

Informalidad e Inclusión Social en Tiempos de COVID-19

SESIÓN 1:

LA INFORMALIDAD Y LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO DURANTE Y DESPUÉS DE COVID-19: BUENAS PRÁCTICAS Y LA NECESIDAD DE REDES DE SEGURIDAD UNIVERSALES

La informalidad ha sido uno de los retos más importantes y persistentes en las economías latinoamericanas durante décadas. Afecta negativamente el bienestar de los latinoamericanos e impide el crecimiento incluyente. La incidencia de la informalidad es sumamente heterogénea en todos los países; oscila entre menos de 30% en Chile o Uruguay y más de 70% en países como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Perú. La crisis del COVID-19 incrementa las debilidades estructurales preexistentes de la región, caracterizadas por varios factores, incluida la informalidad.

La alta informalidad aumenta las vulnerabilidades y ha impedido la consolidación de la clase media en América Latina y el Caribe (ALC).

Las personas en condición de vulnerabilidad económica suelen trabajar en la informalidad, tener empleos de baja calidad relacionados con escasa protección social y enfrentar una alta volatilidad en sus ingresos. El empleo informal es decisivo para la supervivencia de los trabajadores excluidos del sector formal, ya que suele ser la única manera de que aquellos con pocas cualificaciones escapen de la pobreza. La alta rotación entre los empleos precarios propicia la vulnerabilidad de las personas a los efectos de choques a nivel individual, del hogar o macro, como la presente pandemia del COVID-19. Dichas condiciones constituyen lo que se conoce como la **trampa de vulnerabilidad social**. En la actualidad, las personas económicamente vulnerables representan alrededor de 37% de la población total de la región y sus condiciones económicas y laborales las ponen bajo el riesgo latente de volver a caer en pobreza.¹

La baja productividad, las competencias insuficientes, los incentivos débiles y los deficientes marcos institucionales son algunos de los impulsores de la persistente informalidad en América Latina y el Caribe.

La informalidad es un fenómeno complejo y multidimensional, que a la vez es causa y consecuencia de los bajos niveles de desarrollo. Algunos de los posibles factores causantes de la informalidad son los marcos institucionales débiles e ineficientes, los bajos niveles de competencias entre la población y los bajos niveles de productividad, en particular, en los sectores más intensivos en mano de obra. Además, las altas cuñas fiscales, los engorrosos procesos de apertura y registro de empresas, la falta de difusión por parte de las instituciones de las ventajas de la formalización y el limitado cumplimiento de las regulaciones del mercado laboral también afectan a algunos países de la región.

La informalidad es uno de los mayores obstáculos para consolidar un mercado laboral más incluyente.

Los trabajadores vulnerables e informales pueden quedar atrapados en un círculo vicioso, en el que no solo tienen un escaso o inadecuado acceso a la protección social, sino que su ingreso inestable les impide invertir en capital humano y avanzar a empleos de mayor productividad, lo cual los atrapa en una condición vulnerable.² La mayoría de quienes trabajan en la informalidad están insuficientemente protegidos de los diversos riesgos a los que están expuestos —pérdida del empleo, problemas de salud, condiciones de trabajo inseguras, menor protección de sus derechos laborales— relacionados, por ejemplo, con el horario de trabajo o las regulaciones de seguridad.

¹ OECD et al. (2019), Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition, OECD Publishing. >>

² OECD et al. (2019), Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition, OECD Publishing. >>

Los altos niveles de informalidad también disminuyen los ingresos públicos y la capacidad del Estado de financiar sistemas de seguridad social sostenibles mediante impuestos y contribuciones. En promedio, 58% de los trabajadores de la región tienen un empleo informal y se les define como trabajadores que operan en el sector informal, sin cobertura de seguridad social ni prestaciones laborales.³

La crisis económica causada por la pandemia afecta el bienestar de los ciudadanos y causa un impacto mucho más perjudicial a los trabajadores vulnerables e informales. Protegerlos es esencial.

Las pérdidas de empleo en el mundo debido a la crisis sanitaria son enormes. Según estimaciones preliminares, la región podría perder 17 millones de empleos formales.⁴ El cierre de empresas y tiendas no esenciales y la cancelación de eventos masivos ha tenido un impacto sumamente negativo en los trabajadores formales e informales de la región.

Las medidas de confinamiento impiden a muchas personas trabajar, bien sea a tiempo parcial o completo. Además, medidas de confinamiento de emergencia exitosas, implementadas en los países desarrollados no necesariamente causan el mismo efecto en América Latina, pues una proporción importante de la población obtiene sus ingresos del día con día mediante actividades informales.

