

Informalidad e Inclusión Social en Tiempos de COVID-19

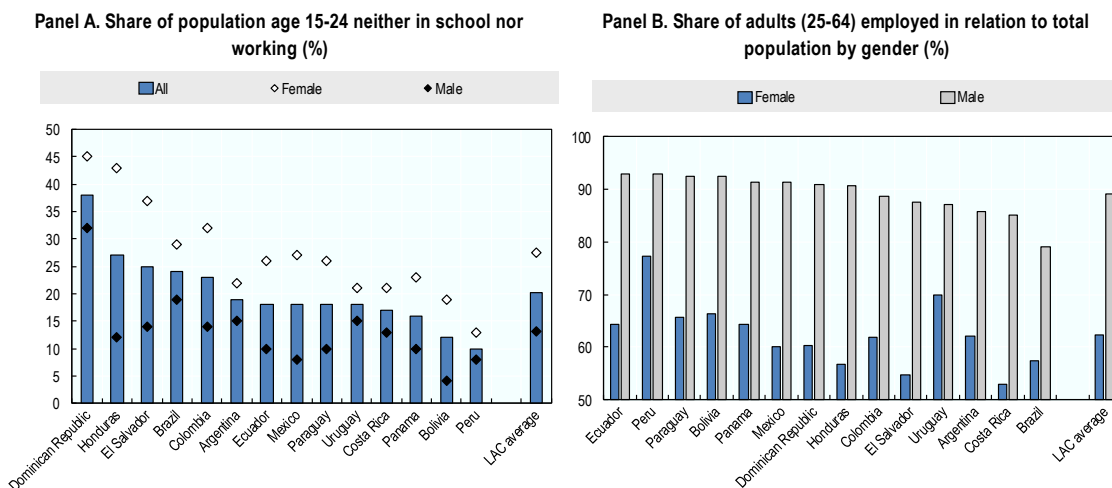
SESIÓN 2:

LA REANUDACIÓN DEL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A TRAVÉS DE MEJORES OPORTUNIDADES PARA LOS GRUPOS VULNERABLES (MUJERES, MIGRANTES, POBLACIONES INDÍGENAS Y JÓVENES)

El desarrollo de un mercado laboral incluyente ha sido durante largo tiempo un elemento importante de la agenda política de los países de América Latina y el Caribe.

El mercado laboral y la inclusión social se establecieron como los elementos clave de la contribución de la OCDE a la expansión de las reflexiones sobre política regional en las publicaciones *Mejorando la Inclusión Social en América Latina: Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social* y *Perspectivas económicas de América Latina: desarrollo en transición* (OECD et al., 2019). Lo anterior implica utilizar el mejor análisis basado en evidencia y las mejores prácticas de políticas disponibles para avanzar hacia una agenda exhaustiva orientada a promover el empleo formal en la región. *La crisis relacionada con el COVID-19 en América Latina y el Caribe afecta al grupo más vulnerable de trabajadores* y entorpece la creación de empleos de mayor calidad y mejor pagados. Aumenta la necesidad de centrar el apoyo en las áreas que son más importantes para la inclusión social, en particular en ciertos grupos sociodemográficos que corren un alto riesgo de quedar rezagados. Dichos grupos incluyen a las mujeres y los jóvenes (Gráfica 1), así como, en términos más generales, a los grupos de población pobres (a menudo indígenas) que viven en zonas lejanas o en la periferia de zonas metropolitanas. **Estos grupos tienden a estar representados en exceso en sectores que han resultado particularmente perjudicados por la pandemia, como el comercio minorista, la hostelería y el turismo.**¹

Gráfica 1. Los jóvenes y las mujeres se mantienen excluidos del mercado laboral, 2018 o año más reciente disponible



Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE basados en tabulaciones de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

¹ World Bank (2020) >>

Las opciones de políticas para el futuro tendrán que incluir iniciativas para resolver una gama de retos grupales de manera sistemática y colocando a la población joven como la mayor prioridad.

