

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

Laís Abramo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

240

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

Laís Abramo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Laís Abramo, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal”. La autora agradece las contribuciones sustantivas al segundo capítulo del documento de Ernesto Espíndola y Consuelo Farías y Vivian Milosavljevic, así como los comentarios y aportes de Simone Cecchini, Andrés Espejo, Daniela Huneeus, Claudia Robles y Daniela Trucco, de la División de Desarrollo Social; Sonia Gontero, de la División de Desarrollo Económico, y Jürgen Weller, Consultor de la misma División; Soledad Villafañe, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo, de la División de Asuntos de Género, y María Elena Valenzuela, Consultora de la misma División, y Helena Wendel Abramo, especialista en temas de juventud.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)
ISSN: 1564-4162 (versión impresa)
LC/TS.2021/137
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00649

Esta publicación debe citarse como: L. Abramo, “Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción.....	9
I. Antiguas y nuevas formas de informalidad y nuevas formas de empleo atípico en América Latina	11
A. La discusión sobre la informalidad en la tradición latinoamericana.....	11
1. Informalidad y heterogeneidad estructural.....	11
2. La trayectoria del concepto de informalidad en la OIT	13
3. Informalidad y trabajo decente	18
B. Empleos “atípicos” y nuevas formas de informalidad	19
1. El trabajo en las plataformas digitales	23
2. Formas atípicas de empleo y la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)	31
C. Informalidad y territorio	32
II. Informalidad y la matriz de la desigualdad social en América Latina: territorio, género, juventud y condición étnico-racial.....	35
A. Tendencias generales de la evolución de la informalidad en América Latina	36
B. Informalidad y heterogeneidad territorial	38
1. Breve caracterización de la informalidad en el período reciente en la Argentina, México y el Perú	39
2. Informalidad y desigualdades entre las zonas urbanas y rurales y las primeras regiones administrativas de los países.....	40
3. Determinantes de la informalidad, factores de riesgo y protección: informalidad y estructura productiva.....	42
4. Factores de riesgo y protección: informalidad y desigualdad social en el ámbito subnacional	44
C. La dimensión de género de la informalidad.....	51

1.	Trabajo doméstico remunerado	54
D.	Juventud e informalidad	57
E.	Desigualdades étnico-raciales, informalidad y territorio.....	58
1.	Territorios subnacionales y desigualdades étnico-raciales	61
III.	Políticas para la formalización de la informalidad en sus antiguas y nuevas formas: experiencias y desafíos	67
A.	Marco normativo internacional.....	67
B.	Experiencias recientes de formalización del empleo y de unidades productivas en América Latina.....	69
1.	Estrategias de desarrollo productivo	71
2.	Medidas de simplificación de registros y procedimientos para incentivar la formalización.....	72
3.	Extensión del acceso a la seguridad social	73
4.	Mejoría de la fiscalización	74
C.	Por una estrategia integrada e inclusiva de formalización	76
1.	La dimensión territorial de las políticas de formalización	77
2.	Desafíos relacionados con las nuevas expresiones de la informalidad: nuevos empleos atípicos y el trabajo de plataformas	88
3.	Consideraciones finales.....	90
	Bibliografía	95
	Serie Políticas Sociales: números publicados	105
Cuadros		
Cuadro 1	Argentina: factores asociados a la informalidad, por grandes regiones	48
Cuadro 2	América Latina (18 países): distribución de la población ocupada por sexo y categoría ocupacional, alrededor de 2016	54
Cuadro 3	México: porcentaje promedio de población indígena sobre el total de la población por regiones (cifras oficiales) y en municipios con alto, medio y bajo índice de informalidad.....	63
Cuadro 4	México: población ocupada por inserción ocupacional (afromexicanos en municipios seleccionados y población total en el ámbito nacional), 2015	64
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (16 países): personas ocupadas de 15 años y más en sectores de baja productividad por área de residencia, alrededor de 2019 o último año disponible	41
Gráfico 2	América Latina (18 países): personas ocupadas de 15 años y más en sectores de baja productividad por quintiles de ingreso, alrededor de 2019 o último año disponible	45
Gráfico 3	América Latina (18 países): población de 15 años y más ocupada en sectores de baja productividad como proporción del total de la ocupación y por sexo, alrededor de 2019 o último año disponible	53
Gráfico 4	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	57

Gráfico 5	América Latina (10 países): población de 15 años y más ocupada en sectores de baja productividad por condición étnico-racial (indígenas y no indígenas), alrededor de 2019 o último año disponible	60
Gráfico 6	América Latina (6 países): población ocupada de 15 años y más en sectores de baja productividad por condición étnico-racial (afrodescendientes y no afrodescendientes), alrededor de 2019	61

Recuadros

Recuadro 1	Impacto de la pandemia en los trabajadores de plataformas digitales de tareas de ejecución local.....	29
Recuadro 2	Movilización y sindicalización de trabajadores de plataformas digitales en el contexto de la pandemia del COVID-19.....	31
Recuadro 3	Trabajo doméstico, informalidad y baja productividad	56

Resumen

La informalidad es una característica estructural de la organización productiva y de los mercados de trabajo en América Latina. Después de una década y media (entre comienzos de los años 2000 y mediados de la década pasada) en que se registró una significativa reducción de la informalidad, en un contexto de crecimiento económico y de disminución del desempleo, y como resultado de una serie de políticas implementadas por los gobiernos de la región, la incidencia de la informalidad vuelve a crecer a partir de 2015. En el contexto de la cuarta revolución tecnológica, y junto con las formas tradicionales de informalidad, surgen y se diseminan nuevas manifestaciones de ese fenómeno que plantean nuevos desafíos para las políticas de desarrollo productivo y los sistemas de protección sociolaboral. La crisis provocada por la pandemia del COVID-19, que impacta fuertemente los mercados laborales de América Latina, vuelve todavía más complejo ese cuadro.

El fenómeno de la informalidad en América Latina está fuertemente marcado por los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social. Se trata de un fenómeno heterogéneo y multifacético en que se manifiestan las desigualdades socioeconómicas y territoriales, de género, de edad y por condición étnico-racial. Profundizar los diagnósticos sobre las características y la naturaleza de ese fenómeno, tomando en cuenta esa diversidad y heterogeneidad, es una tarea pendiente que supone la producción de datos y sistemas de información capaces de captar esas diversas dimensiones. Esa es también una condición central para el diseño e implementación de políticas capaces de enfrentar el fenómeno de la informalidad de forma más adecuada, eficiente y sostenible y avanzar hacia la ampliación de las posibilidades de inserción productiva y laboral de mayor calidad y más protegidas y hacia al cierre de las brechas de acceso a un trabajo decente.

En este documento se hace un recorrido de la discusión conceptual sobre las viejas y nuevas formas de informalidad en América Latina y se profundiza el análisis de la relación entre la informalidad y los diversos ejes de la desigualdad que estructuran sus mercados de trabajo, con énfasis en la dimensión territorial y subnacional. Asimismo, a partir de ese diagnóstico, se proponen recomendaciones de políticas para avanzar hacia la formalización de la informalidad en sus viejas y nuevas formas.

Introducción

La informalidad es una característica estructural de la organización productiva y de los mercados de trabajo en América Latina. Según análisis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con información disponible para 16 países, aproximadamente 53% de los trabajadores latinoamericanos en 2016, lo que equivalía a 130 millones de personas, se encontrarían en esa situación (OIT, 2018a). Se trata de un fenómeno que expone a los trabajadores a una severa vulnerabilidad en cuanto a sus ingresos, condiciones de trabajo, acceso a derechos laborales y a la protección social. Entre comienzos de los años 2000 y mediados de la década pasada se produjo una importante reducción de la informalidad en América Latina. Sin embargo, a partir de 2015 esa tendencia pasa a mostrar signos de desaceleración, estancamiento, o incluso de una clara reversión, que se expresa, por ejemplo, en una mayor expansión del trabajo por cuenta propia frente al empleo asalariado entre 2015 y 2019. Al mismo tiempo, surgen nuevos patrones de informalidad relacionados con las nuevas formas de empleo y relaciones laborales no estandarizadas en el marco de las transformaciones tecnológicas y organizacionales en curso. Estos sistemas incluyen, por ejemplo, contratos intermitentes, "cero horas", "on demand", o "gig work" que, con frecuencia están asociadas a nuevos procesos y diferentes grados de informalidad, precarización y desprotección (CEPAL/OIT, 2019). Los impactos de la pandemia del COVID-19 han agudizado e intensificado esos procesos, extremando la vulnerabilidad de los trabajadores informales en sus antiguas y nuevas formas, quienes constituyen uno de los grupos más afectado por los impactos de la crisis sanitaria, económica y social en la región. En el periodo de la recuperación puede esperarse, de no haber políticas y estrategias dirigidas a esos sectores, un incremento en la magnitud de la informalidad, vulnerabilidad y desprotección de los trabajadores y trabajadoras que se encuentran en esa situación.

Existe abundante literatura en América Latina sobre el tema de la informalidad, que parte de diferentes supuestos teóricos y conceptuales y ha generado distintas formas de operacionalización de los conceptos a ella asociados, así como distintos instrumentos de medición del fenómeno (Espejo y otros, 2021). Más reciente, pero aún insuficiente, es el diálogo entre esa tradición latinoamericana y la discusión que gana cuerpo en los países más desarrollados relacionada con las nuevas formas de empleo no estandarizado o atípico.

A su vez, la discusión sobre la informalidad en América Latina ha estado fuertemente asociada a los temas de competitividad y productividad de las economías, a la pobreza y a la estructura y configuración de los mercados de trabajo. Otro tema presente ha sido la relación entre la formalidad y la desigualdad de ingresos y, más recientemente también, la desigualdad de género. Sin embargo, se ha dado una atención más reducida a la relación entre la informalidad y otras dimensiones de las desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades y a los mercados de trabajo en América Latina, tales como las desigualdades territoriales, aquellas asociadas con la condición étnico-racial, la edad y el estatus migratorio.

Este documento, que es parte de los materiales producidos en el contexto del Proyecto “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal”, se compone de tres capítulos. En el capítulo I se hace una revisión conceptual sobre el tema de la informalidad en América Latina, dando cuenta tanto de la trayectoria histórica del tema en la región como de la discusión más reciente sobre las nuevas formas de informalidad y de empleos atípicos, considerando la relación entre esos fenómenos y su dimensión territorial. El capítulo II se centra en el análisis de la relación entre la informalidad y la desigualdad social en el período reciente, con especial énfasis en las desigualdades territoriales y su dimensión subnacional, así como en las formas en que estas se relacionan con los demás ejes que estructuran la matriz de la desigualdad social en América Latina: las desigualdades de ingreso, de género, por condición étnico-racial y por las distintas etapas del ciclo de vida (CEPAL, 2016a). Por último, el capítulo III trata de avanzar la discusión sobre las estrategias y políticas dirigidas a reducir la informalidad del empleo y de las unidades productivas en América Latina, considerando tanto el diagnóstico realizado en el capítulo II como la experiencia reciente de formalización implementada en diversos países de la región y los desafíos representados por las nuevas expresiones de la informalidad y por los efectos de la pandemia de COVID-19 en los mercados laborales.

I. Antiguas y nuevas formas de informalidad y nuevas formas de empleo atípico en América Latina

A. La discusión sobre la informalidad en la tradición latinoamericana

En la tradición latinoamericana de estudios sobre la informalidad, el aporte de la OIT, y en especial del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) entre los años 1970 y mediados de los años 1990, ha sido fundamental, tanto en lo que se refiere a la reflexión teórica y conceptual y a su operacionalización como a la importante acumulación de estudios empíricos de diversos aspectos del fenómeno en el ámbito regional y nacional. Como ha sido analizado por diversos autores, entre ellos Espejo y otros (2020), Bertranou y Casanova (2014) y Abramo (2008), a partir de comienzos de los años 2000 la formulación inicial de la OIT sobre el tema experimenta cambios importantes, asociados tanto al desarrollo de la discusión conceptual y de la investigación sobre la informalidad como a las profundas transformaciones en la organización de la producción y del trabajo en el contexto de la globalización. La CEPAL, a su vez, ha trabajado este tema a partir del concepto de “sectores de baja productividad” para enfatizar que las raíces del fenómeno de la informalidad se encuentran en la configuración de la estructura productiva y en especial en la heterogeneidad estructural que la caracteriza, perspectiva que también estaba presente en la formulación de PREALC/OIT. El objetivo de esta sección es discutir algunos aspectos de las contribuciones tanto de la CEPAL como de la OIT a la discusión de la informalidad en la región.

1. Informalidad y heterogeneidad estructural

En la tradición de la CEPAL el concepto de heterogeneidad estructural (CEPAL, 2012; Pinto, 1970 y 1976) se entiende como la “coexistencia, en una misma economía, de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de sectores de baja productividad” (CEPAL, 2012, pág. 212). Se identifican tres sectores, los que se definen de la siguiente forma: uno tradicional, con bajos niveles de productividad e ingresos; otro moderno, caracterizado por actividades fundamentalmente exportadoras, grandes empresas y niveles

significativamente más elevados de productividad y otro intermedio, caracterizado por niveles intermedios de productividad, o sea, niveles próximos a la productividad media de la economía. El predominio, en la región, de una estructura productiva exportadora basada en las materias primas y poco diversificada tiene como consecuencia la dificultad de propagación del progreso técnico, lo que reproduce y es un gran obstáculo para el cierre de esas brechas de productividad (CEPAL, 2012).

Históricamente, la heterogeneidad estructural ha sido analizada por la CEPAL a partir de distintos indicadores considerados complementarios. Los más importantes son las diferencias de productividad entre sectores de actividad y entre estratos productivos, clasificados básicamente por el tamaño de las empresas (micro y pequeñas, medias y grandes) y la forma de inserción laboral. Pero también se considera que al interior de los sectores y de los estratos productivos conviven trabajadores con distintos grados de productividad, asociados básicamente a las diferencias entre sus niveles de educación, capacitación y experiencia en el puesto de trabajo.

En lo que se refiere al tema central de este texto, o sea, el análisis de la relación entre la heterogeneidad estructural y el mercado de trabajo, la CEPAL, en *Cambio estructural para la igualdad* (CEPAL, 2012), incorpora una medición basada en tres estratos productivos, según el tamaño de las empresas de acuerdo al número de ocupados y la categoría ocupacional de los trabajadores como un proxy para la definición de estratos de productividad en ausencia de datos sobre la productividad a nivel de las unidades productivas. El estrato de alta productividad incluye a los empleadores y los trabajadores de las empresas que tienen 200 trabajadores o más y el de baja productividad a los de las empresas que tiene un máximo de cinco personas ocupadas, así como los trabajadores por cuenta propia no calificados, los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos; el sector de baja productividad, así definido, es considerado equivalente al "sector informal". El estrato intermedio está integrado por los empleadores y los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas (que tiene entre 6 y 199 trabajadores)¹.

En la visión de la CEPAL, por lo tanto, la informalidad laboral y la organización productiva son una característica central de los sectores de baja productividad que, debido justamente a la heterogeneidad productiva que prevalece en los países de América Latina, son responsables de la generación de la mayor parte del empleo. Debido a esa configuración, la heterogeneidad estructural es también el punto de partida fundamental de una cadena de producción y reproducción de los altos niveles de desigualdad que caracterizan a la región, o, en otras palabras, es "el primer eslabón de una cadena de reproducción de la desigualdad" (CEPAL, 2012, pág. 210). El mercado de trabajo, a su vez, sería el segundo eslabón de esa cadena, que (...) "opera como "espacio bisagra" hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros de la productividad, se estratifican los empleos y los ingresos, y desde donde se accede, en forma también estratificada, a la protección social. El tercer eslabón, la protección social, refleja en gran medida lo que ocurre en los dos eslabones anteriores, pero al mismo tiempo, según su diseño y políticas, puede reforzar o aminorar la desigualdad" (CEPAL, 2012, pág. 210). El mercado de trabajo es, por lo tanto, el principal canal de vinculación entre la heterogeneidad estructural y la desigualdad de ingreso en los hogares, ya que el acceso al empleo y los ingresos laborales son determinantes fundamentales de dichos ingresos. La gran disparidad de contribución de cada sector al producto y al empleo, consecuencia de la desigualdad estructural, se traduce también en una acentuada desigualdad en la distribución de las ganancias de productividad entre los trabajadores (y, por lo tanto, del ingreso de los hogares) (Infante, 2011).

En síntesis, para la CEPAL, la magnitud de la informalidad laboral en América Latina está asociada al hecho de que gran parte del empleo se genera en sectores de baja productividad. La heterogeneidad de

1 Esa formulación se basa en Infante (2011 y 1981) y Tokman (1982), entre otros.

la estructura productiva se reproduce en el mercado de trabajo generando un acceso muy segmentado al empleo de calidad y a la protección social y, una alta desigualdad de ingreso en los hogares.

En la formulación de la CEPAL existe, por lo tanto, una asociación muy directa entre *baja productividad e informalidad*. La operacionalización del concepto del empleo de baja productividad (o en los sectores de baja productividad) coincide con la realizada por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) en su versión original. De la misma forma que en la visión de PREALC, para definir y diferenciar empíricamente los sectores de baja y alta productividad, la CEPAL no hace referencia a los aspectos institucionales, tanto de las unidades productivas como de los empleos (o formas de inserción laboral), tales como el cumplimiento de la legislación laboral o tributaria, el registro de las empresas y contratos de trabajo o las contribuciones a la seguridad social. Eso no significa que la CEPAL deje de considerar que las instituciones, tanto las del mercado de trabajo (como por ejemplo, el salario mínimo y la negociación colectiva), como el diseño de los sistemas de protección social son factores importantes para reproducir o aminorar la informalidad y la precariedad/calidad de los empleos; por el contrario, esa importancia está claramente señalada en CEPAL (2018a y 2012).

El hecho de que el sector de baja productividad responda por aproximadamente el 50% del empleo en promedio en América Latina es un fuerte obstáculo para las políticas de formalización. A pesar de la importancia de esas políticas, en diversos ámbitos (incentivos, información, agilización y simplificación de procesos administrativos, fortalecimiento de la inspección laboral y otros) existen fuertes obstáculos estructurales para la formalización que no pueden ser superados solo por esas políticas. De ese análisis se deriva el planteamiento de que la disminución sustantiva de la informalidad en América Latina exige un cambio estructural progresivo² que implica una mayor diversificación de la matriz productiva, la disminución de la heterogeneidad estructural y de las brechas de productividad mediante el impulso de actividades de alta productividad, con un fuerte componente de innovación, al tiempo en que se crean las condiciones para aumentar la posibilidad de difusión de esa innovación a lo largo de los sectores y estratos productivos. Esos cambios son considerados como claramente distributivos en el sentido en que cambian el nivel de ingreso que surge del proceso productivo mismo³ y, a largo plazo, traerían también importantes mejoras en materia de seguridad social.

La propuesta que se deriva de ese análisis sería, por lo tanto, armonizar el cambio estructural virtuoso (o progresivo) con ampliación del empleo en sectores de mayor productividad con un gran esfuerzo destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de capacidades, tanto en el sistema educativo formal como en los sistemas de capacitación. El desplazamiento del empleo hacia sectores de mayor productividad, a su vez, exigiría un reexamen y rediseño de los sistemas educativos y de capacitación y formación profesional (CEPAL 2012).

2. La trayectoria del concepto de informalidad en la OIT

A comienzos de los años 1970, la OIT formula el concepto de Sector Informal Urbano (SIU), utilizado por primera vez en 1972 en un estudio sobre el problema del empleo en Kenia (Hart, 1970). En América Latina, ese concepto es utilizado y desarrollado por PREALC, en una intensa actividad tanto de reflexión teórica e investigación empírica como de asistencia técnica a los países de la región que se extendió hasta mediados de los años 90. El concepto de Sector Informal Urbano fue utilizado por PREALC en el ámbito de sus estudios sobre el empleo para caracterizar la situación de una amplia parcela de la fuerza de trabajo ocupada en situaciones precarias e inestables y para evidenciar la incapacidad de las economías latinoamericanas de generar puestos de trabajo en proporción suficiente para absorber la

² En CEPAL (2012) se habla de "cambio estructural virtuoso" (pág. 209); la denominación "cambio estructural progresivo" es adoptada a partir de CEPAL, 2016b.

³ Se entiende por políticas distributivas aquellas que conducen a una modificación de las condiciones determinantes del ingreso o a su reparto inicial; a su vez, las políticas redistributivas serían aquellas que implican cambios ex post en la distribución (Pinto y di Filippo, 1973).

oferta. La necesidad de teorizar sobre esa situación también respondía al hecho de que, en América Latina, la proporción de personas trabajando en la informalidad siempre ha sido significativamente más elevada que aquella de personas desempleadas, debido, entre otros factores, a la inexistencia o debilidad de los mecanismos de protección social y de protección al desempleo (como los mecanismos de garantía de ingresos y los seguros de desempleo) en la mayoría de los países.

Es interesante notar, para efectos de la discusión propuesta en este documento, que, de acuerdo con Infante y Martínez (2019), dos importantes investigadores de PREALC, el análisis sobre el sector informal desarrollado por PREALC (...) "se fundamentó en las vertientes estructuralistas desarrolladas por la CEPAL, y concluyó que el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo, en particular de buenos empleos. En estas condiciones, la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo" (PREALC/OIT, 1976; Infante y Martínez, 2019, pág. 60), evidenciando las sinergias entre las concepciones de CEPAL y de PREALC.

Ese "excedente de mano de obra" respecto al sector formal estaría conformado en su mayoría por migrantes rurales que no logran insertarse laboralmente en el sector urbano moderno y, por lo tanto, tratan de organizar o insertarse en alguna actividad que les permita generar algún ingreso. El Sector Informal Urbano (SIU) estaría compuesto así por unidades productivas que utilizan por lo menos dos factores de producción (capital y trabajo) y venden sus productos en el mercado; en el SIU estaría ocupada la mayor parte del excedente de oferta de trabajo en las áreas urbanas que, a través de las actividades que lo caracterizan, tratan de desarrollar alternativas —la mayor parte de las veces, precarias— de generación de ingreso. Las unidades productivas que conforman el SIU se caracterizan por contar con un bajo volumen de capital, reducida capacidad tecnológica y, consecuentemente, una baja productividad. Debido a esas razones, su capacidad de observar la institucionalidad y cumplir la legislación nacional (tributaria, laboral y de seguridad social) también es limitada. Por lo tanto, la situación de no cumplimiento de la normativa y, en última instancia, de ilegalidad, sería así, en la definición de PREALC, al contrario de lo que afirmaría después Hernán de Soto (1986)⁴, una característica frecuente, pero no esencial, de las situaciones de informalidad, derivada de otras (esas sí definidas como esenciales), como la escasez de capital, el bajo nivel tecnológico y los bajos ingresos (Espejo y otros, 2021; Abramo, 2008).