La mayoría de los trabajadores pobres y vulnerables suelen realizar tareas manuales y laboran en sectores como el comercio minorista, restaurantes, hoteles, servicios, manufactura, transporte y construcción, los cuales resultan notoriamente más afectados por la crisis del COVID-19.⁵ En la región, 42% de los trabajadores en el área de servicios sociales y 62% de los trabajadores en el comercio minorista y las ventas, restaurantes y hoteles, son informales.⁶ Si bien los sistemas de protección social o los programas de asistencia social cubren a alrededor de 61.8% del total de trabajadores, cerca de 65.8% de los trabajadores informales no tienen acceso a ninguna de estas redes de seguridad. Además, alrededor de la mitad de los trabajadores informales que viven en pobreza no se benefician de los programas de asistencia social tradicionales, como las transferencias de efectivo y las pensiones de solidaridad (no contributivas). Este porcentaje aumenta a 61.9% entre los trabajadores informales económicamente vulnerables,⁷ lo cual provoca que su probabilidad de volver a las filas de la pobreza, agravada por la crisis de la pandemia, se eleve inusitadamente (Gráfica 1).⁸

Además, la informalidad afecta en especial a la población joven (62%) y mayor (78%).⁹ En la actualidad, las personas mayores son aún más vulnerables en el contexto de la crisis del COVID-19, debido a su inestabilidad económica y laboral, y a la alta letalidad del virus entre este grupo de la población.

³ Cálculos propios utilizando encuestas aplicadas en hogares. Consulte una definición más amplia en ILO (2018), Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture. >>

⁴ Altamirano, A., Azuara, O., González, S. (2020). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. IDB. >>

⁵ OCDE et al. (2020), Latin American Economic Outlook 2020: Fostering Development in the Digital Age, OECD Publishing, Paris (próxima publicación).

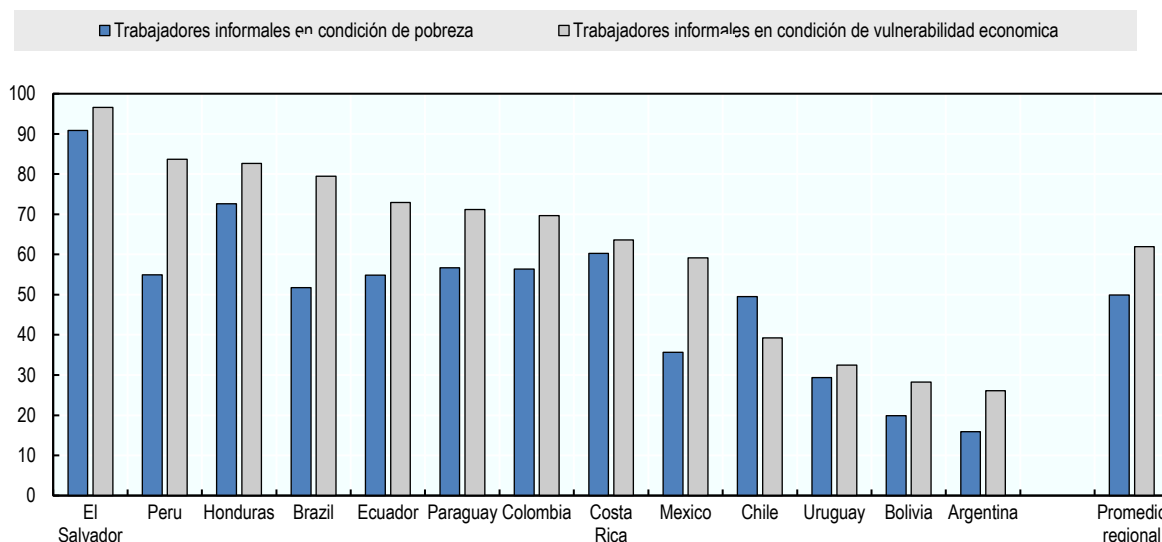
⁶ Altamirano, A., O. Azuara y S. González (2020). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. IDB. >>

⁷ Las personas vulnerables son aquellas con un ingreso per cápita de USD 5.5 a USD 13 expresados en PPA 2011 por día.

⁸ OCDE (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities. >>

⁹ ILO (2018), Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture. >>

Gráfica 1. Porcentaje de trabajadores informales no cubiertos por los principales programas de asistencia social (%)



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE basados en encuestas a hogares en 2018 o último año disponible.

Nota: La definición de informalidad sigue la metodología propuesta en OECD/ILO (2019) Tackling vulnerability in informal economy. Los principales programas de asistencia social incluyen programas de transferencia de efectivo y pensiones solidarias no contributivas.