Se prevé que cerca de uno de cinco jóvenes de la región estará desempleado en 2020, cifra que equivale al doble de la tasa general y es tres veces mayor que la de los adultos.² Superar este reto implicará continuar los esfuerzos realizados en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe para aumentar la matrícula y los resultados de aprendizaje de los estudiantes de entornos desfavorecidos. Eso será incluso más importante después de la crisis del COVID-19, que ha dejado temporalmente a 95% de niños matriculados fuera de las escuelas.³ Como respuesta a la crisis, muchos países de la región ampliaron el acceso a programas de transferencias de efectivo condicionadas. Se trata de una medida bien acogida que debería aumentarse para compensar el costo financiero y de oportunidad de enviar a los niños a la escuela. En las zonas lejanas, ello requerirá el apoyo de iniciativas para potenciar la red bancaria sin sucursales. También podrán incrementarse los programas concebidos para informar a las familias y a los estudiantes sobre los beneficios de la educación, como una manera de reducir la deserción escolar y la alta incidencia relacionada de trabajo infantil y el papel de las niñas en actividades de cuidado no remuneradas dentro del hogar. De manera más general, las iniciativas permanentes para mejorar la calidad de la escuela deberán continuar e intensificarse cuando se requiera. La transición de la escuela al trabajo es difícil para muchos jóvenes en América Latina. En el contexto de la recuperación de la crisis, deberán realizarse mayores esfuerzos para ofrecer oportunidades a los jóvenes de tener acceso a empleos de calidad, así como de participar en la actividad emprendedora.

Una prioridad de política importante en el camino hacia el futuro debe ser reforzar las oportunidades para que las mujeres alcancen su potencial en la sociedad y en el mercado laboral.

Las mujeres de América Latina y el Caribe enfrentan obstáculos para participar en la sociedad y en la economía, que incluyen la desigualdad en actividades de cuidado no remuneradas y estereotipos de género predominantes. En la región, las mujeres dedican cada día tres veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas y de cuidado no remuneradas.⁴ **Con el cierre de las escuelas y la tensión adicional para las familias, el COVID-19 agravó esta situación, al imponerles tareas adicionales de cuidado y dificultando aún más el balance vida-trabajo durante el confinamiento.** Los gobiernos pueden hacer más por igualar las condiciones al apuntalar el apoyo para la educación y el cuidado de la niñez temprana. Políticas públicas como la de aumentar el número de días de licencia paternidad cuando nace un hijo/a pueden ayudar, pero también será necesario cambiar las normas y prácticas respecto de la distribución por género del trabajo remunerado y no remunerado. Combatir las actitudes discriminatorias a través de programas de concientización de género y programas en medios, junto con el apoyo total a la educación de las niñas por parte de los líderes comunitarios es clave. Los incentivos para retrasar el matrimonio precoz y frenar los embarazos adolescentes son también esenciales para mantener a las mujeres adolescentes en la escuela. **El contexto del COVID-19 reveló la importancia de incorporar dichas políticas en un esfuerzo importante para combatir la violencia contra las mujeres en todos los niveles: en el ámbito doméstico, en el transporte público, en las escuelas y en los sitios de trabajo.**

Muchos países de América Latina y el Caribe se han convertido en nuevos países de destino de la migración y a menudo este tipo de migrantes se encuentran en una situación especialmente vulnerable.

Tan solo con la crisis de Venezuela, más de 4.3 millones de personas han sido desplazadas a otros países de toda la región. En un principio, muchos consideraban que los migrantes llegaban de manera temporal, pero ahora es más evidente que están allí para quedarse y su integración en su mercado laboral es el centro de atención. Si bien hay pocos obstáculos relacionados con el idioma, la migración no es necesariamente automática y la región tiene relativamente poca experiencia en el tema. Por otra parte, **los cierres para controlar el COVID-19 han tenido**