En la visión de PREALC/OIT el sector informal estaría conformado por el conjunto de actividades caracterizadas por una lógica de producción propia y distinta de aquella vigente en el sector formal de la economía: la lógica de la subsistencia del individuo o del grupo familiar, en contraposición a la lógica de la acumulación que caracterizaría al sector formal. Dada la magnitud del problema en los países de América Latina y al hecho de que las causas de la informalidad no son coyunturales, sino que están vinculadas a factores inherentes a las estructuras económicas y sociales, se hace necesario elaborar políticas de empleo e ingreso dirigidas en particular a ese tipo de actividades, que consistirían básicamente en programas de crédito, capacitación y comercialización (Guergil, 1988). Operacionalmente, el SIU, en la definición de PREALC-OIT, incluía a las personas ocupadas (propietarios y asalariados) en la microempresa (hasta 5 o 10 personas, según el país), los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, los trabajadores familiares no remunerados y el conjunto de las y los trabajadores en el servicio doméstico.

⁴ De acuerdo con De Soto (1986), el sector informal es identificado básicamente como la suma de las actividades económicas que no cumplen con las reglamentaciones establecidas, sean estas fiscales, laborales, de seguridad social o sanitarias. En esa concepción, la ilegalidad pasaría a ser la característica principal y no conexa, sobre la cual se definen los demás aspectos de la informalidad. No habría ninguna diferencia de "lógica" entre las actividades desarrolladas en el sector informal y en el sector formal y la causa principal de la proliferación del sector informal reside en las "imperfecciones" del sistema tributario, así como de las legislaciones laboral, sanitaria o de seguridad social que estarían expresando un exceso de intervención del Estado sobre el mercado. Por lo tanto, en la concepción de Soto, la solución al problema de la informalidad sería básicamente la desreglamentación de los mercados y la retirada casi completa del Estado de esos ámbitos (Guergil, 1988).

Otra característica importante de esa visión sobre la informalidad urbana es la asociación entre “sector formal” y “sector moderno” de la economía y del mercado de trabajo, y entre “sector informal” y sector “rezagado”. Pero las grandes transformaciones que empiezan a ocurrir en la organización de los procesos productivos y del trabajo en los años 80 y 90 crean las condiciones para un importante cuestionamiento al dualismo implícito en esas definiciones. En efecto, el aumento del número de trabajadores y trabajadoras sin contrato de trabajo en el sector “moderno” de la economía, el resurgimiento del trabajo a domicilio en los eslabones inferiores de cadenas productivas dominadas por industrias consideradas competitivas a escala internacional, los multifacéticos encadenamientos que se producen a partir de la disminución de la integración vertical de las grandes empresas y de los procesos de externalización, subcontratación y reestructuración de las cadenas productivas globales, regionales y nacionales, que generan nuevos procesos de segmentación en la organización productiva, son algunos de los ejemplos de las nuevas articulaciones intersectoriales producidas en el contexto de la crisis del taylorismo-fordismo y de los procesos de reestructuración productiva, que pasan a exigir una rediscusión de esos conceptos⁵.

Una de las características de esas nuevas configuraciones productivas es exactamente el surgimiento y la (re)definición de nuevas formas de relación y una interdependencia cada vez más intensa entre lo que había sido tradicionalmente caracterizado como sector formal (“moderno”) e informal (“rezagado”) en la visión de PREALC o de los estratos o empresas de alta y baja productividad en la visión de la CEPAL. Del punto de vista del empleo y de los trabajadores, una de las principales características de las nuevas configuraciones de la organización productiva y del trabajo son los frecuentes tránsitos entre las situaciones de formalidad e informalidad y las nuevas formas de segmentación del mercado de trabajo, fuertemente marcadas por las dimensiones de género y condición étnico-racial (Abreu, 1993; Abreu y Sorj, 1994; Abramo, 1998 y 2005, Castillo y Santos, 1993 y Valenzuela, 2004).

Durante este período el debate sobre el concepto y los diagnósticos relativos a la informalidad se desarrolla de varias formas y por varios caminos en la OIT. En tres momentos distintos, la Conferencia Internacional de Trabajo, constituida por representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores de los Estados Miembros de la OIT, se ha dedicado a la discusión de la informalidad, tratando de responder a los cambios que se producían en las realidades del trabajo, y a la evolución de la discusión teórica y conceptual sobre el tema.

En 1991, la 78a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo promueve un debate sobre el tema de la informalidad, cuyo objetivo no era rediscutir el concepto en sí mismo, sino definir una estrategia hacia el sector informal, contemplando tres áreas básicas: i) la mejoría del potencial productivo del sector informal y, consecuentemente, de su capacidad de generación de empleo e ingresos; ii) la mejoría del nivel de vida de los trabajadores del sector informal y iii) el establecimiento de un cuadro normativo apropiado, que comprendiera formas adecuadas de protección, reglamentación y organización de los productores y trabajadores del sector informal. El objetivo básico planteado en la ocasión por los constituyentes tripartitos de la OIT (representantes de gobiernos, de organizaciones de trabajadores y de organizaciones de empleadores de sus Estados Miembro) era la extensión progresiva de las disposiciones básicas de las normas internacionales del trabajo y de las legislaciones laborales nacionales a los trabajadores informales. Se enfatizaba la importancia de ese proceso en un contexto de globalización donde la precariedad y el no cumplimiento de la legislación, rasgos históricamente característicos del sector informal, se venían ampliando para otros sectores de la economía y del mercado de trabajo (OIT, 1991).

⁵ Existe una amplia bibliografía sobre las características de los procesos de reestructuración productiva en ese período en América Latina. Véase, entre otros, Novick (2000), De la Garza (2000), Castillo (2000), Dombois y Pries (1993), Espejo y otros (2021).

Dos años después, en 1993, el tema fue objeto de discusión en la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). En forma coherente con la mayoría de los estudios realizados en América Latina por PREALC, el énfasis de la definición elaborada en la XV CIET está puesto en la *unidad de producción*, a partir de cuyas características se definen las otras, incluyendo las que se refieren a la naturaleza y las condiciones y calidad del empleo. El sector informal se define así como el conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o servicios con la finalidad principal de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan de esas actividades, sin personería jurídica o contabilidad auditable y sin estar registradas de acuerdo a las legislaciones nacionales. Esas unidades son típicamente de pequeña escala, se caracterizan por una organización rudimentaria y poca o ninguna diferenciación entre trabajo y capital. Las relaciones de empleo, cuando existen, son temporales y no están basadas en acuerdos contractuales que suponen garantías formales (OIT, 1993).

Casi una década después, en 2002, la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) promueve una discusión general sobre el tema, que ya se desarrolla en el marco de la noción del trabajo decente⁶ y donde se produce un cambio conceptual importante. El reconocimiento de la presencia de la informalidad laboral en el “sector formal” así como de distintas formas de combinación entre la formalidad y la informalidad representan un importante quiebre conceptual en la formulación desarrollada en el ámbito de la OIT hasta ese momento y un avance en la superación de la visión dualista que caracterizó la formulación original de PREALC sobre el sector informal urbano en América Latina. Además, a partir de ese momento, se amplía la mirada sobre la informalidad más allá de las áreas urbanas y se incluyen también las áreas rurales, lo que abre la posibilidad para una mayor consideración de distintas realidades subnacionales al interior de los países. Esos cambios conceptuales estarán a la base de las nuevas definiciones que serán adoptadas dos años después por la XVII CIET.

El documento a partir del cual se desarrollan las discusiones de la 90ª Reunión de la CIT, titulado “Trabajo decente y economía informal” (OIT, 2002a) justifica la necesidad de ese cambio conceptual para dar cuenta de la nueva realidad de la organización productiva y del trabajo en el contexto de la globalización, considerando que el concepto de “sector informal” asociado al sector “rezagado” o no estructurado, en oposición al “sector formal” como equivalente al sector “moderno” de la economía ya no era capaz de hacerlo. El documento destaca el aumento de la informalización de la producción y del empleo en el contexto de la globalización y del avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). Recoge una crítica importante que se venía desarrollando en diversas áreas de la economía y de la sociología del trabajo desde mediados de los años 90 con relación al modelo de “especialización flexible” que estaría surgiendo a partir de la crisis del taylorismo-fordismo. Según diversos autores ese sería un modelo virtuoso no solo por representar un gran salto en términos de productividad, sino también porque significaría una mejoría sustantiva de las condiciones y relaciones de trabajo que estarían avanzando hacia la reducción de la fragmentación de las tareas y de los saberes típica del taylorismo-fordismo, generando formas de trabajo más integradas, con más autonomía y calificación para el conjunto de los trabajadores. Al contrario, el documento de la OIT afirma que la reciente expansión de la economía informal estaría relacionada (...) “no sólo a la capacidad de las empresas formales de absorber la mano de obra, sino también a su voluntad de hacerlo. En vez de efectuar la producción utilizando una mano de obra regular localizada en una única y gran fábrica, más y más empresas están descentralizando la producción y organizando el trabajo según la idea de la «especialización flexible», es decir, creando unidades de producción más pequeñas, flexibles y especializadas, algunas de las cuales no se registran o son informales. Como parte de las medidas de reducción de costos y de los esfuerzos por aumentar la competitividad, las empresas operan cada vez más con pequeños núcleos de asalariados bajo términos y condiciones reguladas (empleo formal) localizados en un lugar de trabajo formal fijo, junto a una creciente periferia de trabajadores “no normalizados” o “atípicos”, y a menudo informales,

⁶ El concepto de trabajo decente fue formalizado por la OIT en 1999, durante la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 1999).

diseminados en diferentes lugares de trabajo. Estas medidas a menudo incluyen la contratación externa o la subcontratación y un abandono de las relaciones de empleo regulares hacia relaciones más flexibles e informales. También hay relaciones triangulares que incluyen a trabajadores, empresas usuarias y agencias de trabajo temporal” (OIT, 2002a, pág. 40).

Esas nuevas realidades evidencian que los vínculos entre lo formal y lo informal son más intensos y complejos que los descritos en la formulación inicial de la OIT sobre el sector informal y, frente a eso, se llega al concepto de *economía informal*. El concepto de *economía informal*, así formulado, es más amplio que el de *sector informal*, y reconoce que la informalidad laboral está presente también en otras situaciones y segmentos de la estructura productiva y del mercado de trabajo. Además, trata de dar cuenta de la diversidad de situaciones de empleo, trabajo y unidades económicas existente en distintos sectores de la economía, tanto en el contexto urbano como en el rural, incluyendo situaciones relacionadas con los fenómenos de la tercerización, subcontratación y flexibilización de las relaciones de trabajo, así como la precarización del trabajo en el sector formal.

Con el abandono de la lógica dualista entre sector informal como opuesto al sector formal y de la adopción del concepto de economía informal se trata de expresar una nueva visión de las relaciones (o vínculos) entre la formalidad y la informalidad, al afirmar que no existe una separación nítida ni entre las empresas ni tampoco entre los trabajadores formales e informales; por el contrario, ellos coexisten en un *continuum* económico donde la mayoría de los segmentos de la economía informal tienen vínculos de producción directa o indirecta, así como de comercio o servicios, con la economía formal. Los déficits de trabajo decente más graves se producen en el extremo inferior de ese *continuum* y se observa una mejoría en las condiciones de trabajo a medida en que se desplaza hacia el extremo formal. Uno de los ejemplos más claros de los vínculos entre la economía formal y la informal son las cadenas globales de valor (existentes tanto a nivel internacional, transfronterizo o al interior de los países): cuanto más cerca de la parte inferior de la cadena, mayores son las posibilidades de encontrar formas de trabajo y relaciones laborales informales y mayores son los déficits de trabajo decente. En muchos casos, como parte de sus estrategias de reducción de costos y de los esfuerzos para aumentar su competitividad, grandes empresas formales, con alta productividad, frecuentemente exportadoras y con presencia en el mercado internacional y localizadas en la parte superior de las cadenas productivas, descentralizan partes de su proceso productivo en unidades de producción más pequeñas con distintos niveles de especialización, establecen relaciones muy asimétricas con sus proveedores y con frecuencia reproducen y se benefician de las formas precarias e informales de trabajo en los eslabones inferiores de dichas cadenas productivas⁷.

El nuevo concepto de economía informal abarca “el conjunto de las actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por los sistemas formales o no lo están en su totalidad” (OIT, 2002b, pág. 2). Incluye, por lo tanto, las unidades productivas del sector informal y el empleo informal en el sector formal. Entre las características comunes a esos distintos tipos de situación está el hecho de que todos los trabajadores y trabajadoras en ellas comprendidos son particularmente vulnerables, trabajan en condiciones inseguras, presentan graves déficits de trabajo decente, frecuentemente presentan baja productividad y están en situación de pobreza o de alta vulnerabilidad ante ella.

La nueva definición es más amplia e incluye, además de las categorías de ocupación que eran parte de la definición de Sector Informal Urbano (SIU)⁸ también otras categorías, como los trabajadores asalariados sin contrato de trabajo o no protegidos por la legislación laboral o de seguridad social,

⁷ Hay una amplia bibliografía con relación a esos procesos, que ganan impulso en el contexto de la globalización a partir de los años 90 del siglo pasado. Véase, entre otros, OIT, 2002a y Castillo y Santos, 1993 y Novick, 2018.

⁸ Las categorías comprendidas en la definición del SIU en la formulación original de PREALC eran: ocupados en empresas de hasta cinco (5) personas, trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, trabajadores en el servicio doméstico y trabajadores familiares no remunerados.

independientemente del tamaño de las empresas en que están ocupados, trabajadores que transitan de una de esas situaciones a otras y algunos tipos de trabajadores que participan de los nuevos sistemas de trabajo flexibles y que se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o en los eslabones "inferiores" de las cadenas productivas.

Los resultados de esa discusión son recogidos en la XVII Conferencia de Estadísticos del Trabajo realizada en 2003. En ella se adoptan nuevas directrices para una definición estadística de empleo informal, con el propósito de ampliar la definición de *sector informal*, basada en la *empresa o unidad de producción*, agregando la noción de *empleo informal*, basada en el *puesto de trabajo*. De acuerdo con las definiciones de la XVII CIET, el *empleo informal* comprende la totalidad de los empleos en las siguientes categorías ocupacionales, independientemente del hecho de estar ubicadas en empresas del sector formal, empresas del sector informal o en los hogares: trabajadores por cuenta propia, empleadores dueños de empresas del sector informal, trabajadores familiares auxiliares, miembros de cooperativas de productores informales y asalariados en empleos informales. Se considera que un asalariado tiene un empleo informal si su relación de trabajo, de hecho o de derecho, no está sujeta a la legislación laboral y tributaria nacional, a la seguridad social o a determinados beneficios o estatutos relacionados con el empleo (como por ejemplo, indemnización por despidos, vacaciones, licencias pagadas por enfermedades, accidentes o maternidad, entre otros).

Se introduce una distinción entre *empleo informal* y *empleo en el sector informal* (OIT, 2014, citado por Gontero y Weller, 2017): mientras el empleo en el sector informal se refiere a las características de la unidad de producción, el empleo informal se refiere a las características del empleo en sí mismo y comprende las relaciones laborales que no están cubiertas por las normas de protección establecidas en las legislaciones laborales nacionales. Eso implica reconocer que puede haber trabajadores o empleos formales en unidades del sector informal o, al revés, empleos informales (sin contratos, protección o derechos laborales) en unidades productivas del sector formal. Según Gontero y Weller (2017), de acuerdo con la definición de la XVII CIET, serían considerados informales los trabajadores por cuenta propia que no contribuyen a la seguridad social, en especial para el sistema de pensiones, independientemente de su nivel de calificación, y solo en los casos en que esa contribución es obligatoria.

El concepto de *economía informal* fue ratificado en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2015, en que fue adoptada la Recomendación núm. 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal. La Recomendación núm. 204 es el primer instrumento internacional que se concentra en el tema de la informalidad y reconoce que los trabajadores de la economía informal trabajan de manera informal principalmente por necesidad y no por elección. Además, la Recomendación 204 enfatiza la necesidad de incluir como aspectos importantes de un marco integrado de políticas dirigidas a la formalización estrategias de desarrollo local en las áreas urbanas y rurales, así como la coordinación horizontal y vertical entre distintos niveles de gobierno y la participación de las organizaciones sindicales y de empleadores (OIT, 2015a).

3. Informalidad y trabajo decente

Uno de los sentidos de la formalización de la noción de *trabajo decente* en la OIT a partir de 1999 y de su adopción como propuesta que sintetiza los cuatro objetivos estratégicos fundamentales de la Organización (la promoción del empleo, de los derechos en el trabajo, de la protección social y del diálogo social) fue justamente el de elaborar una propuesta integral que respondiera a la situación del conjunto de trabajadores y trabajadoras y no solamente de aquellos insertos en los sectores reglamentados y protegidos del mercado de trabajo. Esa noción supone y expresa la idea de que el conjunto de los trabajadores y trabajadoras (o sea, de todas las personas que viven de su trabajo o que necesitan de un trabajo para vivir), y no solo aquellos ocupados en la economía formal, deben tener sus derechos respetados (incluyendo aquellos relacionados con su organización, voz y representación), y

acceso a la protección social. De ahí deriva la propuesta de reducir los déficits de trabajo decente en la economía informal y promover el tránsito progresivo de las situaciones de informalidad a la formalidad.

El déficit de trabajo decente en la economía informal, casi por definición, es más elevado y más severo que en la economía formal. En el ámbito del empleo ese déficit se expresa en las escasas oportunidades de obtención de un empleo asalariado y protegido, en la precariedad de los ingresos y de las posibilidades de estructuración y sobrevivencia de emprendimientos productivos. Además, en muchos casos, los trabajadores y principalmente las trabajadoras ocupadas en la economía informal no son reconocidas como sujetos de derecho, o sus derechos —aun cuando están previstos legalmente, como en el caso de las trabajadoras domésticas en la mayoría de los países de América Latina— no son respetados. En el ámbito de la protección social el déficit de trabajo decente se expresa en la inseguridad de empleo e ingreso, en los bajos niveles de protección social y acceso a la cobertura en salud y pensiones, y en las precarias y riesgosas condiciones de salud y seguridad ocupacional que caracterizan la mayoría de las situaciones de trabajo. Por último, los trabajadores y trabajadoras informales enfrentan dificultades mucho más elevadas de organización y representación, están en general excluidos de los procesos de negociación colectiva y tienen pocas posibilidades de participación en instancias de diálogo social.

Para reducir el déficit de trabajo decente entre los trabajadores y trabajadoras informales la primera y fundamental condición es reconocerlos como *sujetos de derecho*. A corto y mediano plazo lo que se propone es mejorar sus condiciones trabajo y su capacidad de tránsito a lo largo del *continuum* informal-formal, o sea, sus posibilidades de transición a la formalidad. Eso supone ampliar sus derechos y su acceso a la protección social, a la cualificación y capacitación profesional y al crédito, y promover su inserción en cadenas productivas y de comercialización y en arreglos productivos locales. A largo plazo, la superación de los déficits de trabajo decente en la economía informal y, principalmente, la transición a la formalidad, supone la implementación de políticas de desarrollo productivo y crecimiento económico capaces de generar empleos formales, protegidos y de buena calidad, lo que a su vez exige que el objetivo de promoción de trabajo decente sea parte constitutiva de las estrategias de crecimiento y desarrollo económico, social y ambiental de los países.

B. Empleos “atípicos” y nuevas formas de informalidad

La discusión sobre la informalidad hasta mediados de los años 90 del siglo pasado y comienzos de los años 2000 estuvo centrada básicamente en la realidad de los países y regiones en desarrollo (América Latina y el Caribe, África y Asia Pacífico). En los países desarrollados, a su vez, en especial en el período post Segunda Guerra Mundial, el empleo asalariado a tiempo indeterminado, de jornada completa y que se inscribe en una relación subordinada y directa entre un empleador y un empleado, conocida como la “relación de trabajo típica” (OIT, 2016) fue la forma ampliamente dominante de empleo. Vale notar que eso ocurre en un período caracterizado por altas tasas de crecimiento económico en esos países y de desarrollo en general del capitalismo, que exigía una incorporación masiva de mano de obra. Ese es también el período de mayor avance en la construcción de los Estados de bienestar social y de los sistemas de seguridad social y protección social basados fundamentalmente en la relación salarial. Asimismo, las legislaciones laborales que se desarrollaron en los diferentes países en el trascurso del siglo XX también se construyeron centralmente en torno a ese modelo de relación laboral. A mediados de los años 70 del siglo pasado, en un contexto económico recesivo, se produce la crisis del salariado como modalidad principal de integración social, o sea, la crisis de ese modelo en que el empleo asalariado continuo en el tiempo se había constituido como articulador de las relaciones sociales (Castell, 1997; Miranda, 2015). Ese proceso se profundiza en los años 80 y 90 en el contexto de los procesos de globalización y reestructuración productiva.

Los cambios en el concepto de informalidad y en su operacionalización ocurridos a partir de 2002 en el ámbito de la OIT, discutidos en el acápite anterior, representan en gran medida una respuesta a las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo en el contexto de la globalización y de la crisis del taylorismo-fordismo, que introducen importantes cambios en la configuración de la organización productiva, los empleos y las relaciones laborales, que pasan a afectar también, de forma importante, a los países industrializados. En ese contexto, tal como ha sido señalado por diversos autores, la intensificación del proceso competitivo entre los países, posibilitada por las nuevas tecnologías microelectrónicas, nuevas formas de organización del trabajo y de gobernanza de las cadenas productivas, incluyendo la fragmentación y relocalización de los procesos productivos estuvo frecuentemente asociada con la desregulación laboral y el debilitamiento de la institucionalidad laboral. En consecuencia, también aumenta la preocupación y la necesidad de identificar y conceptualizar las llamadas “formas atípicas de empleo”, muchas de las cuales se ubican en el límite entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente (CEPAL/OIT, 2019), con características similares a la informalidad laboral históricamente existente en América Latina y en otras regiones en desarrollo.

Ese proceso se acentúa en años recientes, a partir de la cuarta revolución tecnológica y de la intensificación de los procesos de digitalización de las economías. Tanto en los países centrales como en los países en desarrollo, las formas de empleo “atípicas” se extienden y se diversifican y surgen nuevas modalidades, como los llamados “trabajos de plataforma”, generando nuevos y complejos desafíos a los sistemas de protección social y de relaciones laborales, así como a su regulación. El concepto de empleo atípico se construye en oposición al concepto tradicional de contrato de trabajo típico que supone “...una prestación en relación de dependencia para un empleador directo en un vínculo permanente y de tiempo completo que se ejecuta en el establecimiento del empleador” (Goldin, 2020, pág. 8). Según este autor, las formas de empleo atípico, por lo tanto, significarían el distanciamiento “...del empleo a tiempo completo (empleo a tiempo parcial), de la prestación en las instalaciones del empleador (subcontratación, tercerización, trabajo a domicilio y trabajo de plataformas), del carácter continuo y permanente de la relación de trabajo (empleo a plazo fijo, de temporada, empleo intermitente, empleo eventual u ocasional), del carácter directo de la prestación (trabajo para un contratista o subcontratista, para una empresa de trabajo temporario, para una plataforma o para un proveedor de personal), de prestación en relación de dependencia (trabajo autónomo, trabajo autónomo económicamente dependiente, relación de trabajo “ambigua”, nuevos modos de vinculación)” (Goldin, 2020, pág. 8).