La transformación digital es una herramienta y a la vez un reto para reducir la informalidad en América Latina y el Caribe

Las tecnologías digitales permiten a las personas superar algunas barreras tradicionales a la participación de la mano de obra y pueden reducir algunos costos tanto a empleadores como a empleados. Sin embargo, el surgimiento de nuevas formas de trabajo —como el teletrabajo y la economía de plataformas— plantea nuevos retos en términos de protección social. También surgen pérdidas de bienestar en sistemas que no están preparados para regular y absorber formas de trabajo atípicas.

La pandemia del COVID-19 ha convertido a la brecha digital en un problema aún mayor, ya que los trabajadores pobres y vulnerables sin la infraestructura o las competencias para beneficiarse de las herramientas digitales se están quedando atrás. En la región, solo 15% de los trabajadores pobres y 25% de los trabajadores vulnerables tienen acceso a una computadora con Internet en su hogar, proporción que suele ser menor en quienes trabajan de manera autónoma. La brecha aumenta al considerar las competencias requeridas para tener éxito en una economía digitalizada. Solo alrededor de 10% de los trabajadores tienen conocimientos de informática medios y altos y competencias de solución de problemas en entornos ricos en tecnología,¹⁰ quienes son a menudo los más ricos y con mayor nivel educativo. Para lograr una adaptación fácil y promover un mercado laboral más incluyente, es preciso consolidar la calidad de la educación y reforzar las competencias digitales, cognitivas y no cognitivas. Las políticas orientadas a aumentar el empleo formal deberán acompañarse por el aumento de competencias relacionadas con el trabajo, con el fin de promover la equidad y optimizar la inclusión exitosa en los mercados laborales, en especial entre las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables¹¹ (véase la Sesión 2).

Las circunstancias actuales despiertan en empleadores y empleados a la vez, así como en los estudiantes de escuelas y de universidades, una mayor conciencia de los factores de éxito fundamentales para el teletrabajo masivo, que permite incorporar una mayor resiliencia en los sistemas para el futuro.¹² Los gobiernos podrían ofrecer también

¹⁰ Cálculos propios basados en OECD/PIAAC (2018), Survey of Adult Skills (base de datos), OECD Publishing, París. >>

¹¹ OECD/ECLAC/CAF (2016), Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, OECD Publishing, París. >>

¹² OCDE (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities. >>

diferentes tipos de apoyo a PYMES, a los trabajadores autónomos y a los empleados, para ayudarles a desarrollar rápidamente capacidades de teletrabajo cuando sea posible.¹³

Los gobiernos emprendieron diferentes acciones de política para proteger a hogares vulnerables durante la crisis del COVID-19.

Varios países de la región han brindado apoyo a grupos vulnerables e informales no cubiertos por ninguno de los mecanismos de asistencia social tradicionales. Asimismo, están en proceso de ampliar la cobertura de las transferencias de efectivo, aumentar las cantidades pagadas, entregar canastas de alimentos y otorgar exenciones de algunas contribuciones a la seguridad social. En el contexto del limitado margen fiscal para afrontar la crisis, algunos gobiernos también pusieron en marcha otros tipos de políticas, como el aplazamiento de pagos de impuestos e incluso servicios públicos, o permitieron a las personas retirar fondos de las cuentas de ahorros individuales (de desempleo o pensiones).¹⁴ En el corto plazo, es fundamental evaluar la puesta en marcha y el impacto de estas nuevas medidas y ajustarlas con base en la evidencia recabada, así como emprender acciones de política valientes e innovadoras.

La crisis puede ofrecer nuevas oportunidades de repensar el pacto social, promover nuevas reformas para afrontar las vulnerabilidades estructurales y proponer soluciones centradas en una visión más amplia del bienestar de los ciudadanos.

La crisis del COVID-19 crea nuevas presiones para reconstruir el pacto social en la región, en el que todos los actores deberán participar y tener voz y habrá que tomar en cuenta algunos aspectos decisivos (véase Sesión de Alto Nivel). Algunas son las siguientes: (i) los sistemas de protección social y su extensión a trabajadores vulnerables no cubiertos por ningún mecanismo de apoyo social; (ii) la adaptación de los sistemas de seguro de desempleo en América Latina; (iii) la estrategia de desarrollo para incrementar los empleos formales en la región; (iv) el pacto fiscal por adoptar en la región. Por consiguiente, esta coyuntura puede abrir una oportunidad para que el Estado responda a las crecientes aspiraciones y demandas de los ciudadanos de mejores servicios públicos. Más que nunca, es imperativo extender oportunidades equitativas en toda la región y promover empleos formales.