² ILO (2020) >>

³ UNICEF (2020) >>

⁴ ECLAC (2020) >>

también un efecto importante en los sectores que tienden a emplear migrantes, como los restaurantes, hoteles y tiendas, lo cual ha puesto aún más de manifiesto su vulnerabilidad.⁵ Dicha vulnerabilidad está relacionada con diversos factores, incluida la condición migratoria irregular y la alta informalidad que prevalece en el mercado laboral. Aún más, aun donde se cuenta con acceso formal a servicios de apoyo, el acceso de facto es muy limitado. Por ejemplo, en algunos países los extranjeros que no cuentan con un contrato laboral no pueden acceder al sistema de salud,⁶ lo cual conlleva un riesgo en el contexto de la crisis actual. Hacer un balance de las cualificaciones y competencias es un primer paso necesario para utilizar mejor las competencias reales y, de modo más general, para la inclusión en el mercado laboral. No solo a los inmigrantes vulnerables, sino también a la población local, les beneficiaría disponer de mejores procedimientos para evaluar el aprendizaje y las competencias. De manera más general, las medidas de inclusión no deberían implementarse a costa de la población vulnerable del país de acogida, sino más bien diseñarse para beneficiarla a ella también. De hecho, tal situación es aún más relevante en el contexto actual de COVID-19. Para afrontar el riesgo de una reacción negativa (adicional) por parte de la opinión pública, también será fundamental sostener una comunicación basada en hechos y una mayor conciencia en materia de discriminación.

Combatir la discriminación contra las poblaciones indígenas también tendrá que ser parte integral de las agendas de política regional para apoyar a los grupos más vulnerables.

En los distintos países de la región las poblaciones indígenas por lo general experimentan altos niveles de pobreza y desventajas socioeconómicas, las cuales son peores en las zonas rurales. La región tiene un estimado de 50 millones de indígenas, lo que equivale al 8%⁷ de la población y en algunos países las tasas de analfabetismo en este grupo pueden llegar a 60%.⁸ Los niños de origen indígena enfrentan un riesgo particularmente alto de abandonar la escuela a una edad temprana. Puede afirmarse que las políticas de educación deberían desempeñar una función importante para combatir la discriminación contra las poblaciones indígenas al mejorar la implementación de programas de educación bilingüe, por ejemplo. **El COVID-19 también señala la importancia de poder llegar a estas poblaciones para garantizar que tengan acceso a información adecuada y a mecanismos para controlar la propagación del virus.** Aun cuando hay relativamente pocos casos, 50% de los adultos indígenas de más de 35 años de edad sufren diabetes tipo 2 y su esperanza de vida ya es de 20 años menos que la del resto de la población, lo cual resalta su vulnerabilidad. Además, más allá del contexto del COVID-19, es recomendable que las políticas laborales incluyan el establecimiento de objetivos específicos para personas de origen indígena en los programas de activación y el aumento de su participación como trabajadores sociales de los servicios públicos de empleo (PES, por sus siglas en inglés). Asimismo, es necesario fomentar las oportunidades para que las poblaciones rurales intervengan en actividades emprendedoras locales.

Las políticas laborales y sociales pueden contribuir de manera importante a hacer frente al alto y persistente desempleo y los costos sociales desencadenados por el virus COVID-19.

Al momento de escribir este documento, la pandemia del coronavirus está causando pérdidas a gran escala de vidas y un grave sufrimiento humano en el ámbito mundial y en la región, en particular. **Contener la pandemia y proteger a las personas es la mayor prioridad, junto con proporcionar respuestas inmediatas en cuanto a empleo y políticas sociales.** Con la contracción económica anticipada, se espera que el desempleo en toda la región llegue a 11.5% en 2020 y que el número de habitantes en pobreza aumente a 34.7% de la población.⁹ **El apoyo a los ingresos para las familias más vulnerables es una prioridad inmediata, pero la evidencia temprana sugiere que la**

⁵ UNDP (2020) >>

⁶ UNDP (2020) >>

⁷ UNDP (2020) >>

⁸ Council of Hemispheric Affairs (2016) >>

⁹ ECLAC (2020) >>

accesibilidad es clave. Las capacidades de distribución digital podrían facilitar los pagos directos del gobierno a la persona cuando su identidad sea plenamente verificable en los casos en que hacer transferencias bancarias directas no sea una opción, aun cuando se mantiene el reto de llegar a los más vulnerables. La crisis del COVID-19 también sirvió como catalizador para reconsiderar las maneras de garantizar un apoyo a los ingresos oportuno a los más vulnerables. Por ejemplo, en el marco de su programa “Ingreso Solidario”, Colombia implementó dos transferencias de apoyo a los ingresos a dos millones de familias,¹⁰ contribuyendo al mismo tiempo a la inclusión financiera.

De igual forma, más de seis de cada 10 hogares situados en el quintil de ingresos per cápita más bajo no tienen acceso al servicio de banda ancha de alta velocidad, por ejemplo.¹¹ Al mismo tiempo, sabemos que los efectos del virus y de las medidas de contención difieren en los distintos grupos de población, según la edad, el género y los entornos socioeconómicos. Como ya se mencionó, **las mujeres y los jóvenes probablemente resultarán más seriamente afectados por los cierres en un gran número de sectores en los que suelen estar sobrerrepresentados, como restaurantes, hoteles, transporte de pasajeros, servicios de cuidado personal y servicios de esparcimiento.** Como reflejo de la desproporcionada representación de trabajadores de ingresos bajos y de tiempo parcial, estos grupos han entrado al periodo actual de dificultades financieras en una condición menos sólida que la de los trabajadores más regulares y más protegidos. Se considera que 57.9% de los trabajadores de la región están empleados en sectores de riesgo de mediano a alto o alto.¹² Por otra parte, las mujeres con ingresos bajos participan en gran medida en actividades domésticas y de cuidado remuneradas y, por tanto, corren un riesgo mucho mayor de estar expuestas al virus, si siguen trabajando, o de perder su empleo. La OCDE, junto con otras organizaciones internacionales, también se preocupa porque las medidas de confinamiento y sus repercusiones económicas podrían provocar una mayor violencia contra las mujeres y los niños, así como menores posibilidades de escapar para las víctimas. Ya se aprecian indicaciones de un incremento importante en los reportes de violencia doméstica y asesinatos de mujeres y niñas en toda la región después de los cierres temporales para ayudar a controlar el virus.¹³

América Latina y el Caribe requiere un enfoque de política integral para atender las dificultades que muchos trabajadores enfrentan al integrarse de lleno al mundo laboral.

Los gobiernos tendrán que intervenir de manera decisiva para reforzar los prerrequisitos económicos, regulatorios y administrativos para fomentar empleos de calidad y generar mejores resultados para los trabajadores, al brindar la activación adecuada y los incentivos sociales para buscar empleo y al dotarlos de las competencias pertinentes.

Si bien se trata de retos ya existentes, la emergencia social y económica más reciente inducida por la pandemia arroja nueva luz sobre algunas de las prioridades de política para limitar las fuentes de empleo actuales y futuras y la inseguridad de los ingresos. La OCDE identificó las siguientes opciones de políticas para consideración de los formuladores de políticas:

- Garantizar que los incentivos para el sector privado no alteren la actividad económica de forma no intencionada, en particular al acentuar los efectos de límites fuertes basados en el tamaño. Estos límites alientan a las empresas pequeñas y medianas a mantenerse de ese tamaño, lo que dificulta la generación de empleos.
- Ampliar y aumentar la eficiencia de los servicios públicos de empleo (PES) al reforzar, por ejemplo, los programas de selección y formación para trabajadores sociales.
- Ampliar el acceso a prestaciones de desempleo a grupos desfavorecidos, o considerar pagos excepcionales a trabajadores afectados ayudaría a limitar la inseguridad de ingresos actual y futura desencadenada por la crisis del COVID-19. En el futuro, los planes de prestaciones por desempleo podrían rediseñarse para incluir un fondo común de solidaridad, el cual se combinaría, cuando las condiciones lo permitan, con un sistema

¹⁰ DNP <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/>

¹¹ OECD (2020) >>

¹² ECLAC (2020) >>

¹³ World Bank (2020) >>

de cuentas de ahorro individuales, incluyendo al mismo tiempo elementos para alentar la búsqueda de empleos.

