de Empleo Directo (PED) proporciona valiosa información para adaptar su diseño en un contexto de reactivación y crecimiento:
- Disponer de un mecanismo que refuerce su rol contracíclico y asegure su efectividad según las fases de ciclo económico;
  - Incluir contraprestaciones al pago de las transferencias monetarias y componente de seguridad social,
  - Selección de beneficiarios ajustada a las características de la población objetivo;
  - Incorporar rutas de salida productivas a los mercados de trabajo: rol de los programas de formación laboral y de los servicios de empleo, así como un mecanismo de monitoreo para activar y desactivar programas
  - Si bien su mayor efectividad se verifica en situaciones de crisis, y por lo tanto se requiere su desactivación progresiva en la recuperación, su utilidad permanece en crisis sectoriales o en áreas geográficas específicas.

### 4 Recomendaciones:

- Mantener parcialmente estos programas mientras persisten los efectos negativos sobre las actividades económicas.
- En un contexto de consolidación de la recuperación y control de la pandemia, el diseño de los programas requerirá modificarse para favorecer la inserción de los trabajadores informales en el mercado de trabajo.
- Aprovechar la experiencia activada por la crisis para ampliar la protección social a los trabajadores vulnerables.
- Se requiere de un diseño integrado de políticas y programas tanto a nivel nacional y particularmente a nivel local y el fortalecimiento institucional para monitorear su aplicación y evaluar periódicamente sus resultados.