Por último, mejorar la precisión de las mediciones de la informalidad y analizar la composición de la economía informal es fundamental para sustentar las políticas públicas.

Si bien los países aumentan sus iniciativas para garantizar la comparabilidad internacional, se mantiene una amplia gama de enfoques en los distintos países para medir la informalidad. Las definiciones generales han provocado un debate prolongado sobre qué es la informalidad y cómo debe medirse. El término informalidad puede referirse a la actividad económica informal y al empleo informal. La actividad económica informal abarca actividades no reconocidas por el Estado y, por tanto, no acata las regulaciones de registro, formalización o tributación que de otra manera incluiría. En tanto que algunos países miden el sector informal por el número de empresas no registradas, otros utilizan el número de trabajadores en una empresa o una combinación de ambos. De igual manera, la manera de medir el empleo informal también varía de un país a otro y se refiere a los trabajadores que no están cubiertos por ningún mecanismo de protección social, regulación laboral o de seguridad social. La precisión de las medidas de la informalidad es crucial, pues afecta qué políticas se escogen para afrontarla y, por consiguiente, la eficacia de cualquier intervención más allá de la crisis por COVID-19.

Los gobiernos intervendrán de manera decisiva para impulsar los empleos formales. Las siguientes son algunas dimensiones a tomar en consideración para impulsar los empleos formales en un escenario posterior a la crisis del COVID-19:

¹³ OECD (2020), Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response. >>

¹⁴ OCDE (2020), COVID-19: Protecting people and societies. >>

- Consolidar la calidad de la educación y reforzar las competencias digitales, cognitivas y no cognitivas.
- Apoyar a las PYMES, a los trabajadores autónomos y a los empleados para ayudarles a desarrollar con rapidez sus actividades de manera remota cuando sea posible y mejorar sus capacidades para participar en las cadenas de producción.
- Apoyar a quienes puedan haber caído en pobreza durante la pandemia, así como a grupos vulnerables y hogares que dependen del empleo informal. Otro asunto pendiente es considerar cómo financiar un sistema de protección social más sólido.
- Mejorar la precisión y la coherencia en la forma de medir y registrar la informalidad en toda la región.

Es necesario debatir y llegar a acuerdos sobre estos temas preliminares en una agenda exhaustiva para el desarrollo, en la que deberán participar todos los actores, incluidos la sociedad civil, el sector privado y los académicos de todos los países latinoamericanos (véase la Sesión 3).

Preguntas para debate:

- *¿Cómo deberían las instituciones a nivel local, nacional e internacional promover los empleos formales tomando en cuenta la multidimensionalidad de este fenómeno?*
- *¿Cómo elaborar agendas nacionales de desarrollo con las instituciones locales para promover un mercado laboral formal exitoso en las subregiones?*
- *¿Qué políticas pueden resultar eficaces para promover la creación de empleos formales y aumentar la productividad?*
- *¿Cómo pueden los países apoyar con eficacia a los trabajadores informales y vulnerables para prevenir que se queden atrás durante la crisis por COVID-19?*
- *En la etapa posterior a la crisis del COVID-19, ¿cómo construir un pacto fiscal que contribuya a impulsar los empleos formales en la región?*
- *¿Cuál es el futuro de los sistemas de protección social para salvaguardar a las economías y los hogares de estos choques económicos?*

Material de referencia adicional de la OCDE:

- OECD (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities, OECD, abril de 2020 - <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>
- OECD et al. (2020), Latin American Economic Outlook 2020, OECD Publishing, París (próxima publicación).
- OECD et al. (2019), Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/g2q9ff18-en>

- OECD/ILO (2019), Tackling Vulnerability in the Informal Economy, Development Centre Studies, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>
- *Enhancing Social Inclusion in Latin America: Key Issues and the Role of Social Protection Systems*, OECD, 2018 - <http://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Enhancing-Social-Inclusion-LAC.pdf>

Material de referencia adicional de los miembros del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe (LACRP) y otros:

- Altamirano, A., O. Azuara y S. González (2020). *¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posibles escenarios para América Latina y el Caribe*. IDB. <http://dx.doi.org/10.18235/0002301>
- ECLAC (2020), *Latin America and the Caribbean and the COVID-19 Pandemic Economic and social effects*, núm. 1 COVID Special report, Santiago de Chile, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45351/S2000263_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hernando de Soto (2020), *Un plan para aprovechar El COVID-19 como oportunidad para que los países en desarrollo acumulen capital en vez de deuda*, https://www.dropbox.com/s/lj1cis9wqhdfrp/OECD_DeSoto_Doc1_Spanish_20
- ILO (2018), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm.