

Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina

Laís Abramo

Seminario internacional

“Informalidad laboral:

Desafíos frente al cambio tecnológico, la desigualdad territorial y el imperativo de la protección social”

6 y 7 de octubre de 2021

La informalidad es una característica estructural de los mercados laborales en América Latina y el Caribe

- Larga tradición de **estudios** sobre la informalidad laboral a partir de los años 70 del siglo XX, siempre acompañada por la preocupación en definir **estrategias y políticas** capaces de enfrentarla
- 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
- Algunos hitos asociados tanto a redefiniciones del concepto y de las formas de medirlo como a nuevos y más complejos desafíos para el diseño y la implementación de las políticas:
 - **Crisis del taylorismo-fordismo** y reestructuración productiva en el contexto de la globalización
 - Diseminación de nuevas formas de empleos “atípicos” asociados a la **4ª revolución tecnológica**
 - Crisis asociada a la **pandemia del COVID 19**

La informalidad es un fenómeno complejo, heterogéneo y fuertemente marcado por los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina

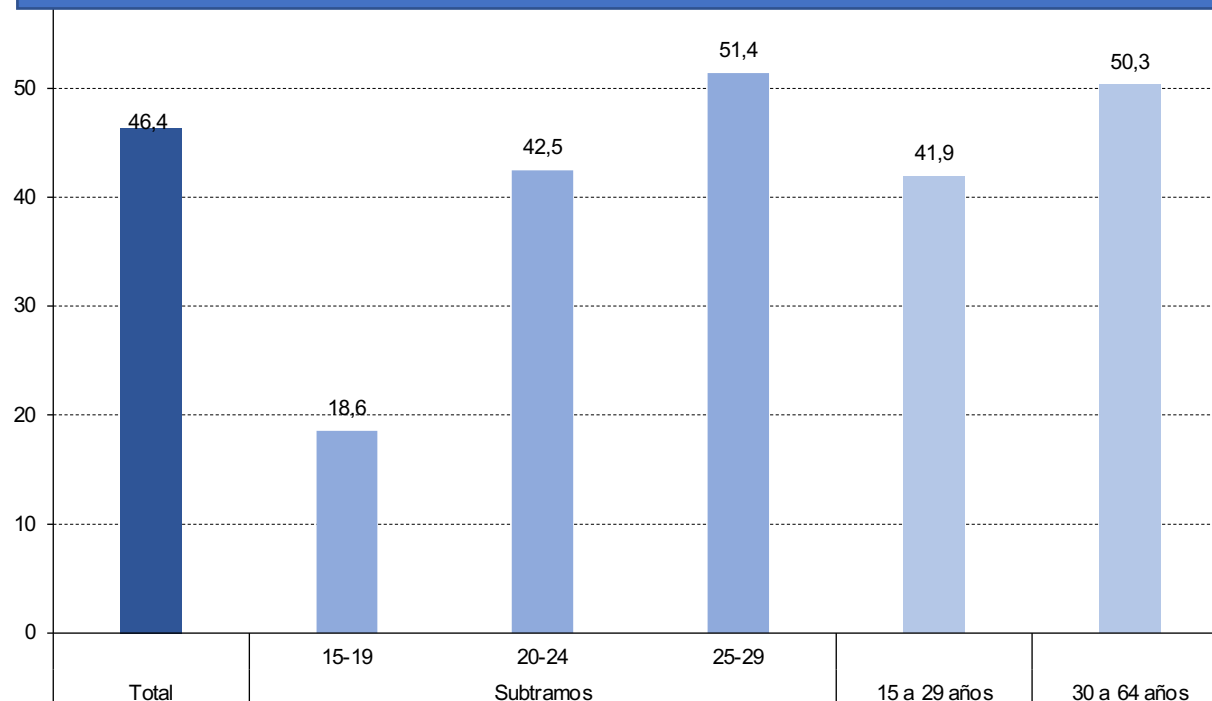
- Además de las desigualdades de ingreso existen importantes **desigualdades territoriales**, de **género**, **étnico-raciales**, por **edad** y situación **migratoria**
- Reconocer esas diversas dimensiones de la desigualdad es fundamental para el diseño e implementación de políticas adecuadas y eficaces
- **Desigualdades territoriales:**
 - Resultado de padrones dispares de asentamiento y de desequilibrios en la distribución de la riqueza y de las oportunidades de bienestar que han dado lugar a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo y a otros atrapados en el estancamiento o incluso deterioro
 - Se entrecruzan con los demás ejes de la desigualdad social: es en el territorio donde viven las personas que se manifiestan esas múltiples dimensiones de la desigualdad
 - Son el principal desencadenante de corrientes migratorias entre países y en su interior
 - Pero el territorio – sus actores e instituciones - también puede ser un importante vector de enfrentamiento de las desigualdades