- Mejorar los programas de asistencia social, en particular para mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas, y al mismo tiempo condicionar su entrega a la búsqueda activa de empleo una vez superada la crisis del COVID-19.
- Garantizar una oferta adecuada de competencias y aumentar al máximo su uso en la fuerza de trabajo, que es clave para impulsar el crecimiento económico y promover la inclusión social, sobre todo en un entorno de mayor competencia mundial y de cambio social derivado del envejecimiento de la población.
- Reforzar el papel de la coordinación política para lograr mejores resultados al incrementar la colaboración horizontal entre ministerios y la colaboración vertical entre los niveles de gobierno. Esto incluye también políticas educativas y de formación profesional para elevar el rendimiento de las competencias.
- Asegurar un marco de diálogo social fuerte para mejorar las políticas laborales y reducir la dualidad que suele encontrarse en el mercado laboral entre los trabajadores regulares y los no regulares. Esto será particularmente importante para alentar a los empleadores a contratar a trabajadores jóvenes.

Preguntas para debate:

- *¿Qué medidas han adoptado los países de América Latina y el Caribe centradas en apoyar a los más vulnerables que han soportado una parte desproporcionada de la pandemia?*
- *¿Qué herramientas de política tienen a su disposición los países de la región para apoyar la inclusión en el mercado laboral de los grupos más expuestos al riesgo de ser dejados atrás y su acceso a empleos de mejor calidad y mejor pagados?*
- *¿Cómo enfrentan estas herramientas las consecuencias del virus COVID-19? ¿Cómo puede la innovación social ayudar a responder a nuevos retos, por ejemplo, al recurrir cada vez más a los pagos digitales?*

Material de referencia adicional de la OCDE:

- 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/>
- Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition, 2019, OECD/CAF/ECLAC/EU - <https://www.oecd.org/publications/latin-american-economic-outlook-20725140.htm>
- Mejorando la Inclusión Social en América Latina: Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social, OECD, 2018 - <http://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Mejorando-Inclusion-Social-America-Latina.pdf>

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

- *¿Qué efectos tendrá la COVID-19 sobre el empleo de América Latina y el Caribe?*, IADB, abril 17 2020 entrada de blog - <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/que-efectos-tendra-la-covid-19-sobre-el-empleo-de-america-latina-y-el-caribe/>

- COVID-19 Could Worsen Gender Inequality in Latin America and the Caribbean, World Bank, mayo 15, 2020 artículo de fondo - <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/05/15/covid-19-could-worsen-gender-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean>
- Unemployment, informality and inactivity plague youth in Latin America and the Caribbean, ILO, 16 marzo de 2020 boletín de prensa - https://www.ilo.org/caribbean/newsroom/WCMS_738634/lang--en/index.htm
- COVID-19: More than 95 per cent of children are out of school in Latin America and the Caribbean, UNICEF, 23 marzo de 2020 boletín de prensa - <https://www.unicef.org/press-releases/covid-19-more-95-cent-children-are-out-school-latin-america-and-caribbean>
- Employment Situation in Latin America and the Caribbean (Number 22) – Work in times of pandemic: the challenges of the coronavirus disease COVID-19, ECLAC/ILO, mayo de 2020 - https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45582/1/S2000306_en.pdf
- 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/lj1cis9wqhdxrp/OECD_DeSoto_Doc1_Spanish_20
- *Situation of migrants in Latin America within the COVID-19 context*, UNDP, 19 de mayo de 2020 artículo de blog - <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/blog/2020/la-situacion-de-los-migrantes-en-america-latina-en-el-contexto-d.html>
- *United Nations Reminds the World of the Indigenous Education Gap*, Council on Hemispheric Affairs, 17 de agosto de 2016 blog artículo de blog - http://www.coha.org/united-nations-reminds-the-world-of-the-indigenous-education-gap/#_ftn10