Algunos indicadores de la asociación entre la informalidad y la desigualdad

- Importante **heterogeneidad y desigualdades territoriales** en la magnitud y características de la informalidad al interior de los países
- Incidencia más elevada de la informalidad (medida como porcentaje de la población ocupada en sectores de baja productividad, alrededor 2019)
 - en las **zonas rurales (75,4%)** en comparación con las **urbanas (50,4%)**
 - en los quintiles de más bajos ingresos: **79,7%** (quintil 1) x **30,3%** (quintil 5)
 - entre las **mujeres (51,8%)** en comparación con los **hombres (48,5%)**
- Las mayores dificultades que enfrentan las **mujeres** para acceder a empleos asalariados y formales están asociadas, entre otros factores, a la **alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado** en ausencia de políticas y sistemas de cuidado

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

América Latina (18 países): población ocupada de 15 años y más afiliada o que cotiza al sistema de pensiones: total y por tramos de edad, alrededor de 2019 o último año disponible
(En porcentajes)



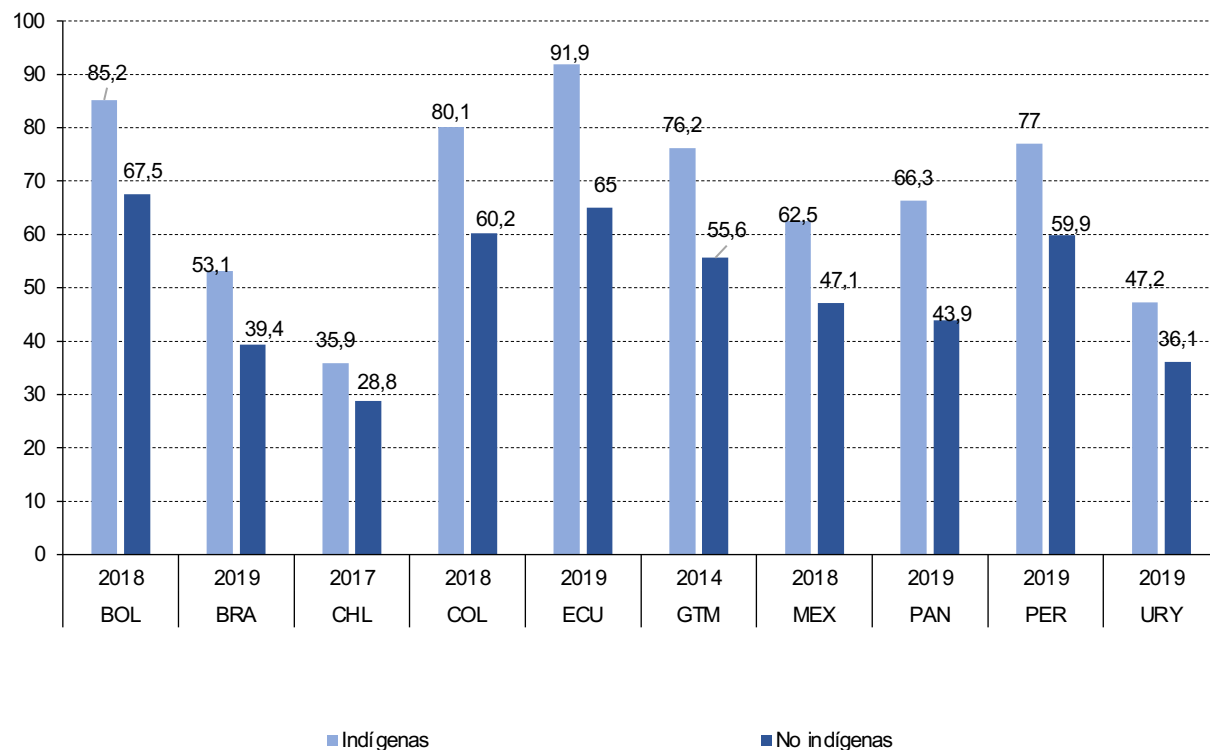
- **Informalidad extremadamente elevada entre los 15 y 19 años**; en muchos casos equivale a trabajo infantil prohibido por las legislaciones nacionales
- Permanece elevada entre los **20 y 24 años**
- Importante presencia de jóvenes en las nuevas formas de informalidad y trabajo precario, como el trabajo 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**
- Importancia 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

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

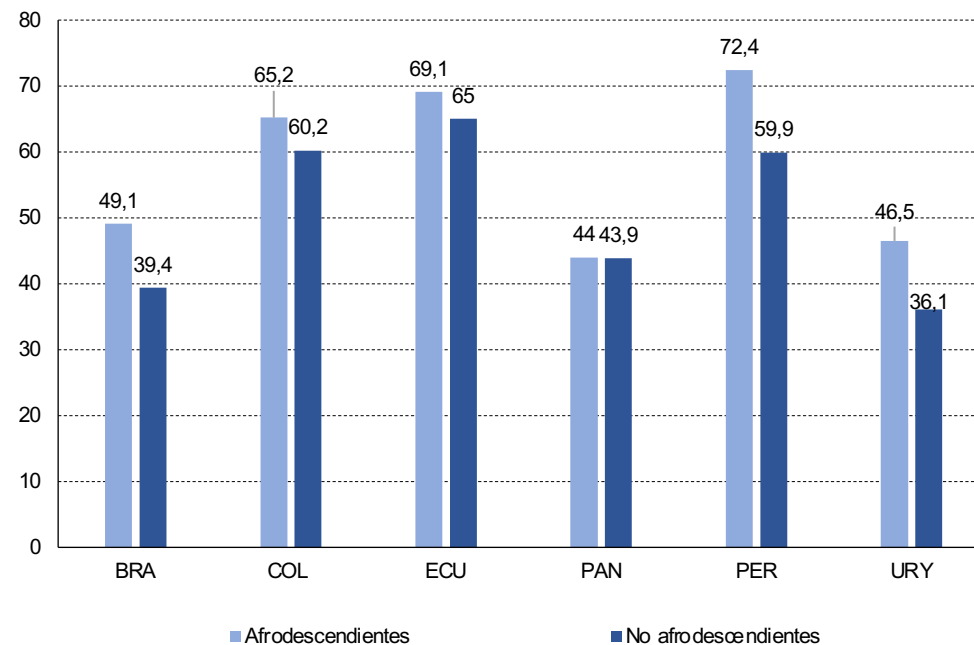
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Los datos para Argentina, Guatemala y República Dominicana corresponden a los trabajadores asalariados.

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 (10 países): población de 15 años y más ocupada en sectores de baja productividad, indígenas y no indígenas, alrededor de 2019 o último año disponible (en porcentajes)



América Latina (5 países): población ocupada de 15 años y más en sectores de baja productividad, afrodescendientes y no afrodescendientes, alrededor de 2019 (en porcentajes)



Algunas lecciones de experiencias recientes en la región.

Las políticas importan

- Importante esfuerzo de desarrollo de políticas para promover la formalización del empleo y de unidades productivas en diversos ámbitos (2002-2015):
 - 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....
 - significativa reducción de la informalidad entre 2002 y 2015 (5,2 p.p. en promedio); 60% 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 fue superior a 10 puntos porcentuales (2002-2012)
- ...pero insuficientes y que 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

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, 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: el complejo desafío de garantizar la protección social y los derechos laborales

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 los sistemas de protección**, incluyendo **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: el complejo desafío de garantizar la protección social y los derechos laborales

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)
 - fortalecer 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