Por supuesto, tanto la legislación laboral y los sistemas de protección social existentes en cada país como las formas de supervisar el cumplimiento de esas legislaciones son muy importantes para aumentar o reducir las vulnerabilidades, exclusiones y riesgos a que están expuestos esos trabajadores y trabajadoras (Mauricio, 2016; Novick, 2018; Goldin, 2020; OIT, 2016). Con relación, por ejemplo, al trabajo de tiempo parcial, las condiciones serán diferentes si la legislación incluye o no el principio de la proporcionalidad de los salarios y otros beneficios no salariales con relación a los empleos a tiempo completo; a su vez, los empleos temporales pueden o no estar incluidos en las normas protectoras que se aplican a los contratos por tiempo indeterminado y tener o no derecho a la negociación colectiva según la legislación vigente.

En un estudio desarrollado a nivel global por la OIT (OIT, 2016), que da seguimiento a las conclusiones de la *Reunión de expertos sobre formas atípicas de empleo* celebrada en febrero de 2015, se definen cuatro categorías generales de formas atípicas de empleo: i) el empleo temporal u ocasional; ii) trabajo a tiempo parcial; iii) el trabajo temporal a través de agencia y otras relaciones de trabajo multipartitas y iv) las relaciones de trabajo encubiertas y el trabajo por cuenta propia económicamente dependiente.

El *empleo temporal* equivale al trabajo realizado por un periodo específico, con un contrato de duración determinada o basado en proyectos o tareas, así como el trabajo ocasional o estacional, incluido

el de los jornaleros que, con frecuencia, son contratados por plazos muy cortos o de forma esporádica o intermitente (por un número específico de horas, días o semanas) (OIT, 2016; CEPAL/OIT, 2019). Estas formas de trabajo han existido siempre, en particular en sectores económicos sujetos a fluctuaciones estacionales como la agricultura, la construcción y el transporte, pero más recientemente ha aumentado su presencia en sectores como la manufactura y el empleo público, tanto a nivel global como en América Latina (CEPAL/OIT, 2019; OIT, 2016; Maurizio, 2016; Krein y Teixeira, 2021). Dichas formas tienen significados y efectos distintos, y más negativos desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, en especial en lo que se refiere a la seguridad del ingreso y a la protección social mientras más cortos e imprevisibles son los períodos de trabajo, situaciones que caracterizan en especial al trabajo ocasional. Esta última forma de trabajo, un rasgo característico del empleo asalariado informal en los países en desarrollo, se ha diseminado más recientemente en las economías industrializadas, en especial en el trabajo de plataformas (OIT, 2016).

En un análisis realizado para cinco países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú) sobre las formas de empleo atípico, Maurizio (2016) encuentra que las personas más jóvenes y menos calificadas tienen una mayor probabilidad de insertarse en puestos de trabajo temporal y, por lo tanto, de ser afectadas con mayor intensidad por la inestabilidad e inseguridad ocupacional que los caracterizan. También observa una mayor prevalencia de ese tipo de trabajo en las zonas rurales y en los empleos a tiempo parcial y, asimismo, que en esos países el trabajo temporal es una expresión más significativa de la subocupación involuntaria que el empleo a tiempo parcial. Por último, en todos los casos considerados, se verifica que los asalariados informales tienen una probabilidad significativamente más elevada que los formales de ocupar un puesto de trabajo temporal y que esa forma de trabajo, además de significar, evidentemente, una mayor inestabilidad laboral, implica una importante penalidad salarial.

El *trabajo a tiempo parcial* hace referencia al trabajo realizado durante una jornada de trabajo más reducida que la jornada a tiempo completo⁹. Esta forma de trabajo atípico se ha incrementado en diversas regiones del mundo, incluyendo las más desarrolladas, lo que está directamente relacionado con la mayor incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo. Las modalidades de trabajo parcial pueden corresponder a una media jornada y pueden estar reguladas en términos de salarios y protección social. Sin embargo, por un lado, en muchos casos los salarios por hora son más reducidos, con frecuencia no se observan los mismos derechos asociados a los trabajos en jornada completa y muchas veces no se trata de un tipo de inserción laboral voluntaria, correspondiendo, más bien, a una forma de subempleo por horas, y por lo tanto de subutilización de la fuerza de trabajo, en especial en el caso de las mujeres, frente a la ausencia o debilidad de sistemas públicos de cuidado. Por otro lado, más recientemente se han diseminado empleos a tiempo parcial con jornadas muy reducidas (menos de 15 horas semanales) o incluso sin horarios fijos predecibles y sin la definición de un número mínimo de horas, como el “trabajo a pedido” o los “contratos cero horas” (OIT, 2016)¹⁰.

El análisis de Maurizio (2016) en países seleccionados de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú) registra una mayor presencia de mujeres entre los trabajadores a tiempo parcial y una relación en forma de U en términos de edad: una mayor presencia de jóvenes y de personas de más de 45 años en comparación con trabajadores de las edades centrales. También registra una fuerte asociación entre el trabajo a tiempo parcial y la informalidad: la incidencia de ese tipo de trabajo entre

⁹ Con fines estadísticos, se suele considerar que el trabajo a tiempo parcial es aquel en el que se trabaja menos de 35 o de 30 horas a la semana (OIT, 2016).

¹⁰ Los “contratos cero horas” son arreglos donde no se garantiza un número mínimo de horas de trabajo; el trabajador debe estar siempre disponible para la empresa, pero solo es pagado cuando efectivamente se le ofrece un servicio. De acuerdo a un estudio del Trades Union Congress (TUC, 2015) esos contratos se habrían triplicado en el Reino Unido entre 2012 y 2015 y estarían siendo utilizados, en esa fecha, por el 13% de los empleadores. Están entre los empleos atípicos que generan mayor preocupación debido a los altos déficits de trabajo decente que los caracterizan, incluso entre trabajadores altamente calificados (Novick, 2018).

los asalariados informales es de 2 a 8 veces superior en los cinco países considerados; la proporción de trabajadores informales sobre el total de los empleados a tiempo parcial varía de 40% en el Brasil a 86% en el Ecuador (Maurizio, 2016).

El *trabajo a través de agencias y otras relaciones de trabajo multipartitas* es el trabajo subcontratado a través de una agencia o institución empleadora distinta de la empresa o lugar donde se desarrolla la tarea (el trabajador es pagado por una agencia de trabajo temporal, pero el trabajo se realiza para una empresa usuaria). En esa modalidad se incluyen las diversas formas de trabajo subcontratado o tercerizado que puede o no ser temporal; el trabajo de cuidado contratado a través de agencias, por ejemplo, puede tener un carácter indefinido. Ese tipo de trabajo representa una porción más reducida pero creciente del empleo asalariado en los países desarrollados (OIT, 2016). Por lo general, se considera que no existe una relación de trabajo entre los trabajadores cedidos por las agencias de trabajo temporal y las empresas usuarias; sin embargo, en ciertos casos se imponen obligaciones jurídicas a las empresas usuarias con respecto a estos trabajadores (OIT, 2016).

Las *formas de empleo encubierto* aluden a situaciones en que la relación de trabajo presenta “una apariencia distinta de la que en verdad tiene con el fin de anular, impedir o atenuar la protección que brinda la ley” (OIT, 2003, pág. 27). Eso puede ocurrir a través del ocultamiento de la identidad del empleador que contrata a los trabajadores a través de un intermediario, o el uso de un contrato comercial o cooperativo en lugar de un contrato de trabajo, aunque haya una vigilancia de la actividad laboral de una forma incompatible con la situación supuestamente independiente del trabajador.

A su vez, el *trabajo por cuenta propia económicamente dependiente* equivale a situaciones donde los trabajadores prestan servicios a una empresa en virtud de un contrato comercial pero sus ingresos dependen de solamente uno o algunos pocos clientes, de quienes reciben instrucciones directas sobre la forma en que deben realizar el trabajo. En general, estos trabajadores “...no están cubiertos por la legislación laboral o la seguridad social basada en el empleo, aunque algunos países han adoptado disposiciones específicas para garantizarles algunas protecciones” (OIT, 2016, pág. 3). Esa última forma de trabajo, que ha sido tratada en el ámbito de la XX CIET (2018) a través del concepto de “contratistas dependientes”¹¹ es bastante común en los trabajos de plataformas; ese tipo de contrato comercial que no reconoce la existencia de una relación laboral ha dado lugar a muchos conflictos con los trabajadores así como a la realización de reformas a la legislación en diversos países con el objetivo de incluirlos en la legislación laboral y a los sistemas de protección social.

A pesar de las distintas formas en que se presenta, un elemento común a esas formas atípicas de empleo es la inclusión de los trabajadores en un contexto normativo diverso, la privación de ciertos derechos básicos que el contrato de trabajo típico habilita (Goldin, 2020; Krein y Teixeira, 2021) y un grado más elevado de inseguridad en diversos aspectos de las condiciones de trabajo (OIT, 2016), aun cuando el vínculo de empleo sea reconocido y exista un contrato formal de trabajo¹². En términos de ingresos se verifican brechas salariales entre los empleos típicos y atípicos en desmedro de esos últimos, aun cuando las tareas realizadas o las responsabilidades sean equivalentes¹³. Con relación a la jornada de trabajo,

¹¹ Se volverá a ese tema más adelante.

¹² Ese es el caso por ejemplo en diversas modalidades de empleo introducidas en el Brasil con la reforma laboral de 2017, de carácter flexibilizador, en especial a través de la introducción de los contratos intermitentes y la ampliación de los contratos temporales y parciales (Krein y Teixeira, 2021).

¹³ Según el estudio de la OIT (2016), el trabajo temporal suele derivar en una brecha salarial que puede alcanzar a 30% con respecto a los trabajadores permanentes con situación comparable (datos relativos a 27 países de diversas regiones del mundo, incluyendo a cinco de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú). Lo mismo fue observado por Maurizio (2016) para esos cinco países de América Latina. Asimismo, Krein y Teixeira (2021), en un estudio más reciente para el Brasil, que analiza los impactos de la reforma laboral de 2017, llega a la misma conclusión tanto con relación al trabajo temporal como el trabajo a tiempo parcial, en especial en las modalidades del contrato intermitente y del “autónomo exclusivo”. La figura del “autónomo exclusivo” corresponde a los trabajadores que pueden prestar servicios a otra persona o empresa en forma continuada, sin que necesariamente sea caracterizado el vínculo de empleo, una modalidad similar a la categoría de “contratista dependiente” definida en la XX CIET (2020).

algunas formas atípicas de empleo, en especial el trabajo temporal, se asocian a jornadas más largas y a una mayor intensidad en el trabajo, mayor probabilidad de trabajar horas extras no remuneradas, o la superposición de varios empleos para compensar los bajos ingresos y la inseguridad de la renovación del contrato luego de su finalización. En el caso del trabajo ocasional, en especial del trabajo a pedido y de los contratos cero horas, se exagera la inseguridad de ingresos y la falta de control de los trabajadores sobre la organización de su vida, ya que estos no saben cuándo y cuánto tendrán que trabajar. En general, las oportunidades de capacitación y formación en la empresa en los empleos atípicos son mucho menores, cuando no inexistentes; además, en gran medida, estos suelen no estar cubiertos por la seguridad social (basada en general en las formas “típicas” de empleo), sea porque la legislación directamente los excluye, sea porque no cumplen los criterios de titularidad de las prestaciones debido a factores como la corta duración del contrato o el bajo número de horas trabajadas. Las mujeres, las personas jóvenes y las personas migrantes están sobrerrepresentadas en las diversas formas de empleo atípico, lo que refleja las mayores dificultades de inserción laboral de esos grupos de trabajadores.

El informe de la OIT (2016) también llama la atención sobre los posibles efectos negativos para las empresas de la utilización extendida de formas de empleo atípico. A pesar de los beneficios que pueden tener a corto plazo, como mayor flexibilidad, reducción de costos y mayor control sobre los trabajadores y trabajadoras (debido a un mayor grado de inseguridad de sus contratos y la dificultad o imposibilidad que tienen de organizarse en un sindicato y negociar colectivamente), son previsibles las pérdidas a largo plazo en términos de capacidad de innovación y productividad. Dicho informe encontró evidencias de que las empresas que más recurren a ese tipo de empleo invierten menos en la formación tanto de los trabajadores temporales como los permanentes, así como en tecnologías que mejoren la productividad y la innovación (OIT, 2016). A su vez, CEPAL/OIT (2019) llama la atención sobre un aspecto clave de esa discusión, cuya importancia se evidencia aún más cuando se analiza el trabajo de plataformas, y que se refiere a la definición de si se trata de relaciones de trabajo dependientes (asalariadas) o independientes (por cuenta propia), aspecto central del debate sobre las formas de regulación laboral y de protección social de esas modalidades de empleo. Para CEPAL/OIT (2019 y 2021) la respuesta a esa pregunta es compleja en el caso de muchas de las formas atípicas de empleo, ya sean nuevas o antiguas, debido a que combinan elementos asociados a un trabajo dependiente con otros asociados a un trabajo independiente y, por lo tanto, no son exactamente iguales ni a una ni a otra de esas formas de trabajo. Incluso, cuando se constata una relación de trabajo dependiente no es fácil definir quién es el empleador debido a la existencia, muchas veces, de relaciones de trabajo triangulares en las que pueden participar distintos tipos de intermediarios (enganchadores, plataformas, contratistas o subcontratistas) que asumen parte de las responsabilidades que tradicionalmente se asocian a la figura del empleador.

Por último, es necesario señalar que en los países de América Latina la expansión de formas atípicas de empleo plantea desafíos aún más complejos una vez que ocurre en un contexto de alta informalidad y acentuadas desigualdades estructurales en los mercados laborales, niveles significativamente inferiores de cobertura de la protección social y de la protección del empleo, de observancia de los derechos laborales y mayor debilidad de la organización sindical y de la negociación colectiva en comparación con los países desarrollados, en especial de Europa (Novick, 2018). Como ya se ha señalado, una investigación más profunda y sistemática sobre las características de esos procesos en la región es una tarea pendiente.

1. El trabajo en las plataformas digitales

Entre las formas de empleo atípicas en rápida expansión y que presentan mayores desafíos para los sistemas de protección social, la regulación laboral y la organización sindical, están aquellas asociadas a la gig economy, los contratos cero horas, el trabajo a pedido y, en especial, el llamado “trabajo de plataformas digitales”. Esas plataformas se dividen en dos tipos principales. En primer lugar, las plataformas digitales de tareas de ejecución global, o basadas en la web, en las cuales el trabajo se terceriza mediante convocatorias abiertas a una audiencia geográficamente dispersa que pueden estar dirigidas tanto a un individuo como a

un grupo de individuos, modalidad también conocida como “crowdwork”. El trabajo es asignado a un grupo de personas y, a su vez, se diferencia entre aquel que es ejecutado en forma fragmentada, por medio de microtarear¹⁴ (en general de carácter rutinario y que no requieren especialización) y aquel que no puede ser subdividido en microtarear, relacionados en general con actividades creativas y de mayor especialización (CEPAL/OIT, 2021 y 2019; OIT, 2021; Berg y otros, 2019¹⁵). En segundo lugar, las plataformas digitales de tareas de ejecución local¹⁶, en las que el trabajo se asigna a individuos situados en zonas geográficas específicas e incluyen los servicios de taxi, reparto y reparaciones a domicilio y el trabajo doméstico y de cuidados. Generalmente, el trabajo es asignado a individuos, pero también existen trabajos que son realizados en grupos, como por ejemplo de remodelamiento y mantenimiento de casas (CEPAL/OIT, 2021; OIT, 2021a; CEPAL/OIT, 2019; Berg y otros, 2019)¹⁷.

A pesar de ser un tema que viene ganando visibilidad creciente en la agenda pública, aún existe un déficit importante de análisis sistemáticos sobre su magnitud y características en América Latina. Uno de los objetivos del proyecto “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal” es contribuir al avance de la base de conocimientos en esa materia con el objetivo principal de avanzar en la reflexión sobre las formas de regulación sociolaboral y de promoción del trabajo decente en ese tipo de actividad.

Berg y otros (2018) y OIT (2020) registran un aumento importante tanto del número de plataformas en operación como de la cantidad de personas involucradas en ese tipo de trabajo. De acuerdo con OIT (2021a), en la última década el número de plataformas digitales de trabajo se ha quintuplicado (elevándose de 142 en 2010 a más de 777 en 2020), concentrándose en unos pocos países como los Estados Unidos de América (29%), India (8%) y el Reino Unido (5%). Las plataformas en línea basadas en la web se triplicaron durante este periodo, mientras que las plataformas de taxi y reparto se multiplicaron casi por diez¹⁸.

Tal como ocurre en general en las plataformas digitales de trabajo, las plataformas seleccionadas en ambas investigaciones de la OIT definen a la gran mayoría de sus trabajadores como por cuenta propia o contratistas, categorías para las cuales el acceso a las protecciones y prestaciones previstas por las legislaciones laborales y de seguridad social es significativamente más limitado, cuando no inexistente. Si bien las plataformas digitales son el resultado de avances tecnológicos, el trabajo que generan se asemeja

¹⁴ Las plataformas dedicadas a la asignación de microtarear brindan a empresas y a otros clientes acceso a una fuerza de trabajo extensa y flexible (o “crowd”) para llevar a cabo tareas en general de poca envergadura que pueden ser realizadas a distancia haciendo uso de una computadora y de Internet, como por ejemplo transcripciones de audio y vídeo, traducciones, identificación, transcripción y anotación de imágenes, moderación de contenidos, recopilación y procesamiento de datos. En las plataformas, los clientes publican paquetes de tareas que deben ser completados y los trabajadores seleccionan tareas y reciben un pago por cada tarea que realizan. El pago que reciben los trabajadores corresponde al precio indicado por el cliente menos la comisión que cobran las plataformas (Berg y otros, 2018).

¹⁵ En Berg y otros (2018) y OIT (2021) el primer tipo de plataformas es denominado de “plataformas basadas en la web” (web based platforms).

¹⁶ También denominadas de “plataformas basadas en la ubicación”, o aplicaciones móviles con geolocalización en Berg y otros (2018) y OIT (2021a).

¹⁷ El análisis desarrollado en este acápite está basado, a nivel global, principalmente en dos estudios realizados por la OIT (Berg y otros, 2018 y OIT, 2021a), que se destacan por su amplitud geográfica y temática, y por el esfuerzo de análisis comparativo y, a nivel regional, en CEPAL/OIT (2021 y 2019), Robles y Tenenbaum (2021); García y Javier (2020); Goldrin (2020); Madariaga y otros, (2019); Fernández y Benavides (2020) y Ruiz (2020). El estudio de Berg y otros (2018) se basó en una encuesta sobre condiciones de trabajo aplicada entre 2015 y 2017 a 3.500 personas residentes en 75 países que trabajan en cinco plataformas anglofonas dedicadas a la asignación de microtarear. El segundo estudio (OIT, 2021a) es más amplio, tanto con relación a los tipos de plataformas analizadas como a su ámbito geográfico y a la base de datos utilizada: una encuesta realizada a aproximadamente 12.000 trabajadores de 100 países que trabajan no solo en plataformas en línea de asignación de microtarear sino también en plataformas basadas en concursos (contest-based platforms) y de programación competitiva (competitive programming platforms), y en los sectores del taxi y el reparto. El estudio incluyó también entrevistas a representantes de 70 empresas de distintos tipos, 16 empresas de plataformas y 14 asociaciones de trabajadores de plataformas de todo el mundo en múltiples sectores. Asimismo, incluye una encuesta especial realizada en cuatro países sobre el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre el trabajo de plataformas.

¹⁸ Para los países de la Unión Europea se estima que entre 1% y 5% de las personas adultas han realizado alguna vez un trabajo remunerado a través de una plataforma digital (Forde y otros, 2017).

a muchas modalidades laborales que existen desde hace tiempo, con la diferencia de que cuentan con una herramienta digital que sirve de intermediario (Berg y otros, 2019; CEPAL/OIT, 2019). Sin embargo, también existe una fracción relativamente reducida de trabajadores contratados directamente por las plataformas, que suelen ser los responsables de su creación, mantenimiento y funcionamiento general; esos trabajadores son catalogados como empleados y su relación laboral con el empleador es reconocida. Por ejemplo, la plataforma de trabajadores autónomos PeoplePerHour cuenta con unos 50 empleados, pero proporciona empleo a 2,4 millones de trabajadores calificados; a su vez, Uber emplea 26.900 personas (principalmente abogados, expertos en marketing, ingenieros de software y otros profesionales), pero abarca más de 5 millones de motoristas y Rappi tiene 1.500 empleados directos y aproximadamente 25 mil repartidores (OIT, 2021a).

En América Latina, debido a que las encuestas de hogar, que constituyen las fuentes clave de información para los mercados laborales, aun no incorporan en su metodología formas de identificar el trabajo en plataformas digitales (CEPAL/OIT, 2021; Robles y Tenenbaum, 2021), es muy difícil estimar su magnitud¹⁹. Una de las consecuencias de esa limitación es que el trabajo en plataformas queda invisibilizado en otras categorías de ocupación, como el trabajo por cuenta propia, y formas de trabajo asalariado atípico (Madariaga y otros, 2019)²⁰.

Berg y otros (2018) y OIT (2020) indican algunas diferencias importantes tanto entre el perfil de los trabajadores que residen en países desarrollados y en desarrollo, como con relación a sus condiciones de trabajo. La edad de la mayoría de los trabajadores de plataformas es inferior a 35 años. La edad promedio de los trabajadores de las plataformas digitales de tareas de ejecución global es de 31 años, siendo un poco más elevada en los países desarrollados (35 años) que en los países en desarrollo (30 años). Los más jóvenes (edad promedio de 22 años) son aquellos que trabajan en las plataformas de programación competitiva. La edad de los trabajadores de las plataformas digitales de ejecución local es en promedio más elevada, siendo los repartidores los más jóvenes (29 años) y los taxistas por aplicativo los que tienen la edad promedio más elevada (36 años) (OIT, 2021a). A su vez, en los estudios analizados en CEPAL/OIT (2021) para la Argentina, Colombia y Costa Rica, también se señala la alta presencia de jóvenes en los trabajos de plataformas, vistos como una posibilidad de inserción laboral en contextos de elevada desocupación juvenil²¹.

Aunque la distribución por sexo de los trabajadores de plataformas en cada una de las investigaciones registre algunas diferencias (que pueden estar relacionadas, entre otros factores, con los distintos ámbitos de las encuestas) la predominancia masculina es significativa en ambos casos, y más marcada en los países en desarrollo y en determinadas áreas, como las tecnologías de información. En la investigación realizada solo en las plataformas digitales de tareas de ejecución global (Berg y otros, 2019) se encontró que aproximadamente el 33% de los trabajadores eran mujeres, y que esa cifra era inferior en los países en desarrollo (20% del total). A su vez, los resultados de la segunda investigación (OIT, 2021a), que abarcaba además de otras modalidades de plataformas digitales de tareas de ejecución global también plataformas de ejecución local (de taxi y de reparto), indican que las mujeres representaban el 40% de los trabajadores en las primeras (reduciéndose a 20% en los países en desarrollo) y solo un 10% en las segundas. Los datos indican la existencia de una marcada segregación ocupacional por género en el trabajo de plataformas: las mujeres son más propensas que los hombres a realizar servicios profesionales (como servicios jurídicos, traducción, redacción y edición), tareas

¹⁹ Según CEPAL/OIT (2021), estudios realizados en la Argentina, Colombia y la República Dominicana (Madariaga y otros, 2019; García y Javier, 2020; Fernández y Benavides 2020), estiman que los trabajadores por plataformas corresponden a entre un 0,8% y un 1,0% de los ocupados.

²⁰ Véase discusión al respecto en CEPAL (2019c) que aborda el importante tema de como visibilizar la dimensión de género de este tipo de inserción laboral.

²¹ Una de las ventajas principales mencionadas por los trabajadores de plataformas digitales de ejecución local en la Argentina, Colombia y Costa Rica para desarrollar ese tipo de trabajo es la posibilidad de salir del desempleo. Ese factor fue mencionado por un 19%, un 27% y un 30%, respectivamente, de los encuestados (OIT, 2021).

relacionadas con servicios empresariales o ventas y marketing, además del trabajo doméstico y de cuidado. Por otro lado, tienen una presencia muy reducida en tareas relacionadas con la tecnología y el análisis de datos, así como entre los taxistas.

Además de la segregación ocupacional, que también se refleja en brechas de ingreso entre hombres y mujeres, existen diversos aspectos a considerar en el análisis de las desigualdades de género involucradas en el trabajo de plataformas. En ese sentido, la CEPAL (2019c) llama la atención, por ejemplo, sobre la necesaria y compleja discusión acerca del tema de la flexibilidad asociada al trabajo de plataformas. Por un lado, como ya se ha señalado, las empresas basadas en plataformas digitales ofrecen la oportunidad de trabajar para diferentes clientes o proyectos sin necesidad de grandes inversiones, lo que puede ser especialmente relevante para las mujeres, que están sobrerrepresentadas entre la población con menores ingresos e incluso para aquellas que son microempresarias, ya que amplía sus posibilidades comerciales y de contacto con diversos clientes. También pueden abrir mayores oportunidades de incrementar las habilidades, los flujos de conocimiento, la creación de redes y el acceso a información; pero, por otro lado, pueden llevar a situaciones de precarización del trabajo y reproducción de las desigualdades de género, al utilizarse algoritmos que no operan de manera neutral, sino que, por el contrario, incorporan en su lógica operativa los sesgos característicos de los mercados laborales (Vaca-Trigo, 2019). Entre los temas más desafiantes está justamente el que se relaciona con la oportunidad generada por el trabajo de plataformas, debido a su flexibilidad horaria y al hecho de ser realizado desde la casa, en el sentido de la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Sin embargo, eso también trae consigo varios riesgos, como el de ser un elemento más de naturalización de la tradicional división sexual del trabajo que impone a las mujeres esa carga de cuidado, intensificando la doble jornada de trabajo remunerado y no remunerado, dificultando aún más la delimitación de los espacios y tiempos del trabajo y no trabajo, con todos los conflictos domésticos y familiares que se pueden generar a partir de ahí, llevando incluso al aumento de los casos de violencia doméstica contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Desafortunadamente, y como ha sido bastante documentado todas esas posibilidades han ocurrido en la situación de aumento de la carga del teletrabajo y del trabajo de plataformas ocurrida en el contexto de la pandemia del COVID-19 (CEPAL, 2021b; ONU-Mujeres/CEPAL, 2020: GN-SOF, 2020).

Los niveles de escolarización de los trabajadores son elevados: menos del 18% tenía estudios secundarios o menos, 25% tenía un certificado técnico o había cursado estudios universitarios, 37% había completado un grado universitario y el 20%, un posgrado. Entre los participantes con grados universitarios, 57% había cursado estudios en ciencias o tecnología (12% en ciencias naturales o medicina, 23% en ingeniería y 22% en informática), y el 25% en economía, finanzas o contabilidad (Berg y otros, 2019).

La gran mayoría (84%) de los trabajadores de plataformas digitales de tareas de ejecución global residen en áreas urbanas o suburbanas. El porcentaje de esos trabajadores que viven en áreas rurales o en ciudades pequeñas es más elevado en los países desarrollados (23%) que en los no desarrollados (16%), y la extensión de la conectividad a las zonas rurales tendería a aumentar esa proporción (OIT, 2021a).

Las dos investigaciones realizadas por la OIT a nivel global señalan que el trabajo de plataformas puede ser una oportunidad para las personas migrantes que suelen enfrentar mayores barreras de inserción laboral, en especial cuando tienen dificultades para regularizar su situación migratoria, son mujeres, presentan bajos niveles de escolarización o su origen nacional o étnico-racial tiende a ser discriminada en los países de destino (King-Dejardin 2019)²². Según la OIT (2021a), el 17% de los

²² Para el caso de Santiago, Chile, según Asenjo y Coddou (2021), entre los repartidores de plataformas digitales encuestados, 39% de los migrantes declararon que no habían podido encontrar otro tipo de trabajo, proporción que duplicaba la de trabajadores nacionales (20%).

trabajadores de plataformas son migrantes, cifra que en los países desarrollados se eleva a 38% y se reduce a 7% en los no desarrollados²³. Ese porcentaje es más elevado para las mujeres migrantes (39%) que para los hombres (36%) en los países desarrollados, mientras que en los no desarrollados no se observan diferencias significativas. En promedio, la proporción de migrantes en las plataformas de reparto, que se caracterizan por menores barreras de acceso en comparación con las de transporte, es de 15%, pero hay una gran heterogeneidad entre los países. En la Argentina y Chile, por ejemplo, esa proporción supera el 70% (OIT, 2021a). A su vez, según Hidalgo Cordero y Salazar Daza (2020), citados por CEPAL/OIT (2021), la proporción de migrantes entre los repartidores que trabajan en plataformas digitales en el Ecuador y el Perú sería de 66% y 73%, respectivamente.

En la encuesta realizada entre 2015 y 2017, que se limitó a las plataformas de microtarefas (Berg y otros, 2019), las principales razones aludidas para trabajar en plataformas fueron la necesidad de "complementar la remuneración recibida por otros trabajos" (32% de los encuestados) y la "preferencia por trabajar en casa" (22%). Aquí se manifiesta otra importante diferencia de género: 13% de las mujeres afirman que la razón principal para desempeñar ese tipo de trabajo es que solo tienen la posibilidad de trabajar desde la casa, mientras solo 5% de los hombres lo hacen. Por otro lado, 10% respondió que, debido a problemas de salud, ese tipo de trabajo era una manera de seguir trabajando y obtener un ingreso (Berg y otros, 2019). A su vez, en la encuesta realizada tres años después, y que abarcó una mayor diversidad de tipos de plataformas, se encontró que las principales motivaciones para trabajar en las plataformas digitales de ejecución global son la complementariedad de ingresos, la flexibilidad de horarios y la necesidad o preferencia de trabajar desde la casa, mientras que en las plataformas digitales de ejecución local las principales motivaciones son la falta de oportunidades de empleo alternativas, la flexibilidad horaria y la mayor remuneración en comparación con otros empleos disponibles (OIT, 2021a).

La mayoría de los trabajadores encuestados, tanto en Berg y otros (2019) como en OIT (2021a) dependía financieramente de ese tipo de trabajo y para uno de cada tres de ellos, era su fuente primaria de ingresos, proporción que aumentaba en el caso de los países en desarrollo (44%) en comparación con los países desarrollados (29%) y, en especial de las mujeres en los países en desarrollo (52%). Ello refleja sus mayores dificultades de inserción laboral y el peso del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como una barrera a la inserción en un trabajo de jornada completa y fuera de la casa (OIT, 2021a).

Sin embargo, el monto de los ingresos era bastante reducido, principalmente si se considera que hay una importante cantidad de tiempo de trabajo no remunerado involucrado (como búsqueda de tareas, completar pruebas de calificaciones, verificar antecedentes de los clientes para evitar fraudes) que equivale, en promedio, a 20 minutos por cada hora de trabajo remunerado. Además, se registran diferencias importantes entre los países desarrollados y los en desarrollo y los distintos tipos de plataformas y trabajos realizados. Según OIT (2021a), los ingresos medios por hora de un trabajador de una plataforma digital de tareas de ejecución global ascienden a 4,9 dólares por hora si se consideran solo las horas efectivamente trabajadas y remuneradas, pero se reducen a 3,4 dólares por hora si se consideran también las horas trabajadas y no remuneradas. Además, considerando ese segundo criterio, la mitad de los trabajadores de estas plataformas ganan menos de 2,1 dólares por hora; en Colombia, los trabajadores de plataformas ganan por hora efectiva en promedio un poco más que el total de los ocupados; pero ese porcentaje baja a 71% si se consideran también las horas de conexión no remuneradas. En el caso de los trabajadores autónomos (como freelances, por ejemplo), los ingresos medios por hora son significativamente más elevados: 7,6 dólares (60% menos en los países en desarrollo), mientras que en las plataformas de microtarefas ascienden a 3,3 dólares (OIT, 2021a).

²³ De acuerdo con Madariaga, citado por Robles y Tenenbaum (2021), en la Argentina esa proporción es de 20%, en su gran mayoría venezolanos.

También se observa un elevado nivel de subempleo por horas, ya que los encuestados en los distintos tipos de plataformas afirmaron que les gustaría trabajar más horas y no lo hacen debido a la escasez de trabajo o a las bajas remuneraciones. En el caso de las plataformas de microtareas analizadas por Berg y otros (2019), el 88% de los encuestados afirmó que desearía realizar en promedio 11,6 horas semanales más de trabajo en las plataformas. La jornada promedio es de 24,5 horas semanales, de las cuales 18,6 son remuneradas y 6,2 son no remuneradas. Las mujeres dedicaban en promedio 20 horas semanales a las plataformas (casi cinco horas menos que el promedio del total de personas encuestadas), principalmente en las tardes o las noches debido a la necesidad de combinar esta modalidad de trabajo con responsabilidades de cuidado (una de cada cinco tenía a su cuidado al menos a un niño o niña de entre 0 y 5 años). Asimismo, más del 60% de los participantes contestó que deseaba tener más trabajo en otras modalidades y 41% estaba buscando activamente un empleo fuera de las plataformas. Se verifica una inadecuación de las calificaciones y ausencia de posibilidades de promoción, ya que la mayoría de las microtareas son sencillas y repetitivas y no suelen coincidir con los elevados niveles de estudios de los trabajadores (Berg y otros, 2019).

En OIT (2021a) se registra una jornada promedio de trabajo entre los trabajadores de las plataformas digitales de tareas de ejecución global levemente superior (27 horas semanales, de las cuales 1/3 son dedicadas a tareas no remuneradas). Pero también se señala que, además, cerca del 50% de estos trabajadores dedica un promedio de 28 horas semanales a otros trabajos remunerados, lo que significa una jornada semanal de trabajo bastante extendida (55 horas, bastante superior a las jornadas legales de trabajo). Además, sus horarios de trabajo se caracterizan por un elevado grado de imprevisibilidad y de trabajo a deshora, especialmente en los países en desarrollo, ya que los clientes se encuentran por lo general en los países desarrollados, lo cual afecta su capacidad para conciliar el trabajo con la vida personal. En el caso de las plataformas digitales de tareas de ejecución local las jornadas laborales son aún más extendidas: 65 horas en el caso de los conductores y 59 horas en el caso de los repartidores. Una elevada proporción de conductores (79%) y de repartidores (74%) mencionó sufrir algún grado de estrés asociado al trabajo, provocado por diversos factores, entre ellos el tráfico intenso, la escasa remuneración, la falta de pedidos o clientes, la excesiva duración de la jornada, el riesgo de sufrir lesiones laborales y la presión para conducir rápido. La tendencia a trabajar largas jornadas también se manifiesta en los países de América Latina considerados en el estudio, en gran parte asociada a la necesidad de compensar los tiempos de espera y así poder obtener un nivel de ingresos adecuado. Por ejemplo, en Costa Rica, un 68,1% de los trabajadores de plataformas de ejecución local entrevistados declararon trabajar más de 40 horas a la semana y un 47,7% más de 50 horas, mientras que los trabajadores de reparto en Chile trabajan en promedio 61 horas por semana (OIT, 2021a).

Debido a la caracterización por parte de las empresas de plataformas de esos trabajadores como independientes, la cobertura de la protección social es reducida. En las plataformas de microtareas analizadas por Berg y otros (2019), 60% de los encuestados contaba con un seguro de salud, y solo el 35% cotizaba en un sistema de pensiones. En la mayoría de los casos esa cobertura no venía del trabajo realizado en las plataformas, sino de otros empleos, empleos de sus familiares o programas públicos universales. Por ejemplo, en la República Dominicana, 53% de los trabajadores de plataformas digitales de ejecución global entrevistados se desempeñaban como asalariados públicos o privados en su ocupación principal, parte importante de los cuales estaban en ocupaciones formales. Se constató la existencia de una estrecha relación entre la cobertura de la protección social y la dependencia del trabajador de su actividad en las plataformas. La cotización a un sistema de pensiones, por ejemplo, era de aproximadamente 16% entre aquellos para los cuales esta modalidad constituía la principal fuente de ingresos y se elevaba a 44% entre los que contaban con otras fuentes principales de ingresos (Berg y otros, 2019). En la investigación más amplia cuyos resultados se analizan en OIT (2021) se confirma que la mayoría de los trabajadores de plataformas digitales de trabajo no están cubiertos por la seguridad social, pero también se registran diferencias importantes

entre los tipos de plataformas. En general hay grandes déficits de cobertura de los seguros por enfermedad y accidente de trabajo, seguro de desempleo e invalidez y de los sistemas de pensiones. En el caso de los conductores y los repartidores esa carencia de protección tiene consecuencias aún más graves, debido a los diversos riesgos de seguridad y salud en el trabajo que enfrentan, en especial en el caso de las mujeres, lo que se agravó significativamente en el contexto de la pandemia del COVID-19 (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Impacto de la pandemia en los trabajadores de plataformas digitales de tareas de ejecución local

La encuesta de evaluación rápida realizada por la OIT en cuatro países muestra las consecuencias que ha tenido la pandemia para los trabajadores de las plataformas digitales de tareas de ejecución local. La mayoría de los trabajadores de los sectores del taxi y del reparto indicaron que la demanda había disminuido y, en consecuencia, los ingresos de 90% de los taxistas y 70% de los repartidores se había reducido. Para compensar la pérdida de ingresos, algunos trabajadores habían emprendido otras actividades laborales o empezado a prestar servicios de taxi y reparto valiéndose de su propia red de contactos al margen de las plataformas; muchos también habían reducido gastos innecesarios, utilizado ahorros, aplazando el pago de facturas o solicitando préstamos.

Algunos trabajadores de las plataformas digitales de tareas de ejecución local afirmaron que han estado trabajando durante toda la crisis por necesidad económica, a pesar de la ansiedad que les provoca el riesgo de contagiarse del COVID-19. El 70% mencionó que, en caso de contraer el virus, no tendrían derecho a tomarse una licencia remunerada por enfermedad o a recibir compensación, por lo que pondrían en riesgo la salud de terceros y la suya propia.

Algunas plataformas digitales de tareas de ejecución local han adoptado medidas concretas para mitigar los riesgos de seguridad y salud de los trabajadores, por ejemplo, impartiendo formación sobre seguridad y distribuyendo equipos de protección personal. Sin embargo, cerca de la mitad de los trabajadores que recibieron un equipo de protección personal manifestaron que la cantidad o la calidad de los artículos suministrados eran inadecuadas. Además, 80% de los trabajadores tuvieron que incurrir en gastos adicionales para comprar esos equipos de protección personal.

Fuente: OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *World Employment and Social Outlook: the role of digital labour platforms in transforming the world of work*, Ginebra, OIT.

En América Latina existe una importante discusión sobre las posibles formas de avanzar en la regulación sociolaboral de los trabajadores de plataformas, a pesar de la resistencia de las empresas de reconocer la relación de dependencia de esos trabajadores. En ese contexto, en los países donde existen mecanismos institucionales que posibilitan la extensión de la cobertura de los sistemas de seguridad social, aunque con prestaciones reducidas, a los trabajadores independientes a través de mecanismos como los monotributos (como en la Argentina y el Uruguay) o el sistema del Microempreendedor Individual (en el Brasil), existe una tendencia de que los trabajadores de plataformas los utilicen (CEPAL/OIT, 2021). En la Argentina, por ejemplo, entre los trabajadores de las plataformas de tareas de ejecución global y local entrevistados en OIT (2021), un 54,5% realizaba aportes jubilatorios, en su gran mayoría (87%) a través del monotributo. A su vez, en Costa Rica, del 61,9% de los trabajadores de plataformas de tareas de ejecución local entrevistados que afirmaron estar asegurados tanto en el sistema de enfermedad y maternidad como en el de invalidez, vejez y muerte, un 57,1% contribuían como independientes, un 12,9% estaban asegurados a través de la empresa de plataforma y aproximadamente 30% tenían otros empleos formales en los cuales estaban cubiertos. Sin embargo, existe una importante discusión sobre la conveniencia para los trabajadores de la utilización de esos mecanismos y se ha intensificado la presión por el reconocimiento del vínculo de empleo. También empiezan a registrarse otras modalidades de protección, como por ejemplo seguros para proteger a los clientes contra accidentes financiados por las plataformas del transporte de personas (Ruiz, 2020) o seguros contra accidentes de tránsito financiados por algunas plataformas de repartos. En gran parte esas medidas son resultado de las presiones de las y los trabajadores de

plataformas que han venido desarrollando importantes intentos de organización y reivindicación de sus derechos en varios países de América Latina²⁴.

El análisis realizado en CEPAL/OIT (2021) sobre las condiciones del trabajo en plataformas digitales, tanto a nivel global como en algunos países de América Latina, es muy relevante para el propósito de este estudio porque toma como referencia las diversas dimensiones del trabajo decente (oportunidades de empleo, ingresos adecuados y trabajo productivo, jornada de trabajo decente, estabilidad y seguridad en el trabajo, igualdad de oportunidades y conciliación trabajo-familia, seguridad social y diálogo social y representación). La conclusión de los autores es que, si bien existe un alto grado de heterogeneidad en las condiciones laborales de esos trabajadores, en general el trabajo a través de las plataformas digitales se caracteriza por un “elevado incumplimiento de los criterios del trabajo decente: presenta inestabilidad de trabajo e ingresos, una significativa proporción de tiempo no remunerado, largas jornadas de trabajo y la ausencia de protección sociolaboral, así como la falta de opciones de diálogo y representación frente a un marcado desequilibrio de poder entre la plataforma y el trabajador, y en cierto sentido también entre el demandante del trabajo y el trabajador” (CEPAL/OIT, 2021, pág. 37). Los resultados del análisis también apuntan a que la precariedad tiende a ser menor entre los trabajadores de las plataformas de ejecución global en comparación con aquellas de ejecución local. Entre los primeros, los principales motivos de descontento suelen estar relacionados con aspectos como los atrasos en los pagos y la fuerte competencia para obtener trabajo mientras que entre los segundos se trata de los bajos niveles de ingreso y las altas comisiones cobradas por las plataformas.

A su vez, Robles y Tenenbaum (2021), considerando en especial la situación de los trabajadores de plataformas en la Argentina, Colombia y México, registran, en primer lugar, los vacíos que aún existen en las estadísticas oficiales de los países con relación a esas formas de inserción laboral, además de la necesidad de avanzar en el diagnóstico de los diversos aspectos de esas condiciones y relaciones de trabajo, en especial en lo que se refiere a la protección social de trabajadores y trabajadoras. Destacan que el trabajo en las formas atípicas de empleo, incluyendo el trabajo de plataformas, es con frecuencia una forma alternativa de acceso al mercado laboral para los jóvenes y las mujeres y que, en el caso particular de las mujeres, con frecuencia está asociada a una relativa flexibilidad horaria que permite compatibilizar el trabajo remunerado con las tareas de cuidados. Las autoras también llaman la atención sobre dos temas de gran importancia. El primero es que todos los estudios revisados evidencian una alta proporción de informalidad en este tipo de empleos y, por lo tanto, de una carencia de protección social. El segundo es la importante presencia de migrantes intrarregionales en el trabajo de plataformas y la necesidad de seguir reflexionando sobre la protección social para este grupo en particular.

Por último, pero no menos importante, los trabajadores de plataformas enfrentan muchos obstáculos para organizarse en sindicatos y negociar colectivamente. En primer lugar, debido a su dispersión geográfica y a su relación individualizada con las plataformas digitales. En segundo lugar, porque, en muchos casos, los trabajadores autónomos están legalmente impedidos de participar en negociaciones colectivas a través de las leyes de competencia. Sin embargo, algunos países, como Canadá, España, Irlanda y Japón, han introducido excepciones para que determinadas categorías de trabajadores autónomos dependientes puedan participar en las negociaciones colectivas (OIT, 2021). Por otro lado, a pesar de las dificultades, ya se registran experiencias importantes de creación de plataformas cooperativas, organización sindical y movilización de los trabajadores de plataformas en diversos países del mundo, incluyendo algunos en América Latina (véase el recuadro 2).

²⁴ Véase discusión a ese respecto en Farías (2021).

Recuadro 2
Mobilización y sindicalización de trabajadores de plataformas digitales
en el contexto de la pandemia del COVID-19

El trabajo mediante plataformas digitales se ha constituido en una nueva modalidad de trabajo que se ha expandido en América Latina y el Caribe y que, en muchas de sus expresiones, representa el surgimiento de nuevas formas de trabajo informal, precario y desprotegido, caracterizándose por un “elevado incumplimiento de los criterios del trabajo decente” (CEPAL/OIT, 2021, pág. 37). En el contexto de la pandemia del COVID-19 y de las medidas de confinamiento y aislamiento social para evitar la difusión y prevenir los contagios y que provocaron el cierre temporal de comercios y tiendas de bienes esenciales, aumenta la importancia y la visibilidad social de ese tipo de trabajo, especialmente el realizado a través de las plataformas de ejecución local que realizan tareas de reparto y posibilitan la entrega de alimentos, medicamentos y bienes esenciales a miles de personas y familias. Sin embargo, la mayor visibilidad social sobre la importancia de ese trabajo no se ha visto acompañada de medidas amplias hacia su protección ni tampoco en avances en su regulación laboral. En ese contexto, y ante el aumento de la demanda por su trabajo, la precariedad de sus condiciones de trabajo, agudizadas por los riesgos relacionados con una mayor exposición a los efectos de la pandemia, se expandió la movilización y la organización de grupos y asociaciones de trabajadores de plataformas digitales en diversos países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, el Ecuador, Guatemala, México y el Perú.

Durante el año 2020 los trabajadores de plataformas digitales, en varios de estos países, adhirieron a paros nacionales e internacionales y demandaron mejores condiciones laborales. Sus demandas incluyeron, por ejemplo, un ingreso mínimo garantizado, tarifas mínimas por kilómetro recorrido, la provisión de insumos de protección y seguridad para la ejecución de sus trabajos y bonos por ser trabajadores esenciales. Además, exigieron acceso a la seguridad social, en particular relacionados con seguros de vida, de accidentes, robo y hurto, acceso a licencias maternales/paternales y la posibilidad de tener vacaciones y días de descanso. También se destacan las demandas por el derecho a la sindicalización y organización colectiva de trabajadores de plataformas, considerado un tema central, por ejemplo, en el cuarto paro internacional realizado el 8 de octubre de 2020. Por otra parte, colectivos como la Agrupación de Reparto de Trabajadores (ATR) y la Red de Trabajadores Precarizdxs Informales y Despedidxs de Argentina y el Movimiento Ni Un Repartidor Menos de México, demandan el reconocimiento de la relación laboral para ser considerados trabajadores dependientes de las plataformas y con ello acceder a una mayor protección social.

Esas movilizaciones de los trabajadores y trabajadoras de las plataformas digitales reiteran la importancia de avanzar en la discusión de formas adecuadas de regulación laboral y protección social de los trabajadores de plataformas, así como del reconocimiento de sus derechos de sindicalización y negociación colectiva y de la creación de instancias y procesos de diálogo tripartito entre plataformas, gobiernos y trabajadores, con el propósito de atender a los problemas relacionados con esas nuevas formas de informalidad.

Fuente: CEPAL/OIT (2021), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*; Farías Valenzuela (2021), Nota técnica: *Mobilización, sindicalización y medidas de protección hacia trabajadores de plataformas digitales de países latinoamericanos en el contexto del COVID-19*; Madariaga y otros (2020), *Covid-19: Estrategias de adaptación en la economía de plataformas*, BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

2. Formas atípicas de empleo y la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET)

Como se mencionó en los acápite anteriores, en un nuevo momento de grandes transformaciones en la organización productiva y en el mercado de trabajo, marcado por la expansión de formas atípicas del empleo, en especial del trabajo a través de las plataformas digitales en diversas regiones del mundo, la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se reunió en Ginebra en 2018, para discutir y definir nuevas clasificaciones que permitieran medir algunas de esas nuevas formas de empleo, como el trabajo a través de las plataformas en línea, el trabajo a pedido y los contratos cero hora, considerando los límites borrosos entre el trabajo dependiente y el trabajo independiente. Para efectos de este documento, interesan en particular las definiciones a que se llega sobre los “contratistas dependientes” y los empleados a corto plazo y ocasionales, así como las nuevas variables asociadas a la protección social para medición del empleo informal o “atípico”.

Las resoluciones adoptadas por la 20ª CIET (OIT, 2018b) definen a los *contratistas dependientes* como los trabajadores que suscriben acuerdos contractuales de índole comercial (pero no un contrato

de empleo) para suministrar bienes o servicios para otra unidad económica o a través de ella. No son empleados de dicha unidad económica que, a pesar de eso, ejerce control sobre sus actividades productivas y se beneficia directamente de su trabajo y dependen de esta para la organización y ejecución del trabajo, los ingresos, o para el acceso al mercado. Se excluyen de esa definición aquellos que tienen contrato (formales o informales) de trabajo y que reciben un sueldo o salario.

Los *empleados a corto plazo u ocasionales*, a su vez, son trabajadores ocupados a cambio de remuneración en empleos de corta duración y/o a quienes no se les garantiza un número mínimo de horas de trabajo por período de pago. En esa categoría existen dos subgrupos. La primera alude a los contratos de corto plazo (inferiores a 3 meses) y la segunda se refiere a los contratos que no garantizan que se ofrezca trabajo por un cierto número de horas durante un período determinado. Esta última incluye trabajadores ocasionales o intermitentes, contratos cero horas, trabajo a pedido y los trabajadores contratados por día. En ambos casos, los puestos de trabajo pueden ser formales o informales.

Las nuevas variables asociadas a la protección social para la medición del empleo informal o "atípico" propuestas en la 20ª CIET abren nuevas posibilidades bastante interesantes para avanzar en la identificación de esos tipos de trabajo. Son especialmente útiles para identificar el empleo informal entre los empleados, tanto asalariados típicos como aquellos insertos en las formas de empleo atípico, aunque no son por sí solas suficientes para realizar una medición completa de la informalidad laboral, ya que esta depende tanto de las definiciones de las legislaciones nacionales como de la disponibilidad de información de los sistemas estadísticos de cada país. Las variables que la 20ª CIET incluye son de tres tipos: i) protección social por inserción laboral: permite determinar si una persona tiene derecho a cobertura de protección social y si en la práctica goza de dicha cobertura en razón de su ocupación en un puesto de trabajo en particular: la medición puede basarse en una o varias formas específicas de protección social, como por ejemplo seguro de accidentes laborales, prestaciones de vejez, seguro de salud o de desempleo y se excluyen las coberturas de protección social derivadas de los regímenes "universales" en los que la cobertura de protección social no depende del puesto de trabajo; ii) acceso a vacaciones anuales pagadas y iii) acceso a licencia de enfermedad pagada.

Es importante señalar que las resoluciones de la 20ª CIET indican claramente la necesidad de, además de difundir ampliamente lo acordado en la ocasión, dar seguimiento al desarrollo conceptual y metodológico (incluyendo pruebas piloto) sobre la medición del trabajo realizado a través de plataformas o aplicaciones digitales y los contratistas dependientes. Asimismo, se acuerda la necesidad de prestar asistencia técnica y organizar actividades de formación y desarrollo de capacidades en esa materia dirigidas a las oficinas nacionales de estadística, los servicios estadísticos de los ministerios competentes y otras partes interesadas, tales como los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

C. Informalidad y territorio

La discusión sobre el tema de la informalidad en América Latina ha estado asociada, desde su origen, a los temas de pobreza y desigualdad de ingresos, como ya se ha señalado al inicio de este capítulo. Sin embargo, la relación entre la informalidad y los demás ejes estructurantes de la desigualdad social, como el género, la condición étnico-racial, la edad y el territorio (CEPAL, 2016a) ha sido menos desarrollada. En esta sección se tratará de avanzar en la discusión de la relación entre la informalidad y las desigualdades territoriales.

Es importante señalar, en ese sentido, que las formulaciones iniciales de PREALC/OIT sobre el tema de la informalidad estaban centradas solamente en las áreas urbanas. Uno de los cambios importantes introducidos por el concepto de economía informal adoptado por la 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en 2002, es justamente ampliar esa mirada para el

conjunto de la economía y del mercado de trabajo, tanto en las áreas urbanas como rurales. A su vez, la Recomendación 204 de la OIT sobre la *Transición de la economía informal a la economía formal* (2015) (OIT, 2015a), aunque no trate específicamente de la dimensión territorial de la informalidad, hace referencia a la necesidad de que la promoción de estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano sean parte constitutiva del marco integrado de políticas para la transición a la formalidad. Esa preocupación está reiterada en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (OIT, 2019a).

Para la CEPAL (2016a), las desigualdades territoriales son resultado de un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material (CEPAL, 2010; CEPAL, 2015a) y 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 que caracteriza el modelo de desarrollo predominante en la región afecta no solo a los procesos productivos, sino también a la distribución diferencial del poder, de la participación en los procesos de toma de decisión y de las posibilidades que tienen las personas de desarrollarse y de ejercer sus derechos.

El territorio es uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina, que se entrecruza con los otros ejes que constituyen dicha matriz. Es precisamente en los territorios en que viven las personas donde se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades por nivel de ingreso, de género, de edad y por condición étnico-racial. Además, algunos de los grupos poblacionales que experimentan en forma más severa las desigualdades y las privaciones de derechos (como los pueblos indígenas y la población afrodescendiente), tienden a concentrarse en territorios más rezagados, lo que potencia todavía más sus condiciones de exclusión (CEPAL, 2016a; RIMISP/IDRC/FIDA, 2014).

Las desigualdades territoriales son, asimismo, el principal desencadenante de las corrientes migratorias, tanto entre países como al interior de ellos. Por otro lado, el territorio —entendido no solo como espacio físico o geográfico, sino también como el entramado de actores e instituciones que viven y actúan en determinado espacio— también puede ser un vector muy importante para combatir las desigualdades y promover el desarrollo territorial y regional (CEPAL, 2016a). Ello ha sido enfatizado en las discusiones sobre la relevancia y las tendencias de la competitividad regional tanto en el ámbito académico como entre los responsables del diseño e implementación de las estrategias de desarrollo en el contexto de los procesos de reestructuración productiva ocurridos a partir de los años 80 y 90 del siglo pasado²⁵.

A pesar de esa importancia, no siempre las características de los distintos territorios al interior de un país y las desigualdades existentes entre ellos son consideradas en los estudios sobre la organización productiva y los mercados laborales y tampoco en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo y de promoción del trabajo decente. La dimensión más frecuentemente considerada en esos estudios es la división entre las zonas rurales y urbanas, lo que también está asociado a una mayor disponibilidad de datos con esa desagregación. En el caso de los estudios sobre informalidad, eso es especialmente marcado. Contribuir a la superación de esa carencia, lo que supone contar con información sistemática a nivel subnacional, con todas las desagregaciones pertinentes (tipo de inserción laboral, ingreso, nivel educacional, sexo, edad y condición étnico-racial, entre otras) es uno de los objetivos del proyecto "Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal", y en especial de los estudios realizados sobre las estimaciones y factores de riesgo de la informalidad a nivel subnacional en la Argentina, Chile, México y el Perú (Livert y Miranda, 2021; Trujillo-Salazar, 2021; Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021; Tomaselli, 2021), cuyos supuestos y hallazgos serán discutido en mayor detalle en el capítulo II.

²⁵ Véase, entre otros, Piore y Sabel (1993) y Alburquerque (1997).

Una contribución importante a esa discusión ha sido la edición de 2013 del *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad* de RIMISP/IDRC/FIDA (2014) que, partiendo también de la constatación de la existencia de severas desigualdades territoriales en todos los países de América Latina, analiza la distribución territorial de las oportunidades de acceso a empleos de calidad en diez países (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú). El informe afirma que los promedios nacionales ocultan grandes diferencias entre territorios más rezagados y más desarrollados al interior de cada país y que “parte importante de los determinantes institucionales y económicos del empleo de calidad tienen una clara expresión territorial, lo que explica por qué, al interior de los países, las posibilidades de acceder a un empleo de calidad se distribuyen de manera tan desigual” (RIMISP/IDRC/FIDA, 2014, pág.14). Alerta también sobre el hecho de que la distribución territorial desigual de las dificultades asociadas al empleo precario y de mala calidad, además de una fuerte barrera para las oportunidades de acceso al trabajo decente, constituyen también importantes obstáculos para el desarrollo territorialmente equitativo en los países de la región. Es necesario señalar que el tema de la formalidad/informalidad tiene un papel central en la definición de las cuatro dimensiones utilizadas para caracterizar el concepto de empleo de calidad utilizado en dicho informe: se considera que un empleo es de mayor calidad si genera mayores ingresos, si obedece a un contrato formal de trabajo, si incluye cotizaciones para seguridad social y salud y si ofrece opciones de capacitación.

Pero la estructura económica y la productividad del trabajo asociada a distintos sectores de actividad entrega sólo una parte de la explicación acerca de la capacidad diferenciada de los territorios de generar empleos de calidad. El modo en que la estructura productiva, las políticas públicas y la capacidad de diálogo social interactúan al interior de los territorios también es clave para entender las dinámicas de acceso a empleos de calidad. No solo las condiciones económica y productiva, sino también las características institucionales son heterogéneas al interior de los países, y la institucionalidad sociolaboral, así como la capacidad de diálogo social existente en los distintos territorios, juega un rol muy importante en la generación de empleos de calidad y con mayores grados de formalización (Weller y Roethlisberger, 2011; RIMISP/IDRC/FIDA, 2014).

En efecto, tal como ha sido planteado por Bensusán (2008), la participación de los trabajadores en la definición de los salarios, la existencia de contratos, el derecho a sindicalización y huelga, la protección social y la capacitación y la acción de los órganos de fiscalización tiene una gran importancia para la garantía de los derechos laborales y del vínculo entre productividad y calidad de empleo. Tres factores institucionales, en particular, juegan un rol fundamental en el logro de empleos de calidad: el crecimiento real del salario mínimo, el incremento de la sindicalización y el fortalecimiento de la protección social (CEPAL, 2009).

En el capítulo II se profundizará el análisis de la dimensión territorial de la informalidad y de la relación entre ese tema y los demás ejes de la matriz de la desigualdad social (en especial, las desigualdades de género, por condición étnico-racial, por edad y nivel de ingreso), con el objetivo de caracterizar algunas tendencias en los países de América Latina y de fundamentar mejor su necesaria consideración en la definición de políticas para promover la transición a la formalidad.

II. Informalidad y la matriz de la desigualdad social en América Latina: territorio, género, juventud y condición étnico-racial

En este capítulo se profundizará en el análisis de la relación entre la informalidad y algunos de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina en el período reciente, con especial énfasis en las desigualdades territoriales y su dimensión subnacional, así como en las formas en que estas se relacionan con las desigualdades de género, por condición étnico-racial y por las distintas etapas del ciclo de vida.

Las posibilidades de analizar el tema de la informalidad en América Latina en el ámbito regional se enfrentan a una doble dificultad, relacionada, en primer lugar, con los debates existentes en torno al concepto mismo de informalidad y a sus formas de medición. Aunque crecientemente diversos países latinoamericanos han tratado de adecuar la operacionalización de la medición de la informalidad laboral a partir de sus encuestas de empleo o de condiciones de vida a las definiciones de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), es necesario señalar que la discusión relativa a esa medición sigue abierta, tanto en el ámbito internacional como en el latinoamericano. La emergencia de nuevas formas de informalidad ha introducido nuevos aspectos y una nueva complejidad a esa discusión.

En segundo lugar, la dificultad de realizar análisis regionales sobre la informalidad que traten de develar su relación con los diversos ejes que estructuran la matriz de la desigualdad social en América Latina también está relacionada con la carencia de información sistemática disponible con la desagregación necesaria, en especial en lo que se refiere a la dimensión territorial y étnico-racial de esas desigualdades. Como se discutirá en este capítulo, con relación a la incorporación de la dimensión de género se han realizado avances importantes en las dos últimas décadas, aunque todavía quede mucho por hacer en la materia.

Por esas razones, y en los límites de este documento, para el análisis desarrollado en este capítulo se utilizarán tanto los datos producidos por la CEPAL sobre los sectores de baja productividad, como una forma de acercamiento a la problemática de la informalidad laboral, como las estadísticas sobre

informalidad generadas por la OIT en el ámbito regional y aquellas producidas por las fuentes oficiales de diversos países de la región, en especial aquellos donde se han realizado análisis en el ámbito del proyecto “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal”.

A. Tendencias generales de la evolución de la informalidad en América Latina

Entre 2003 y 2014, América Latina registró una significativa tendencia de disminución de la informalidad que históricamente ha caracterizado su estructura productiva y su mercado de trabajo, aunque al final de ese período, tanto en el agregado regional como en la gran mayoría de los países, sus niveles permanecían muy elevados (CEPAL, 2016b, 2017a, 2018b, 2019b; CEPAL/OIT, 2021, 2020 y 2014; OIT, 2020a; Velásquez, 2020). Ese proceso estuvo relacionado no solo a un período de mayor crecimiento económico, impulsado por el boom de las *commodities*, como también a una serie de políticas y estrategias desarrolladas en diversos países con el objetivo de promover la transición a la formalización tanto de trabajadores asalariados como de trabajadores por cuenta propia y unidades productivas informales. Entre esas estrategias se destacan el fortalecimiento de la fiscalización del trabajo y una serie de políticas y medidas de carácter legal y administrativo destinadas a favorecer la formalización de micro y pequeñas empresas y del trabajo independiente, como por ejemplo los monotributos en la Argentina y el Uruguay y la Ley del Microempresario Individual en el Brasil, así como cambios legales y otras medidas dirigidas a las trabajadoras en el servicio doméstico, que ganaron un fuerte impulso en el proceso de adopción y ratificación por los países del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT. Según Salazar y Chacaltana (2018), entre 2005 y 2015, en el agregado regional, el empleo informal no agrícola se reduce del 52% al 47%, lo que es resultado del hecho que el crecimiento del empleo formal en el período en números absolutos (aproximadamente 39 millones de puestos de trabajo) triplicó con creces el crecimiento del empleo informal (12 millones de puestos de trabajo).

Sin embargo, a partir de 2015 esa tendencia positiva se invierte, revirtiéndose también la tendencia a la disminución de la desocupación, que había sido un rasgo destacado y muy positivo del período 2002-2014, lo que evidencia la dificultad de mantener un proceso sostenible de disminución de la informalidad en la región. Según los datos de la OIT (2020), entre 2012 y 2014 la tasa de informalidad en América Latina se habría reducido de 51,1% a 49,5%, volviendo a aumentar en el período comprendido entre 2015 y 2019 de 49,9% a 51,0%²⁶. A su vez, según los cálculos de la CEPAL, en 2019 más de 122 millones de trabajadores en 15 países de América Latina, equivalente a 49,7% del total de la población ocupada, estaban insertos en sectores de baja productividad, “caracterizados por bajos ingresos laborales, escasa protección social y gran inestabilidad laboral” (CEPAL, 2021, pág. 93). De ellos, 27,6% eran trabajadores por cuenta propia sin calificación profesional, 13,3% eran asalariados sin calificación profesional en microempresas, 4,8% eran personas ocupadas en el servicio doméstico, la gran mayoría de las cuales eran mujeres, y 4% eran microempresarios (CEPAL, 2021a). El porcentaje de personas ocupadas en los sectores de baja productividad era superior entre las mujeres (51,9%) en comparación con los hombres (48,1%) y estaba fuertemente asociado a los niveles educativos: entre las personas ocupadas que no habían completado la educación primaria esa cifra era de 83,5%, bajando a 64,9% entre aquellas con secundaria incompleta, a 50,3% con secundaria completa, a 36,8% con terciaria incompleta y a 15,6% entre las personas ocupadas con terciaria completa (CEPAL, 2021a).

²⁶ Los datos se refieren al promedio para 16 países (Argentina – conglomerados urbanos, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Fuente: SIALC/OIT (OIT, 2020).

Como se puede observar, el dato de la CEPAL sobre el porcentaje de personas ocupadas en sectores de baja productividad en 2019 (49,7%) es muy cercano al relativo a la tasa de informalidad estimada por la OIT para el mismo año (51%). Sin embargo, además del hecho de que en cada una de esas mediciones²⁷ se consideraron distintos números de países, hay diferencias entre el universo considerado en cada caso, como ya fue analizado en el capítulo I. La principal diferencia es el hecho de que la definición de los ocupados en sectores de baja productividad de la CEPAL incluye el conjunto de las personas ocupadas en el servicio doméstico, mientras que la OIT considera como informales solamente a las personas de esa categoría ocupacional que no tienen un contrato de trabajo o no están afiliadas a la seguridad social.

Otra forma, cada vez más utilizada en los países de América Latina, de acercarse a la caracterización de la informalidad laboral es identificar las personas ocupadas (tanto asalariadas como no asalariadas) que no están afiliadas y/o no cotizan a la seguridad social, en especial a los sistemas de pensiones contributivos²⁸. Estudios anteriores de la CEPAL registraron importantes aumentos en ese indicador entre comienzos de la primera década del siglo XX y mediados de la década pasada (CEPAL, 2018b)²⁹. Considerando el período comprendido entre 2010 y 2019 y sobre la información provista por las encuestas de hogares, el total de afiliados o cotizantes a los sistemas de pensiones de 15 años y más como porcentaje de los ocupados se eleva de 45,9% en 2010 a 48,1% en 2014 y baja a 47,2% en 2019 (promedio ponderado de 15 países). Eso significa que, a pesar del aumento verificado en la primera mitad de la década pasada, en 2019 más de la mitad de la población no cotizaba o estaba afiliada a un sistema de pensiones, y ese porcentaje era mucho más elevado entre los no asalariados (82,9%) en comparación con los asalariados (37,5%) (CEPAL, 2021a).

La crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia del COVID-19 agudizó las tendencias negativas observadas en los mercados laborales latinoamericanos desde mediados de la década pasada. El PIB regional en 2020 se redujo en 6,8%, la mayor contracción registrada en el último siglo, y la tasa de desocupación regional aumentó en 2,5 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (CEPAL, 2021c), alcanzando a 10,5% (CEPAL/OIT, 2021a). Además, la pérdida estimada de horas de trabajo en 2020 fue de aproximadamente 16,2%, cifra que casi duplica la estimada a nivel mundial (8,8%) (Maurizio, 2021a). Ocurren también otros dos fenómenos muy significativos que interesan particularmente a este estudio y que se distinguen de lo ocurrido en crisis anteriores. El primero de ellos es que el aumento verificado en la tasa de desocupación refleja apenas en parte el deterioro ocurrido en el mercado de trabajo, en especial en el segundo trimestre de 2020, cuando entraron en vigor las medidas más rígidas de confinamiento. Además del aumento de la desocupación, se registra un fuerte movimiento de retirada de la fuerza de trabajo de grandes contingentes de personas ocupadas debido a la destrucción de puestos de trabajo, en particular en ramas de actividad intensivas en el trabajo juvenil e informal (como las relacionadas con el turismo y el comercio)³⁰ y en categorías ocupacionales más feminizadas, como el servicio doméstico y el trabajo familiar no remunerado. La tasa de participación en el agregado regional disminuyó 4,5% en 2020 y los grupos más afectados fueron las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales (CEPAL/OIT, 2021). En algunos países, como el Brasil, tanto el porcentaje de la población en edad de trabajar que estaba fuera de la fuerza de trabajo como las cifras de subutilización de la mano de obra se elevaron substancialmente³¹.

²⁷ La medición de la CEPAL incluye a dos países más que la de la OIT (Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela).

²⁸ Ese es el caso, por ejemplo, de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, el Paraguay y la República Dominicana (CEPAL, 2021a).

²⁹ En el Brasil, entre 2002 y 2015 el porcentaje de personas ocupadas que estaban afiliadas o cotizaban a un sistema de pensiones se elevó de un 38% a 50,3% (CEPAL, 2018b), lo que representó un aumento de 12,3 puntos porcentuales en un período de 13 años.

³⁰ También se registraron importantes contracciones del empleo en la construcción y la manufactura (CEPAL/OIT, 2021).

³¹ La población fuera de la fuerza de trabajo alcanzó el 44,7% de la población en edad activa en el segundo trimestre de 2020, 5,7 puntos porcentuales más que en el trimestre anterior. A su vez, el porcentaje de población subutilizada aumentó 15,7% con relación al trimestre anterior (IBGE, 2020).

El segundo efecto es que, como consecuencia de lo anterior, y a diferencia de crisis previas, el empleo informal no actuó en forma contracíclica (CEPAL/OIT, 2021; Maurizio, 2021b). Al contrario, en muchos países, en especial al inicio de la pandemia, las tasas de informalidad, o sea, la proporción de empleo informal en el total de la ocupación, disminuyó. Pero eso no fue resultado de una tendencia positiva, como el aumento de la generación de empleos formales o la formalización de empleos informales existentes, sino de una tendencia negativa, o sea, el hecho de que la destrucción de empleos informales fue más intensa que la destrucción de empleos formales. Además, ese impacto ha sido más elevado entre las mujeres y jóvenes que entre los hombres y las personas adultas. Por otro lado, en el período de desconfinamiento, el empleo informal se ha recuperado más aceleradamente y es muy probable que en el período de recuperación esa tendencia continúe y el empleo formal se tarde en recuperar los niveles prepandemia (CEPAL/OIT, 2021; OIT 2021b). Eso, sin duda, plantea desafíos aún más complejos para enfrentar la informalidad, en sus viejas y nuevas formas, en América Latina.

B. Informalidad y heterogeneidad territorial

Tal como fue señalado en el capítulo I, son pocos los estudios sobre la informalidad en América Latina que analizan sistemáticamente la alta heterogeneidad y las marcadas desigualdades territoriales existentes al interior de los países, más allá de la consideración, en algunos de ellos, de las diferencias entre las áreas rurales y urbanas. Son poco frecuentes los estudios y diagnósticos que consideran otras divisiones subnacionales, como las grandes regiones existentes al interior de los países, la primera división administrativa (cuyas características y denominaciones - estados, provincias, departamentos y otros dependen del país considerado) y principalmente otras áreas subnacionales de menor tamaño, como municipios, distritos, comunas, clústeres de municipios y otros.

En parte, eso se debe a la carencia de información sistemática sobre indicadores de informalidad a nivel subnacional que posibiliten una caracterización y análisis del fenómeno tomando en cuenta su dimensión territorial. Sin embargo, ese tipo de análisis es fundamental tanto para una mejor comprensión de las características de la informalidad y de los factores a ella asociados, como para un mejor diseño y monitoreo de las estrategias y políticas dirigidas a la formalización del empleo y de las unidades productivas, a la generación de trabajo decente y al cierre de las significativas desigualdades territoriales actualmente existentes. Como ha sido señalado por Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021), estimar los niveles y características de la informalidad a nivel territorial es un tema de gran importancia también para las estrategias de desarrollo local y regional, ya que esos fenómenos están relacionados con la estructura productiva de los diversos territorios, tanto en lo que se refiere a su composición sectorial, como al tamaño de las empresas, su productividad y capacidad competitiva, así como el tipo de encadenamientos productivos que se generan a partir de ellas y el nivel de educación y formación técnica y profesional de su fuerza de trabajo. También son muy importantes los temas relacionados con la infraestructura de servicios, transportes y telecomunicaciones.

Con el objetivo de contribuir al avance de la base de conocimientos sobre la relación entre la informalidad y las desigualdades territoriales, considerando las dimensiones subnacionales en países de América Latina, en el ámbito del proyecto "Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal", se realizaron cuatro estudios nacionales (Argentina, Chile, México y Perú)³² que entregan información importante para el diseño de políticas para la reducción de la informalidad y que pueden servir de referencia para estudios similares en otros países de la región, tanto debido a sus desarrollos

³² En este documento no se utilizan los resultados del estudio para Chile (Livert y Miranda, 2021), ya que estos aun no estaban disponibles al momento del cierre de este documento.

metodológicos como a sus resultados. Esos estudios utilizan una metodología novedosa³³, con el objetivo de contribuir a subsanar la falta de información a nivel subnacional más desagregado.

En los cuatro países los sistemas estadísticos nacionales entregan información sobre la magnitud y características (mayormente, composición por sexo, edad, nivel de escolaridad, tipo de inserción laboral, tamaño de empresa y sector de actividad) de la informalidad laboral a nivel nacional y según la primera división administrativa existente³⁴), evidenciando importantes diferencias entre ellas. Pero esas estadísticas no permiten un análisis de esos fenómenos más allá de los promedios a ese nivel y que sea capaz de captar la heterogeneidad existente a su interior, ni tampoco llegar a niveles más desagregados de análisis subnacional, como los municipios, distritos, comunas o agrupaciones de esas unidades territoriales. Otra tendencia que también está presente en esos tres países es el surgimiento de nuevas formas de empleo (como los trabajos a tiempo parcial, temporales y triangulares), muchos de ellos precarios e informales que desafían los sistemas de protección social y de regulación del trabajo, además de los sistemas de información, y que también tienen expresiones territoriales que deben ser analizadas (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021). Por esas razones es necesario avanzar en el desarrollo de metodologías que permitan analizar la informalidad, en sus viejas y nuevas formas, a niveles subnacionales más desagregados.

1. Breve caracterización de la informalidad en el período reciente en la Argentina, México y el Perú

Entre los tres países para los que se cuenta con información incorporada en los estudios nacionales realizados en el proyecto mencionado anteriormente, la tasa de informalidad más elevada se registra en el Perú (73% en 2019, según la ENAHO) y la más baja en la Argentina (43% en 2018, según la ECETSS), estando México en una posición intermedia, con una tasa de informalidad de 56,2% en 2019 de acuerdo con la ENOE. Es necesario señalar que esas cifras no son estrictamente comparables, ya que la definición y operacionalización del concepto de informalidad, a pesar de contar con algunos elementos comunes, presenta diferencias importantes en cada uno de esos países³⁵. También existen, entre ellos, similitudes y diferencias con relación a la evolución reciente de la informalidad, siendo las tendencias de la Argentina y el Perú más similares a las del promedio regional para América Latina, caracterizada por una significativa disminución de la informalidad entre comienzos de los años 2000 y mediados de la década pasada, seguida por un aumento a partir de 2015. En la Argentina, la tasa de informalidad experimentó una reducción importante en la primera década del siglo XXI (bajando de 48% a 33% entre los asalariados, de acuerdo con la OIT, 2012³⁶); sin embargo, esa tendencia positiva se estancó en la primera mitad de los años 2010 y volvió a aumentar en los últimos años (Trujillo-Salazar, 2021). En el

³³ La metodología que se implementa en los estudios nacionales generados en el proyecto tiene como objetivo realizar estimaciones subnacionales a partir de la combinación de diferentes fuentes de información. Esta herramienta se relaciona, aunque no de manera estricta, con las estimaciones de áreas pequeñas. Para mayor información véase, Espejo y otros (2021).

³⁴ Regiones y estados en México, a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); provincias en la Argentina, a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS realizada en 2018); departamentos en el Perú, a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y regiones en Chile, a través de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 2019. Para más detalles sobre las fuentes de información y la metodología utilizada en cada estudio, véase Espejo y otros (2021); Trujillo-Salazar (2021); Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021), Tomaselli (2021) y Livert y Miranda (2021).

³⁵ En México, el empleo informal se define como la suma de quienes operan en unidades económicas no registradas en el ámbito no agropecuario, los modos de producción de tipo familiar en el agropecuario, y el trabajo no registrado en cualquier otro tipo de unidad o ámbito económico (INEGI, 2014, pág 30). Véase más información [en línea] http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf. En la Argentina la fuente oficial para aproximarse a la informalidad es la encuesta EPH del INDEC, que define la informalidad como el empleo no registrado, es decir el empleo asalariado que no tiene descuento jubilatorio. En el Perú, la definición de empleo informal utilizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) comprende las siguientes categorías: trabajadores independientes que operan en el sector informal, asalariados sin seguridad social financiada por su empleador y trabajadores familiares no remunerados, tanto si se hallan dentro como fuera del sector informal (INEI, 2019).

³⁶ Según Trujillo-Salazar (2021), el dato sobre informalidad para el total de los ocupados varía ampliamente dependiendo de la definición operativa para medirlo y la fuente de datos utilizada.

Perú, a su vez, los niveles de informalidad laboral son bastante superiores al promedio de América Latina medido por la OIT (51% en 2019). Sin embargo, entre 2007 y 2016, en un contexto de altos niveles de crecimiento económico, acompañado por la implementación de un conjunto de acciones de la política pública dirigidas a la promoción de la formalización del trabajo, la tasa de informalidad se redujo del 80% al 72,8% debido a un crecimiento proporcionalmente más elevado del empleo formal (en especial, el asalariado) en comparación con el informal (Tomaselli, 2021). Esa trayectoria de caída se interrumpe en 2015 y, a pesar de una nueva reducción en 2016 (cuando la tasa de informalidad llega a 70%), vuelve a elevarse hasta 2019. En México, a su vez, la tasa de informalidad se ha mantenido relativamente estable entre 2010 y 2019, registrando un promedio de 58% en ese período, con mínimos del 56% y máximos del 60% y una leve disminución entre 2016 y 2019 (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021).

En los tres países, los niveles de informalidad son más elevados entre los trabajadores por cuenta propia (o independientes) con relación a los asalariados, en las unidades productivas de menor tamaño y en determinados sectores de actividad. En la Argentina, la tasa promedio de informalidad a nivel nacional (43%) se eleva a 68% entre los trabajadores por cuenta propia y baja a 34% entre los asalariados y a 32% entre los empleadores. A su vez, la tasa de informalidad en las unidades productivas de hasta 5 ocupados es mucho más elevada que el promedio nacional (43%), alcanzando un 65%. Según Trujillo-Salazar (2021), la menor incidencia de la informalidad en la Argentina en comparación con la mayoría de los países de América Latina está asociada justamente a la alta proporción de trabajadores asalariados que caracteriza su mercado de trabajo (72% del total de la ocupación), cifra significativamente más elevada que la registrada en diversos países de América Latina³⁷. A su vez, eso significa que, en términos absolutos, los asalariados informales representan la mayoría (57%) del total de trabajadores informales, debido a su elevado peso en el conjunto de la ocupación.

En el Perú, la tasa de informalidad a nivel nacional registrada en 2019 (73%) estaba compuesta por un 16% de trabajadores informales en el sector formal y en un 57% por personas insertas en ocupaciones informales en el sector informal, en su mayoría trabajadores por cuenta propia y personas ocupadas en microempresas con escasos niveles de capital y capacitación (Tomaselli, 2021). Aunque la relación entre la informalidad laboral y el tamaño de las empresas sea una tendencia generalizada en América Latina (según la estimación de CEPAL/OIT 2014, el empleo informal de las microempresas cuadruplica el de las grandes empresas), en el Perú esa diferencia es aún más elevada³⁸. A pesar de esas diferencias llama la atención el hecho de que casi uno de cada (cinco) 5 ocupados en las grandes empresas (con 500 y más ocupados) son informales, mostrando una alta incidencia del fenómeno en el sector de alta productividad según la definición de la CEPAL.

2. Informalidad y desigualdades entre las zonas urbanas y rurales y las primeras regiones administrativas de los países

Tal como se ha señalado, las diferencias territoriales más comúnmente analizadas con relación al fenómeno de la informalidad son aquellas que se registran entre las zonas rurales y urbanas y las existentes entre las grandes regiones o las primeras divisiones administrativas al interior de los países.

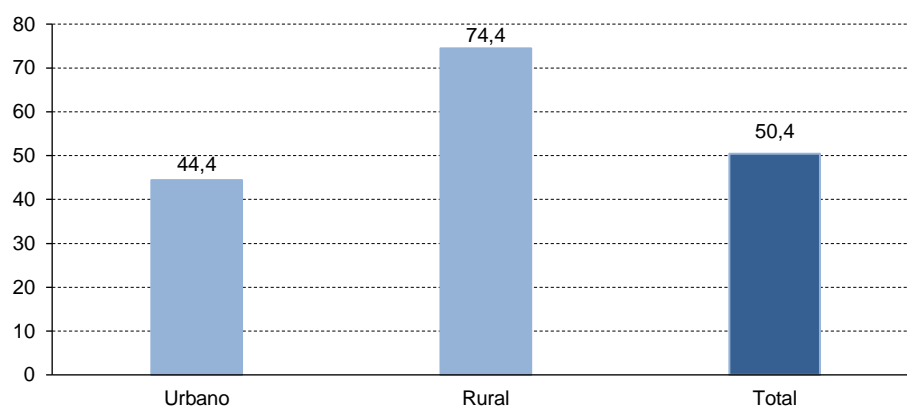
La existencia de tasas más elevadas de informalidad en las zonas rurales en comparación con las urbanas es una tendencia general en América Latina. El gráfico 1 presenta el promedio ponderado de las y los trabajadores ocupados en sectores de baja productividad alrededor de 2019 en 16 países de América Latina en las zonas urbanas y rurales, evidenciando la gran diferencia que existe entre ellas y

³⁷ En el promedio ponderado para 17 países de América Latina alrededor de 2015, el porcentaje de trabajadores asalariados sobre el total de ocupados era de 64,5% (CEPAL, 2018b).

³⁸ Las empresas unipersonales y las de hasta 20 personas (en las que se incluye a todos los trabajadores por cuenta propia) muestran niveles de informalidad laboral (88%) mucho mayores que los de empresas de mayor tamaño: 47% en aquellas que tienen entre 21 e 50 ocupados, 31% en las que tienen entre 51 y 100 ocupados, 21% en aquellas con 101 a 500 ocupados y 19% en las que tienen más de 500 ocupados (Tomaselli, 2021).

también que en las zonas rurales tres de cada cuatro personas ocupadas están insertas en sectores de baja productividad. A su vez, según el Panorama Social de América Latina 2020 (CEPAL, 2021a), la información para 14 países alrededor de 2019 muestra que, en promedio, solo el 21,4% de las personas ocupadas en las zonas rurales estaban afiliadas o cotizaban a un sistema de pensiones, en comparación con un 52,4% en las zonas urbanas. La fuerte asociación entre ruralidad e informalidad también se manifiesta en las estimaciones realizadas en los estudios sobre la Argentina, México y el Perú (Trujillo-Salazar, 2021; Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021; Tomaselli, 2021) tanto a nivel nacional³⁹ como en la gran mayoría de los territorios subnacionales analizados.

Gráfico 1
América Latina (16 países): personas ocupadas de 15 años y más en sectores de baja productividad por área de residencia^a, alrededor de 2019 o último año disponible
(En porcentajes)



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.

Las tasas de informalidad también presentan una gran variación territorial por región o entidad federativa en los tres países. En México la tasa de informalidad, que es de 56,2% a nivel nacional, varía entre un mínimo de 37,6% en el estado de Baja California a un máximo de 81,6% en el estado de Oaxaca. Las mayores tasas de informalidad, así como las mayores tasas de pobreza, están concentradas en los estados del sur del país y las menores en el norte, presentando los estados del centro niveles medios de informalidad. A su vez, la tasa de informalidad es mucho más elevada en las localidades de menos de 2.500 habitantes (78%), mayormente rurales, en comparación con las grandes ciudades de más de 100.000 habitantes (44%) (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021).

En la Argentina, la tasa de informalidad en 2018 medida por la ECETSS varía de 27,2% en la región patagónica a aproximadamente 56% en las regiones Noreste y Noroeste. En el Perú, esa heterogeneidad subnacional es más acentuada: de acuerdo con la ENAHO 2019, la tasa de informalidad varía de un mínimo de 58% y 59% (en los departamentos de Callao y Lima Metropolitana, respectivamente) a un máximo de 92% en el departamento de Huancavelica. Solo cinco departamentos registran tasas de informalidad inferiores al promedio nacional (73%) y todos ellos están ubicados en la franja costera. Por otro lado, 20 departamentos superan la media nacional de informalidad y en 17 de ellos los trabajadores informales representan más de tres cuartas partes del total de ocupados, siendo que en siete de ellos esa proporción

³⁹ En el Perú, por ejemplo, la tasa de informalidad en la zona rural alcanzaba en 2019 a 94,1% (dato ENAHO, elaborado por Tomaselli, 2021). Los datos sobre informalidad utilizados en este capítulo y que tienen como referencia Tomaselli (2021); Ibarra-Olivos, Acuña y Espejo (2021) y Trujillo-Salazar (2021) corresponden a las definiciones y operacionalizaciones utilizadas por los institutos de estadísticas de cada país.

es superior a 85%. Según Tomaselli (2021), la heterogeneidad observada entre los departamentos también se replica en su interior, tal como se evidencia en los mapas de pobreza distrital elaborados por el INEI (2020), así como en las estimaciones de informalidad a nivel distrital realizadas por el autor, que indican también que los distritos con menores tasas de informalidad tienden a ser las capitales provinciales. De ahí la importancia de mapear en detalle la informalidad en el Perú y de contar con estimaciones de sus determinantes a nivel subnacional con mayores niveles de desagregación para posibilitar la definición de estrategias de reducción de la informalidad adecuadas a las características económicas y sociales de cada territorio (Tomaselli, 2021).

3. Determinantes de la informalidad, factores de riesgo y protección: informalidad y estructura productiva

Analizar los niveles y características de la informalidad a nivel territorial, además de su importancia para el diagnóstico del fenómeno y para el diseño de políticas dirigidas a la promoción de la formalización de empleos y unidades productivas es también un tema central para el desarrollo regional, ya que la informalidad está relacionada con las características de la estructura productiva de los diversos territorios, entre ellas su composición sectorial, el tamaño de las empresas, su productividad y capacidad competitiva, así como el tipo de encadenamientos productivos que estas generan, y el nivel de educación y capacitación técnica y profesional de su fuerza de trabajo. Por ejemplo, en el caso de México, el análisis de las grandes diferencias en las tasas de informalidad existentes entre las entidades federativas, que se acentúan cuando se baja a nivel de los municipios, pueden ser útiles para explicar la heterogeneidad en términos de productividad y crecimiento económico de cada una de esas localidades Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021).

Como se discutió en el capítulo I, en los análisis tanto de la CEPAL como de la OIT y de diversos otros autores, las situaciones de formalidad e informalidad están fuertemente asociadas con los diferentes niveles de productividad de las empresas. Las unidades productivas informales tienden a ser de menor tamaño, contar con menos inversiones y crédito y operar con tecnologías y métodos de gestión menos desarrollados. Esos factores combinados impactan negativamente en el desempeño económico de esas unidades y también, en general, en las posibilidades de desarrollo del conjunto de los territorios en que están localizadas. Es importante señalar, sin embargo, que esa relación no siempre se verifica. En muchos casos, tal como ha sido ampliamente discutido en la literatura sobre los procesos de reconversión productiva y modernización tecnológica en América Latina en el contexto de la globalización, las grandes y modernas empresas con niveles elevados de productividad y competitividad y que tienen un rol dominante en las cadenas productivas, adoptan estrategias competitivas que son factores de presión hacia la reproducción y persistencia de la informalidad y la precariedad laboral de micro y pequeñas empresas e incluso del trabajo a domicilio y se benefician de esos procesos⁴⁰. En otras palabras, en esos casos, la persistencia y reproducción de nuevas y viejas formas de informalidad y de empleos atípicos puede ser funcionales a las estrategias competitivas de las empresas que dominan las cadenas productivas.

Los estudios de Trujillo-Salazar (2021), Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021) y Tomaselli (2021) sobre la Argentina, México y el Perú confirman la mayor propensión a la informalidad en algunos sectores productivos (como la agricultura y agropecuaria, el comercio, la construcción y el transporte) en comparación con otros (como la industria manufacturera y determinados tipos de servicios y comercio especializados). El gran aporte de esos tres estudios es el análisis territorializado de la relación entre determinadas configuraciones de la estructura productiva y la magnitud y características de la informalidad laboral no solamente al interior de los países sino al interior de determinadas regiones, estados y departamentos, municipios y *clusters* de municipios.

⁴⁰ Existe una amplia bibliografía al respecto. Véase, entre otros, Novick (2018); Iranzo y Leite (2006); Abramo (1998); Novick y Gallart (1997) y Castillo y Santos (1993).

Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021) hacen estimaciones de propensión a la informalidad y factores de riesgo para los 2.446 municipios mexicanos. A nivel agregado concluyen que esa propensión es más elevada en el sureste del país, y menos elevada en el norte, presentando las regiones centrales tanto niveles altos como bajos de informalidad. A pesar de esos rasgos generales también existen, al interior de esas áreas, estados o localidades menores en los cuales la propensión a la informalidad es de signo inverso al promedio. Por eso, el análisis se baja a nivel de entidad federativa (32 en total), agrupadas en 8 regiones. Aun así, se encuentran especificidades importantes en los estados, lo que refuerza la importancia de una mayor desagregación territorial a su interior. El análisis detallado de esas tendencias y características se encuentra en Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021), pero vale la pena presentar aquí algunos ejemplos para ilustrar el tipo de hallazgos del estudio y su importancia para el desarrollo de políticas que promuevan la transición a la formalidad y permitan avanzar en el cierre de las brechas territoriales en los países de América Latina.

En general, las áreas geográficas y sectores con mayor propensión a la informalidad están localizadas en la zona rural y en el sector agropecuario, el comercio y la construcción, en tanto la industria manufacturera se asocia a una menor probabilidad de informalidad. Por ejemplo, las dos regiones con menores tasas de informalidad medidas por la ENOE (región Noreste, con una tasa de informalidad de 38,8%, que comprende tres estados y 133 municipios, y región Noroeste, con una tasa de informalidad de 43%, compuesta por 8 estados y 200 municipios), tienen las siguientes características. En la región Noroeste, la dinámica económica está fuertemente asociada a la proximidad con los Estados Unidos, con una marcada presencia de la industria manufacturera de exportación. La región está conformada por un conjunto de zonas y áreas económicas articuladas funcionalmente y cuyo centro es la región Metropolitana de Monterrey. Ahí, tanto la productividad de las empresas como los salarios promedio son más elevados. Sin embargo, las estimaciones de informalidad a nivel municipal evidencian la existencia de territorios con alta propensión a la informalidad al interior de esa región (principalmente en el sur de Tamaulipas), cuya actividad económica se estructura en torno a la ganadería y la agricultura. A su vez, la dinámica económica de la región Noreste también está asentada en gran medida en la industria y el comercio debido a su proximidad con los Estados Unidos y se beneficia de un grado relativamente alto de conexión, ya que es cruzada por el Corredor Económico de la Frontera Norte. Sin embargo, las estimaciones de informalidad a nivel municipal revelan la existencia de territorios con alta propensión a la informalidad al interior de esa región, en general localizados en áreas forestales y agrícolas y distantes de los principales centros urbanos de la región Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021).

En la Argentina, a su vez, la tasa de informalidad varía de un mínimo de 27,2% en la región Patagónica a un máximo de aproximadamente 56% en las regiones Noroeste (56,2%) y Noreste (56,4%), según los datos de la ECETSS para 2018. Sin embargo, dada la distribución de la población en el territorio argentino, la mayor contribución absoluta al número total de trabajadores informales proviene de la región Pampeana (35%) y de la región del Gran Buenos Aires (31%), mientras que las regiones Noroeste (NOA) y Noreste (NEA) aportan, respectivamente, el 14% y el 10% del total de los empleos informales (Trujillo-Salazar, 2021).

De la misma forma que lo identificado en México, la estructura productiva de las regiones con mayores tasas de informalidad en la Argentina (NOA y NEA) se caracterizan por un predominio agropecuario, mientras que el perfil productivo de las regiones Pampeana y Cuyo, con tasas de informalidad más reducidas (e 42,9% y 46,6%, respectivamente), es predominantemente de base industrial, así como algunas pequeñas zonas puntuales de la región Patagónica (27,2%). Otras dos características de la estructura productiva de algunas microrregiones en donde Trujillo-Salazar (2021) estimó una mayor vulnerabilidad a la informalidad⁴¹ son una baja densidad empresarial (cantidad de

⁴¹ Principalmente, del NOA y el NEA, en las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero.

empresas por cada 1000 habitantes) y una menor cantidad de trabajadores asalariados formales en el sector privado por cada 100 habitantes.

Esos resultados confirman los hallazgos tanto de RIMISP/IDRC/FIDA (2014) como de la CEPAL (2015b) en el sentido de que las microrregiones con perfiles productivos exclusiva o principalmente primarios y grados de industrialización casi inexistente coinciden con varias zonas de alto riesgo de informalidad laboral. El estudio también señala que la cantidad de complejos productivos existentes en cada microrregión es un indicador importante de su diversificación económica y, por lo tanto, de mayores oportunidades de conformación de economías más productivas y con mayor capacidad de generación de empleo de calidad. Eso es, por ejemplo, lo que ocurre en el núcleo compuesto por las microrregiones de Centro de Córdoba, Cinturón industrial de los nodos de La Plata-Buenos Aires-Rosario, la Llanura pampeana este y Centro de Entre Ríos y de Santa Fe, que se caracterizan por un número alto de complejos tanto de base industrial como agropecuaria, lo que permite la articulación de actividades tanto de distintos sectores como de diferentes etapas de la cadena productiva. Otros importantes factores señalados en CEPAL (2015b) son la formación educativa y capacitación laboral de la población, aspecto fundamental para sustentar el desarrollo de la productividad de las empresas y de la articulación y ampliación de las cadenas de valor, así como el desarrollo de la infraestructura capaz de dar el soporte al desarrollo productivo en el ámbito subnacional.

En el Perú también se observan importantes diferencias en la estructura productiva de los departamentos con las mayores y menores tasas de informalidad medidas por la ENAHO 2019. La conurbación urbana Callao-Lima Metropolitana, sede, respectivamente, del principal punto de conexión del Perú con el resto del mundo y de la capital del país, son los departamentos con menores tasas de informalidad. Ahí se concentran actividades financieras, de comercio exterior y de servicios más especializados y con mayor valor agregado. Entre los departamentos con menor tasa de informalidad también está Ica, cuya economía se destaca por su potencial agroexportador. Por otro lado, el departamento que registra la mayor tasa de informalidad es Huancavelica, ubicado en la sierra central, cuya economía está centrada en la agricultura (Tomaselli, 2021).

4. Factores de riesgo y protección: informalidad y desigualdad social en el ámbito subnacional

Los tres estudios nacionales confirman lo planteado en el capítulo I con relación a la fuerte incidencia de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016a) en las situaciones de informalidad, que se manifiestan en intensidades distintas en los diversos territorios subnacionales al interior de cada país. En esos estudios, los tres ejes estructurantes de la desigualdad social mencionados con mayor frecuencia, que se entrecruzan con las desigualdades territoriales, son las desigualdades de ingreso, de género y de edad. Eso parece estar relacionado con el hecho de que estas son las dimensiones para las cuales se cuenta no solo con más información en las fuentes estadísticas nacionales, sino también con una mayor tradición reciente de análisis en los estudios sobre el mercado de trabajo. Los estudios también entregan información importante sobre otras dimensiones asociadas a la informalidad, como el nivel educativo de las personas ocupadas, su forma de inserción laboral, el tamaño de las unidades productivas en que se desempeñan y el sector de actividad en que trabajan.

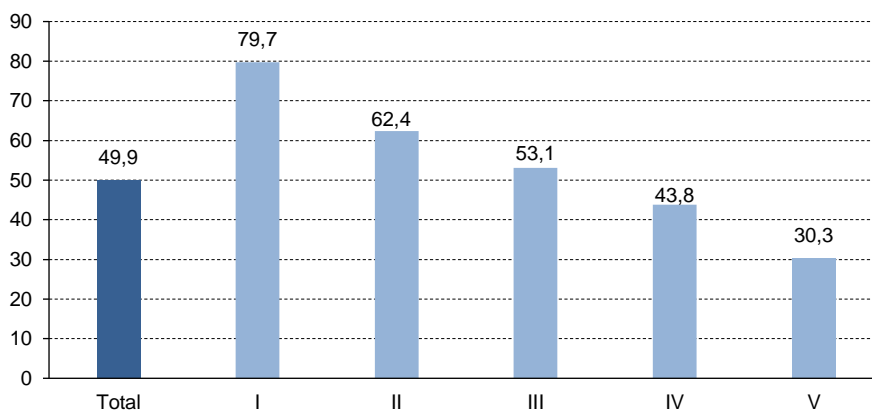
a) Informalidad, pobreza y desigualdad de ingresos

La literatura aporta importante evidencia sobre la fuerte asociación existente entre la informalidad, la pobreza y la desigualdad de ingresos, y también para la relación existente entre los avances en la formalización laboral y la reducción de la desigualdad salarial ocurridos en el período reciente en América Latina (CEPAL/OIT, 2014; Amarante y Arim, 2015; Beccaria y otros, 2014; Salazar y Chacaltana, 2018). Analizando el vínculo entre la desigualdad y la informalidad en cinco países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay) Amarante y Arim (2015) argumentan que los procesos de formalización

del empleo y el conjunto de normas y mecanismos institucionales que rigen la formación de salarios en el sector formal tuvieron un rol fundamental en la reducción de la desigualdad registrada en la primera década del siglo XXI en los países analizados, evidenciando el efecto desconcentrador sobre los ingresos laborales desempeñado por el aumento de la formalidad. En un análisis que considera el período 2009-2013, CEPAL/OIT (2014) evidencia también un efecto importante del aumento de las tasas de formalidad, tanto a través de la generación de nuevos empleos formales como de la formalización de empleos informales anteriormente existentes, en la disminución de la brecha de ingresos laborales entre hombres y mujeres en el Brasil, el Ecuador, Panamá y el Paraguay.

A su vez, Maurizio (2012), Beccaria y otros (2014) y Beccaria y Groisman (2008), entregan evidencias de que los ingresos laborales más reducidos de los trabajadores informales en comparación con los formales aumentan su vulnerabilidad a situaciones de pobreza. Jiménez y Jiménez (2012) también señalan la mayor vulnerabilidad de los trabajadores informales a la pobreza frente a situaciones de enfermedad, accidentes o desempleo debido a la falta de protección social y a la ausencia de regulación laboral asociadas a su situación de empleo. A su vez Silva (2015), en un estudio sobre la relación entre informalidad, brechas salariales y pobreza en la Argentina que considera la dimensión territorial encuentra una importante correlación positiva entre la incidencia de la informalidad y la pobreza, motivada principalmente por la desigualdad observada entre los ingresos laborales de los trabajadores informales en comparación con los formales; además, esa brecha es mayor en las regiones del país (Noreste y Noroeste) donde, como ya se ha señalado, tanto la informalidad como la pobreza son más elevadas, lo que sería un indicio de una mayor pérdida de poder de negociación de los trabajadores informales en contextos de elevada precariedad en el mercado de trabajo.

Gráfico 2
América Latina (18 países): personas ocupadas de 15 años y más en sectores de baja productividad por quintiles de ingreso^a, alrededor de 2019 o último año disponible
(En porcentajes)



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.

En el gráfico 2 se muestra el porcentaje promedio de personas ocupadas en sectores de baja productividad en 18 países de América Latina en 2019, evidenciando la clara relación entre esa situación y el nivel de ingreso de los hogares. Esa relación es de doble vía. Por un lado, las personas en situación de pobreza, o provenientes de hogares con menores ingresos, que también son aquellas con menores niveles de escolaridad, enfrentan mayores barreras para la inserción en ocupaciones de alta productividad en mercados de trabajo marcados por la precariedad y desigualdades estructurales (CEPAL, 2020a); por otro, el hecho de estar insertos en ese tipo de ocupaciones, que en general se caracterizan por menores

ingresos, representan un factor clave para su ubicación en los quintiles de menores ingresos. Así es que mientras el 30% de las personas ubicadas en el quintil de mayores ingresos está inserta en los sectores de baja productividad, esa proporción se eleva a casi el 80% en el primer quintil.

También es evidente la desigualdad de ingresos asociada a las brechas de afiliación y cotización a los sistemas de pensiones: mientras que entre las personas pertenecientes al primer decil de ingresos esa proporción era de solo el 8%, en el décimo decil esa cifra alcanzaba el 70,6%. A pesar de esa diferencia de 63 puntos porcentuales entre el primer y el décimo decil, también es muy significativo que, incluso entre el 10% de ocupados con mayor nivel de ingresos, aproximadamente uno de cada tres no estaba afiliado ni cotizando al sistema contributivo de pensiones, lo que evidencia la profundidad y la extensión de la informalidad laboral en los países de América Latina (CEPAL, 2021a).

En el Perú, las informaciones de la ENAHO para 2019 (elaboradas por Tomaselli, 2021) indican la misma tendencia: como porcentaje de la población ocupada la informalidad laboral varía de un 32% en el estrato A un 76% en el estrato E, y a partir del estrato C corresponde a más del 50% de la población ocupada⁴². En México, las estimaciones realizadas por Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021) sobre los municipios con altos índices de informalidad indican que en cuatro de las ocho regiones en que se divide el país (Noroeste, Centro Norte, Centro Sur y Suroeste), contar con un ingreso laboral inferior a dos salarios mínimos nacionales estaba fuertemente asociado a una situación de informalidad.

b) Sexo, edad y nivel educativo en el ámbito territorial

Los resultados de los estudios realizados en la Argentina, México y el Perú indican que la relación entre la edad de las personas ocupadas y la incidencia de la informalidad presenta una curva en forma de U: las mayores tasas de informalidad se encuentran entre las personas jóvenes y entre aquellas de 65 años y más, y las menores en las edades intermedias. Las elevadas tasas de informalidad entre las personas de 65 años y más, definidas en las estadísticas oficiales de los países como población fuera de la edad activa, parecen estar asociadas, tal como ha discutido la CEPAL (2018b), justamente con la dificultad de cumplir con los requisitos para acceder a una pensión a la edad de pensionarse, o bien, a la baja cobertura y a la insuficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones. Esto impulsa a un contingente importante de personas, provenientes en general de hogares de menores ingresos, con menores niveles educativos y, en consecuencia, con trayectorias laborales más precarias a lo largo del ciclo de vida, a permanecer en el mercado de trabajo en ocupaciones de baja calidad e informales, más allá de la edad en que teóricamente ya deberían estar jubiladas.

En el caso de México, a pesar de que las cifras a nivel nacional y en el ámbito de las unidades federativas registren tasas de informalidad más elevadas entre los jóvenes de 15 a 29 años, se observa que, en 4 de las 8 regiones en que se divide el país (entre ellas, las tres que presentan las menores tasas de informalidad: Noroeste, Noreste y Centro Norte), contar con un mayor porcentaje promedio de jóvenes ocupados es uno de los principales factores que predominan en los municipios con riesgo bajo de informalidad. Los otros dos factores que se destacan en esos municipios (en ese caso, en la totalidad de las 8 regiones) son un mayor porcentaje promedio de mujeres ocupadas y niveles más elevados de educación de los perceptores principales de ingresos en la familia. Además, las zonas con menor propensión a la informalidad corresponden a centros urbanos más desarrollados, en particular en zonas metropolitanas. Sin embargo, son también esas las áreas en que se concentra un mayor número de personas en ocupaciones informales en términos absolutos, lo que es un dato importante para la formulación de políticas públicas dirigidas a la transición hacia la formalidad y que deben considerar, entre diversos otros factores, no solo la proporción de trabajadores informales sobre el total de la

⁴² En el Perú, los estratos o niveles socioeconómicos se clasifican mediante letras, de la A (el nivel más alto) a la E (el más bajo) (Tomaselli, 2021).

ocupación sino también el volumen de esa población en términos absolutos⁴³. Esos resultados son muy relevantes e indican la importancia del desarrollo de políticas activas de elevación de los niveles de escolaridad (incluyendo la educación técnica y profesional), y de inserción de mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo en condiciones adecuadas como parte de estrategias integradas de desarrollo local y regional y de transición a la formalidad.

A su vez, en los municipios mexicanos con alto riesgo de informalidad los factores predominantes son los mayores porcentajes de población en la zona rural (en todas las regiones, con excepción de la Centro Norte), de población indígena (en seis de las ocho regiones; las excepciones son las regiones Noroeste y Centro Norte), de ocupados en actividades agrícolas (en cinco regiones: Noroeste, Noreste, Oeste, Este y Sureste), de personas que reciben ingresos laborales inferiores a dos salarios mínimos (en cuatro regiones: Noroeste, Centro Norte, Centro Sur y Sureste) y que no logran acceder a servicios de salud (en dos regiones: Oeste y Centro Norte).

En la Argentina también se registran tasas más elevadas de informalidad a nivel nacional entre los jóvenes de 15 a 24 años (equivalente a 70% del total de ocupados) en comparación con el tramo de edad de 35 a 49 años (33%) (datos de la ECETSS para 2018). Además, la tasa de informalidad es más elevada entre las mujeres (45%) en comparación con los hombres (41%) y entre las personas ocupadas con menores niveles de escolaridad: entre las que tienen secundaria incompleta o menos, la informalidad supera el 60%, disminuyendo a 45% entre aquellas que completaron la secundaria y a 16% entre quienes tienen educación terciaria o universitaria completa (Trujillo-Salazar, 2021).

A su vez, las estimaciones realizadas por Trujillo-Salazar (2021) indican que, en el agregado nacional, las mujeres tienen 1,6 veces más probabilidad de trabajar de manera informal en comparación con los hombres; además, los jóvenes entre 15 y 24 años tienen 5,7 veces más riesgo de ser trabajadores informales. De la misma forma que lo observado en México, la relación entre la edad y la informalidad tiene una forma de U: la probabilidad de ser informal es más elevada para los más jóvenes, disminuye en las edades intermedias y vuelve a crecer especialmente para los adultos mayores. Por otro lado, la educación es un factor de protección frente a la informalidad, ya que a mayor nivel educativo se reduce la probabilidad de estar en esa situación. Trabajar en los sectores de la construcción y transporte, en unidades productivas de hasta 5 trabajadores y como trabajadores por cuenta propia son los tipos de inserción laboral en donde es más alta la probabilidad de ser informal.

Pero el estudio también entrega información relevante sobre la forma en que esos promedios generales a nivel nacional se manifiestan en cada una de las grandes regiones del país (véase el cuadro 1).

Considerando en primer lugar las características personales de las personas ocupadas, se destaca el hecho de **ser joven** como el mayor factor de riesgo a la informalidad. En el ámbito nacional, tener entre 15 y 24 años representa un riesgo 5,7 veces más elevado de ser un trabajador informal. Además, este es el único factor de riesgo que aparece entre los tres principales en todas las regiones, variando de 4,2 veces en la región de Cuyo y en el Gran Buenos Aires a 8,5 veces en las regiones Noreste y Pampeana. Es el primer factor de riesgo en la región Noreste y en el Gran Buenos Aires, el segundo en las regiones Noroeste, Cuyo y Patagónica y el tercer en la región Pampeana. A su vez, **ser mujer**, en el ámbito nacional, casi duplica la probabilidad de estar en una situación de informalidad. Está presente como factor de riesgo en todas las regiones, en dos de ellas con guarismos superiores al 2, variando de 1,4 veces en las regiones de Cuyo y Pampeana a 2,3 en la región Noroeste y a 2,5 veces en la región Noroeste.

⁴³ Lo mismo ocurre en la Argentina, donde la mayor densidad de población ocupada en riesgo de informalidad está en los departamentos más poblados, que se ubican principalmente en el centro y noroeste argentino en áreas en que no necesariamente la tasa de informalidad es más elevada.

Cuadro 1
Argentina: factores asociados a la informalidad, por grandes regiones
(Probabilidad de ocurrencia - odds ratio)

Factores de riesgo	Argentina (total nacional)	Región Noreste (NEA)	Región Noroeste (NOA)	Región de Cuyo	Región Pampeana	Región Gran B. Aires	Región Patagónica
Tasa informalidad (en porcentajes) ^a	43,0	56,4	56,2	46,6	42,9	37,1	27,2
Tasa informalidad servicio doméstico (en porcentajes) ^b	79,0	94,8	91,1	83,3	81,2	64,5	66,2
Ser mujer	1,6	2,3	2,5	1,4	1,4	1,8	1,9
Ser joven (15-24 años)	5,7	8,5	6,6	4,2	8,5	4,2	5,8
No tener secundaria completa	0,8	1,0	2,6	0,6	0,4	1,6	0,7
Trabajar en (sector de actividad):							
• Construcción	4,8	5,0	6,0	2,0	9,0	3,9	6,8
• Transporte	3,2	2,3	9,0	0,6	10,4	2,1	0,5
• Industria manufacturera	1,7	3,4	3,1	1,0	2,0	1,5	2,3
• Hoteles/restaurants	1,7	3,4	1,6	1,1	2,8	1,6	1,7
Trabajar en unidad productiva hasta 5 ocupados	3,1	3,2	4,3	4,4	2,0	3,8	5,7
Ser trabajador/a por cuenta propia (TCP)	2,2	2,4	3,9	2,1	2,6	1,6	1,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Trujillo-Salazar (2021).

^a Tasas de informalidad por grandes regiones según la ECETSS 2018.

^b Tasas de informalidad según la ECETSS 2018.

Por último, el impacto de **no tener secundaria completa** sobre la probabilidad de ser un trabajador informal varía en forma importante entre las diversas regiones y es más elevado en el Gran Buenos Aires y principalmente en la región Noroeste, la que presenta la segunda mayor tasa de informalidad entre todas las regiones.

En segundo lugar, cuando se analiza la dimensión sectorial de la inserción laboral, el mayor factor de riesgo es trabajar en el sector de la construcción que, a nivel nacional, casi quintuplica la probabilidad de ser informal, seguido por trabajar en el sector de transporte. Pero también en esos casos se observan importantes diferencias a nivel regional. **Trabajar en el sector de la construcción** está entre los tres primeros factores de riesgo en todas las regiones, de acuerdo al modelo aplicado, con excepción de la región de Cuyo. El aumento de la probabilidad de ser informal para una persona ocupada en el sector de la construcción varía de dos veces en la región de Cuyo a 9 veces en la región Pampeana. Aparece en primer lugar en la región Patagónica, en 2º lugar en las regiones Noreste, Pampeana y Gran Buenos Aires y en tercer lugar en la región Noroeste. A su vez, **trabajar en unidades productivas de hasta 5 personas ocupadas** duplica la probabilidad de ser informal en la región Pampeana, la triplica en la región Noroeste, equivale a 4 veces más en las regiones del Gran Buenos Aires, Patagónica y de Cuyo y equivale a 5,7 veces en la región Patagónica, donde es el principal factor de riesgo. Trabajar en el **sector transporte** es el principal factor de riesgo en dos regiones (Noroeste y Pampeana), en las cuales prácticamente decuplica la probabilidad de trabajar en la informalidad.

En tercer lugar, **trabajar en unidades productivas con hasta 5 personas ocupadas** triplica la probabilidad de informalidad en el ámbito nacional, en probabilidades que oscilan entre dos veces en la región Pampeana a más de 4 en las regiones Noroeste y de Cuyo. Por último, **ser trabajador/a por cuenta propia** duplica la probabilidad de estar en una situación de informalidad a nivel nacional y, en el ámbito regional varía de 1,4 veces en la región Patagónica a 3,9 veces en la región Noroeste.

Vale señalar que, a pesar de que el modelo utilizado en el estudio no permite el análisis de la combinación de esas diversas situaciones, la literatura sobre el tema en América Latina permite suponer que la vivencia simultánea de dos o más de esas condiciones potencia los riesgos de la informalidad y, por lo tanto, debiera ser considerada tanto en el diagnóstico del tema como en la formulación de las políticas de promoción de la formalización. Por ejemplo, ser joven y mujer, o ser joven y trabajar en empresas de hasta 5 ocupados en los sectores de la construcción y el transporte, seguramente aumentan aún más el riesgo a la informalidad observado en cada una de esas situaciones por separado.

Vale también hacer una observación sobre la ocupación en el servicio doméstico, a pesar de que esa variable no fue incorporada en el modelo por ser considerada un “predicador casi perfecto de formalidad”. A pesar de que la tasa de informalidad es efectivamente muy elevada en ese sector (79% en el promedio nacional) y superior a 80% en cuatro de las seis regiones consideradas, también presenta una importante heterogeneidad regional, variando de 94,8% en la región Noreste (la que presenta la mayor tasa promedio de informalidad para el total de la ocupación) a 64,5% en la región del Gran Buenos Aires, la que presenta la segunda menor tasa promedio de informalidad para el total de la ocupación. Eso significa que en algunas regiones hay un porcentaje significativo de personas ocupadas en ese sector que no está en situaciones de informalidad.

En el Perú, las cifras de la ENAHO 2019 revelan las mismas tendencias verificadas en la Argentina, aunque en magnitudes mucho mayores: en el ámbito nacional la tasa de informalidad entre las mujeres (76%) es más elevada que la de los hombres (71%) y la relación entre edad e informalidad también presenta una curva en forma de U: entre adolescentes y jóvenes de 14 a 18 años prácticamente la totalidad (99%) de la inserción laboral se da en condiciones de informalidad; entre los jóvenes de 19 a 24 esa proporción es de 81%, disminuye a 69% entre en el tramo de 25 a 65 años de edad y vuelve a elevarse a 87% entre las personas de 66 años y más. A su vez, mientras más elevado es el nivel educativo más reducida es la tasa de informalidad (Tomaselli, 2021).

Los resultados de las estimaciones realizadas por Tomaselli (2021) también evidencian la heterogeneidad en que se manifiestan esas tendencias generales (mayor informalidad entre las mujeres, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo) en los distintos territorios (departamentos y distritos) en que se divide el país. Por ejemplo, ser hombre disminuye la probabilidad de contar con un trabajo informal en 19 de los 26 departamentos, en proporciones que varían de un máximo de 12 puntos porcentuales en la Provincia Constitucional de Callao, a una cifra inferior a dos puntos en Cajamarca. A su vez, el mayor riesgo de estar en una situación de informalidad en el caso de los adolescentes y jóvenes se reproduce en 25 de los 26 departamentos, pero la incidencia de ese factor (un año adicional de edad) en la reducción del riesgo de informalidad también es heterogénea territorialmente, variando de un máximo de 3,5 puntos porcentuales en Ica a un mínimo de 0,4 puntos porcentuales en Huancavelica. La relación entre mayor escolaridad y menor informalidad observada a nivel nacional (un año más de estudios implica una caída de 2,6 puntos porcentuales en el riesgo de informalidad) se repite en todos los departamentos, evidenciando la importancia de aumentar la escolaridad como vía de disminución de la informalidad. Sin embargo, también se observa una significativa heterogeneidad territorial: la incidencia de ese factor en la tasa estimada de informalidad varía de 4,5 puntos porcentuales en Lima Metropolitana a 0,3 puntos porcentuales en Huancavelica.

Asimismo, trabajar por cuenta propia es identificado como el principal factor de riesgo, aumentando en 17 puntos porcentuales la probabilidad de estar en la informalidad y esa tendencia se manifiesta en 25 de los 26 departamentos (la excepción es Madre de Dios), variando de un máximo de 36 puntos porcentuales en la Provincia Constitucional del Callao a 2,4 en Huancavelica. Con relación a la distribución sectorial del empleo, se destacan como factores de riesgo en particular los servicios (incluyendo el servicio doméstico), la construcción y la agricultura⁴⁴. Según Tomaselli (2021), la ruralidad en el Perú es casi un sinónimo de informalidad. En las zonas rurales, casi todos los trabajadores pobres son informales y el 95% de los que no son pobres también se hallan en esta condición. Pero también existen impactos diferenciados de la composición sectorial del empleo sobre la informalidad, que están asociados a la heterogeneidad productiva territorial. Lo mismo ocurre con la situación de los empleadores: mientras que a nivel nacional, ser empleador reduce el riesgo de informalidad laboral en 6,6 puntos porcentuales, en 16 de los 27 departamentos esta variable no mostró significación estadística.

Por último, los principales resultados de las estimaciones realizadas a nivel distrital por Tomaselli (2021) coinciden en gran medida con las estimaciones a nivel departamental: los distritos con mayor riesgo de informalidad tienen menores niveles de escolaridad promedio y mayor proporción de trabajadores por cuenta propia y de empresas de menor tamaño. Además, son distritos con una mayor vocación agrícola. Las menores tasas de informalidad se encuentran en la franja costera, en particular en el territorio conformado por Lima metropolitana, Ica y Arequipa y los distritos de la sierra son los que concentran las mayores tasas de informalidad.

En síntesis, el análisis de los factores de riesgo de la informalidad a nivel subnacional confirma lo ya constatado en el ámbito nacional con relación a la mayor incidencia del fenómeno entre las mujeres, las personas jóvenes y con menores niveles educativos y quienes están ocupados en microempresas o como trabajadores por cuenta propia y en determinados sectores de la economía. Además, evidencian cómo esos factores adquieren magnitudes distintas y se combinan en formas diversas en los distintos territorios, lo que a su vez está muy relacionado con las estructuras productivas que los caracterizan y a la composición de su fuerza de trabajo.

Con relación a los temas de género y de edad, los datos invitan a profundizar el análisis, ya que, si por un lado las tasas de informalidad son superiores entre los jóvenes y las mujeres, un mayor porcentaje tanto de jóvenes como de mujeres ocupadas es uno de los principales factores registrados en municipios con menores tasas de informalidad, junto con los niveles más elevados de educación de los perceptores principales de ingresos en las familias. Eso reafirma la importancia del diseño e implementación de estrategias y políticas de elevación de los niveles de escolaridad (incluyendo la educación técnica y profesional), y de inserción activa de mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo en condiciones de trabajo decente, como parte de estrategias integradas de desarrollo local y regional y de transición a la formalidad, tal como se define en la Recomendación 204 de la OIT.

Los datos también refuerzan la necesidad de desarrollar intervenciones específicas para sectores productivos con mayores niveles de informalidad, tales como la construcción, transporte, hoteles y restaurantes, servicio doméstico, y también para la industria manufacturera, en especial en las pequeñas unidades productivas y entre los trabajadores por cuenta propia.

⁴⁴ En cuatro departamentos (Ayacucho, Cajamarca, Cusco y Moquegua), este sector económico es un predictor perfecto de informalidad laboral, o sea, todas las personas que trabajan en la agricultura son informales. En otros nueve (Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, Tacna y Ucayali), más del 99% de los agricultores son informales. En el resto de los departamentos, la agricultura aumenta el riesgo de caer en la informalidad, con la excepción de Callao, donde no muestra significación estadística (Tomaselli, 2021).

C. La dimensión de género de la informalidad

Aunque poco presente en los estudios iniciales y más clásicos de PREALC sobre el Sector Informal Urbano en los años 70 y 80, el tema de género ha sido progresivamente incorporado a la discusión sobre informalidad tanto en el ámbito global como regional.

Un marco importante en ese proceso ha sido la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se discute y se redefine la conceptualización de la OIT sobre la informalidad. Tanto en el documento base de la discusión presentado a los constituyentes tripartitos de la OIT (representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), como en la resolución que expresa los acuerdos a que se llega en la ocasión (OIT, 2002a; 2002b), el tema de género está presente. En OIT (2002a) se señala que en la mayoría de los países las tasas de informalidad son más elevadas entre las mujeres en comparación con los hombres y que hay determinados tipos de ocupación y segmentos de la economía informal donde las mujeres (en particular, las migrantes internas o internacionales y aquellas que son parte de los grupos racial y étnicamente discriminados) se concentran y están sobrerrepresentadas. Entre ellos, en el caso de América Latina, se destacan el servicio doméstico, las trabajadoras familiares no remuneradas (ocupadas sin remuneración) y las trabajadoras subcontratadas y a domicilio, en tanto que los hombres están concentrados principalmente en los demás empleos asalariados informales (como los ocupados en la microempresa y trabajadores por cuenta propia). Así, la segmentación ocupacional por género que caracteriza el conjunto del mercado de trabajo también se observa al interior de la economía informal. En los sectores de la economía informal en que se concentran las mujeres, la calidad de los empleos es más precaria y los niveles de protección social son inferiores, configurando así *déficits de trabajo decente* significativamente más elevados.

A su vez, la Resolución sobre trabajo decente y economía informal adoptada en la ocasión (OIT, 2002b), reconoce y subraya la dimensión de género en el fenómeno de la informalidad, señalando la relación entre la feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad y la mayor propensión a la informalidad. "Las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños. También se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos. Así pues, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal" (punto 20).

El punto 20 de dicha Resolución también enfatiza que las mujeres, las personas jóvenes, migrantes y adultas mayores tienen mayor riesgo de experimentar déficits más graves de trabajo decente en la economía informal y que las formas inaceptables de trabajo, que constituyen graves violaciones a los derechos humanos y a los derechos fundamentales en el trabajo, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, son elementos característicos de la economía informal. Además, como parte de los "marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala" (OIT, 2002b, punto 26) plantea la necesidad de (...) "conceder especial atención a las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el cuidado de personas", así como enfrentar las desigualdades de género en la legislación relativa a los derechos de propiedad y control de bienes para facilitar su transición a la formalidad. Asimismo, en el programa prioritario de asistencia técnica de la OIT de promoción de la transición de la economía informal a la economía formal, se incluyen los siguientes puntos: a) abordar el problema de la discriminación en la economía informal, con políticas y programas destinados específicamente "a las personas más vulnerables, en especial las mujeres, los jóvenes en busca de su primer empleo, los trabajadores de edad despedidos" (OIT, 2002b, pág. 11, punto 37l) los migrantes y quienes viven con el VIH/SIDA); b) "...aplicar estrategias que garanticen a las mujeres la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute del trabajo decente" (OIT, 2002b, pág. 11, punto 37m); c) apoyar

a los Estados Miembros a "...recopilar, analizar y divulgar estadísticas desglosadas y coherentes sobre la magnitud, la composición y la contribución de la economía informal que ayuden a identificar grupos concretos de trabajadores y unidades económicas de la economía informal y sus problemas, y que sirvan de base para formular programas y políticas apropiados" (OIT, 2002b, pág. 11, punto 37n). Aunque ese último punto no haga una referencia concreta a las mujeres, se entiende que la desagregación por sexo es parte de esa propuesta, ya que ellas están incluidas entre los grupos de trabajadores que deben ser considerados en las políticas dirigidas al sector informal.

En la actualidad existe una importante literatura relativa a la dimensión de género de la informalidad en los países de América Latina⁴⁵. En el ámbito de la CEPAL y de la Agenda Regional de Género⁴⁶, el tema ha estado presente, constituyéndose en uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género analizado por los gobiernos de la región en el marco de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe⁴⁷. También la CEPAL ha destacado la importancia del análisis de la informalidad y su impacto sobre la autonomía económica de las mujeres, principalmente vulnerando la estabilidad de sus ingresos y perjudicando sus trayectorias laborales así como las posibilidades de contar con ingresos propios en las etapas de retiro, lo que se agudiza con la mayor esperanza de vida de las mujeres (más años de vejez) y la sobrecarga de los cuidados tanto en etapas de inserción en el mercado laboral como en la fase de retiro sosteniendo la red de cuidados para que otras mujeres más jóvenes puedan insertarse laboralmente ("colchón/redes de abuelas")⁴⁸.

En los análisis de la CEPAL sobre las desigualdades de género, las aproximaciones al tema de la informalidad laboral, uno de los indicadores clave de la calidad de sus empleos, se hacen, por un lado, evidenciando su sobrerrepresentación en los sectores de baja productividad. Las cifras más recientes indican que alrededor de 2019, mientras que en el promedio de 18 países de América Latina el 48,1% de los hombres ocupados estaban insertos en sectores de baja productividad, en el caso de las mujeres esa cifra se alzaba a 51,8% (véase el gráfico 3).

El otro indicador utilizado es el porcentaje de mujeres ocupadas que están afiliadas o cotizan a los sistemas de seguridad social. Con cifras de alrededor de 2016, se verifica que el 82,2% de las mujeres ocupadas en los sectores de baja productividad no estaban afiliadas o cotizando a un sistema de pensiones. En 11 de esos 18 países esas cifras eran cercanas o superiores al 90% (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela), y los únicos donde un porcentaje más significativo de mujeres ocupadas en los sectores de baja productividad estaban cubiertas por un sistema de pensiones eran Chile y el Brasil (aproximadamente, un 40%) y en el Uruguay (casi el 50%) (CEPAL, 2018a; Vaca-Trigo, 2019).

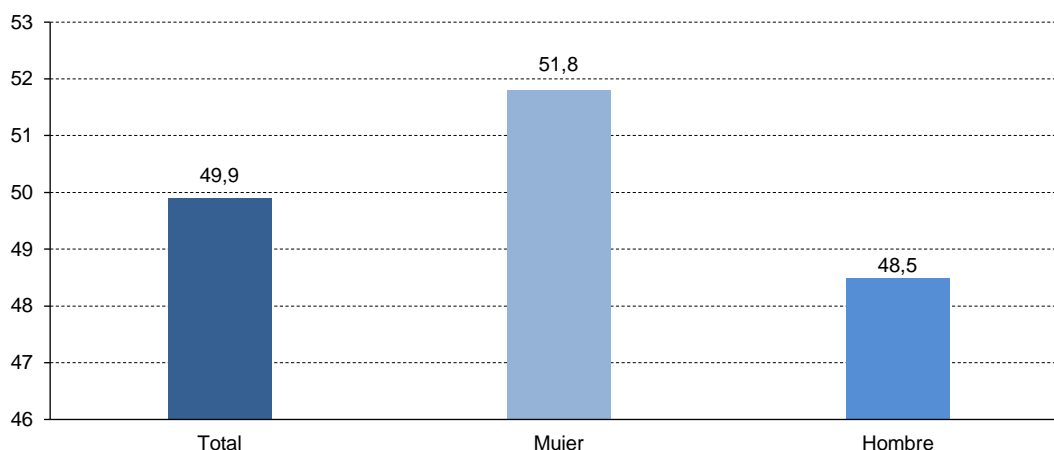
⁴⁵ Para un cuidadoso balance de la evolución de los estudios realizados en el ámbito de la OIT sobre informalidad que consideran la situación de las mujeres y las desigualdades de género hasta 2008 a escala mundial y con importantes referencias específicas a América Latina y el Caribe, véase Chant y Pedwell (2008). Para un análisis más reciente de los indicadores sobre informalidad desagregados por sexo en el ámbito mundial, pero que también incluye información relevante sobre América Latina, véase OIT (2018a).

⁴⁶ La Agenda Regional de Género comprende los acuerdos asumidos por los Estados miembros de la CEPAL en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América latina y el Caribe desde la primera reunión en La Habana en 1977 hasta la actualidad.

⁴⁷ Véase la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. CEPAL, 2016.

⁴⁸ Existe una amplia bibliografía al respecto. Véase, entre otros, CEPAL (2020a, 2019b, 2019c, 2018a, 2018b, 2016c) y Vaca-Trigo (2019).

Gráfico 3
América Latina (18 países): población de 15 años y más ocupada en sectores de baja productividad como proporción del total de la ocupación y por sexo^a, alrededor de 2019 o último año disponible
(En porcentajes)



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.

Entre las principales barreras que enfrentan las mujeres para acceder a empleos formales está la alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que siguen desempeñando en ausencia de una división más justa y equitativa de ese tipo de trabajo al interior de los hogares entre hombres y mujeres, así como de políticas y sistemas de cuidado adecuados. En efecto, en América Latina, las mujeres dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado una cantidad de tiempo tres veces superior a aquella dedicada por los hombres y ese porcentaje es 39% superior entre aquellas que pertenecen al primer quintil de ingresos (el 20% de menores recursos) en comparación con el quinto quintil (el 20% de mayores recursos) (CEPAL, 2017a; CEPAL/ONU MUJERES, 2020). Esa situación, combinada con los diversos mecanismos de discriminación y segmentación ocupacional por motivos de género que persisten en los mercados de trabajo latinoamericanos, dificulta la inserción de las mujeres, en especial aquellas con menores niveles educativos y provenientes de hogares de menores ingresos, en empleos asalariados formales de jornada completa y las empuja hacia formas de inserción laboral precarias, desprotegidas, con baja remuneración y sin acceso a la protección social y a los derechos laborales, como el trabajo por cuenta propia de baja calificación, diversas formas de empleo en régimen de subcontratación o tercerización o el trabajo a domicilio⁴⁹. Como se puede ver en el cuadro 2, el porcentaje de mujeres empleadoras y asalariadas sobre el total de la ocupación femenina en América Latina (alrededor de 2016) era significativamente inferior en comparación con los hombres, y su presencia en el servicio doméstico decuplicaba a la de los hombres y era casi 2,5 veces más elevada en el trabajo familiar no remunerado. La única categoría ocupacional en que se registraba un equilibrio relativo entre hombres y mujeres era la de trabajadores por cuenta propia.

⁴⁹ Para un análisis más detallado sobre esas tendencias véase Vaca-Trigo (2019).

Cuadro 2
América Latina (18 países): distribución de la población ocupada por sexo
y categoría ocupacional, alrededor de 2016 ^a
(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres
Empleadores/as	3,4	5,7
Asalariados/as	54,1	63,2
Servicio doméstico	10,5	0,5
Trabajadores/as por cuenta propia	26,0	27,9
Trabajadores/as familiares no remunerados/as	6,0	2,6

Fuente: Vaca-Trigo (2019), con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los países.

^a Promedios ponderados. Los datos corresponden al año 2016 para la Argentina, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, Honduras, México, Panamá, el Perú, el Paraguay, El Salvador y el Uruguay. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile y el Ecuador son de 2015 y de 2014 para el caso de Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela.

1. Trabajo doméstico remunerado

En la discusión sobre la dimensión de género de la informalidad, el análisis de la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas merece una atención especial. No solo por su importancia en el total de la ocupación femenina, sino también por constituir una de las principales formas de entrada al mercado de trabajo de las mujeres provenientes de hogares con menores ingresos y con menores niveles educativos, así como por el hecho de ser una de las expresiones más claras de la desvalorización del trabajo de las mujeres y de las múltiples formas de discriminación que las afectan, donde se entrecruzan y potencian las desigualdades de clase, género, condición étnico-racial, territorio y origen nacional.

Actualmente, el total de personas ocupadas en el servicio doméstico en América Latina asciende a poco más de 12 millones, la gran mayoría de las cuales (94%) son mujeres. En promedio, 1 de cada 10 mujeres ocupadas (10,5% del total) es una trabajadora doméstica remunerada, aunque existen importantes diferencias por país. En 2018, el porcentaje de mujeres de 15 años y más ocupadas en el servicio doméstico sobre el total de la ocupación femenina era superior al promedio regional en cinco países: aproximadamente 17% en Costa Rica, la Argentina y el Paraguay; 14,3% en el Brasil y 13,1% en la República Dominicana. Además, en la Argentina, Costa Rica y la República Dominicana una importante proporción de las trabajadoras domésticas remuneradas son migrantes (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020). Sus salarios corresponden a 62% del promedio del conjunto de las trabajadoras asalariadas (CEPAL/UNFPA, 2020) y existe en el sector una incidencia importante de trabajo infantil⁵⁰. Asimismo, en los seis países para los cuales se cuenta con información sobre la situación de las personas afrodescendientes en las encuestas de hogares (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay), alrededor de 2018, el peso del trabajo en el servicio doméstico en el total de la ocupación de las mujeres afrodescendientes (17,3%) era el doble en comparación con las mujeres no afrodescendientes ni indígenas (8,5%) (CEPAL/UNFPA, 2020).

Las tasas de informalidad son extremadamente elevadas en el servicio doméstico y se expresan no sólo en la baja cobertura de la seguridad social, sino también en el bajo nivel de registro o firma de contrato

⁵⁰ Las últimas estimaciones de la OIT y de la UNICEF indican que en 2020 habría, a escala global, 7,1 millones de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años en situación de trabajo infantil en el servicio doméstico, 4,4 millones de las cuales son del sexo femenino (OIT/UNICEF, 2021). En el mismo año habría en América Latina y el Caribe 349.000 niños, niñas y adolescentes trabajando en el servicio doméstico, de los cuales 308.500 (el 88,4% del total) serían niñas y adolescentes del sexo femenino, de acuerdo con la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/>.

de trabajo, propiciando situaciones de frecuente incumplimiento de la legislación laboral relacionada con las jornadas laborales, pago de vacaciones, horas extras, respeto al descanso semanal remunerado y licencia de maternidad, entre otros. En muchos países de América Latina la legislación laboral no exige la firma de contrato escrito y en solo algunos de ellos esa exigencia se aplica al trabajo doméstico remunerado⁵¹. La falta de este requisito de formalización y prueba de la relación laboral contribuye a reproducir los altos niveles de informalidad del sector (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020). Además, en la mayoría de los países, aunque las trabajadoras domésticas remuneradas estén cubiertas en la legislación laboral y cuenten con un contrato formal de trabajo, siguen, en muchos casos, excluidas de diversos dispositivos de esa legislación, como por ejemplo la delimitación de la jornada laboral y el acceso a los seguros de desempleo (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020; CEPAL/OIT/ONU MUJERES, 2020; CEPAL 2016c).

La adopción del Convenio 189 sobre trabajadores y trabajadoras domésticos por la OIT en 2011, ratificado a la fecha por 17 países de América Latina y el Caribe, significó un importante fortalecimiento del proceso de cambios legislativos dirigidos a incorporar a las trabajadoras domésticas remuneradas tanto a la normativa laboral para el conjunto de los trabajadores asalariados, como a la normativa de la seguridad social, además de representar un importante instrumento de empoderamiento de las organizaciones sindicales de las trabajadoras domésticas remuneradas (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020; Lexartza, Chaves y Carcedo, 2016)⁵². Es necesario señalar que el establecimiento de la obligatoriedad de la cobertura de seguridad social para las trabajadoras domésticas remuneradas es muy reciente en la gran mayoría de los países de América Latina: hasta inicios de los años 2000, solo existía en algunos pocos casos.

Entre los cambios legislativos implementados en las dos últimas décadas pueden ser mencionados los siguientes (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020): en el Estado Plurinacional de Bolivia (2003) y el Perú (2003) se reemplazó la legislación que no contaba con criterios de protección de derechos y en Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay fueron introducidos cambios en la legislación destinados a ampliar esos derechos; en el Uruguay (2006) se adoptó una ley que vino a suplir un vacío, ya que las trabajadoras domésticas remuneradas carecían de regulación específica y se encontraban mayormente excluidas del derecho del trabajo; la Argentina estableció una nueva legislación consagrando la igualdad de derechos laborales para las trabajadoras domésticas remuneradas; el Brasil aprobó en 2013 una reforma constitucional que extendió al trabajo doméstico remunerado el conjunto de derechos de la categoría, ampliando los que ya habían sido reconocidos para el sector en la Constitución en 1988 (Valiente, 2016) y México adoptó en 2019 una a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley de Seguro Social, cambiando disposiciones que otorgaban a las trabajadoras domésticas remuneradas menos derechos en comparación con el resto de los trabajadores.

Sin embargo, aún persisten exclusiones o inexistencia de obligatoriedad de afiliación de las trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en diversos países de la región ⁵³. Además, el nivel de incumplimiento permanece muy elevado, lo que tiene fuertes impactos negativos en sus derechos jubilatorios, seguros de salud, licencias por enfermedad, licencias por maternidad y otras prestaciones asociadas a la seguridad social (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020). En ese contexto, alrededor de 2018, el porcentaje de trabajadoras domésticas remuneradas cubiertas por la seguridad social (promedio ponderado para 18 países de América Latina) era de solamente el 25,9%, mientras que para el conjunto de las trabajadoras asalariadas esa cifra alcanzaba el 71,2%. Sin embargo, en cuatro (4)

⁵¹ Solo en la Argentina, el Estado Plurinacional Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Paraguay se establece la obligación de un contrato de trabajo escrito o formalizado, a lo que se han sumado recientemente México y Perú (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020).

⁵² De los 30 países que han ratificado el Convenio 189 hasta 2020, 17 son de América Latina y el Caribe (lo que corresponde a 57% del total de las ratificaciones), 8 son de Europa (27% del total de ratificaciones), 4 de África (13% del total) y apenas uno de Asia (3%) (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020).

⁵³ A la fecha, la cobertura de la seguridad social para el trabajo doméstico remunerado tiene un carácter voluntario en Panamá, está excluido en El Salvador, Honduras y la República Dominicana y está cubierto de forma muy restringida en Guatemala. En México, la reciente modificación realizada a la Ley del Seguro Social extendió la cobertura a ese sector solo a partir de 2020 (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020).

países ese porcentaje era significativamente más elevado: el Brasil (38,9%), el Ecuador (41,7%), Chile (50,5%) y el Uruguay (70,7%) (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020).

Recuadro 3 Trabajo doméstico, informalidad y baja productividad

La definición del trabajo doméstico, tanto remunerado como no remunerado, como un trabajo de baja productividad, amerita una discusión. Hay una amplia literatura que reivindica justamente el valor, no solo social sino también económico, de ese tipo de trabajo, asociado al cuidado y fundamental para la reproducción de la vida, de la sociedad, de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, también de la economía.

Con relación al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, ejercido fundamentalmente por las mujeres, varios países de América Latina han desarrollado mediciones con el propósito de valorarlo económicamente y, de esa forma, visibilizar su aporte a la economía y a la sociedad. Los resultados de esas mediciones revelan que ese aporte sería equivalente a entre 15,2% del PIB en el Ecuador (2012) y el 24,2% del PIB en México (2014) (CEPAL, 2016c; 2019b). El aporte económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado incluso superaría el de cualquier otra actividad económica en algunos países, como México (CEPAL, 2017a) y el Ecuador, donde sería superior a la extracción de petróleo y la construcción (11,3% y 11,8% del PIB, respectivamente). En El Salvador, ese aporte (que correspondería al 21,3% del PIB) sería similar al de los dos sectores más importantes de la economía: la industria manufacturera y el sector de comercio, restaurantes y hoteles (CEPAL, 2016c).

A su vez, según CEPAL (2109c) y Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo (2020), existe un fuerte prejuicio con relación a una supuesta falta de calificación requerida para el trabajo doméstico y de cuidados remunerado. "A pesar de la creciente demanda de estas labores y la complejidad de su desempeño, todavía se perciben como una extensión de las funciones domésticas "naturales" de las mujeres y no se reconoce que en la actualidad el trabajo doméstico (incluido el trabajo de cuidado) exige una gran variedad de habilidades y especialización. Se espera que las personas ocupadas en este sector realicen tareas múltiples. Algunas de esas tareas son de complejidad limitada (por ejemplo, el aseo y el planchado), pero otras son más complejas (por ejemplo, las que requieren el manejo de artefactos domésticos con múltiples funciones, la ayuda a niños y niñas en tareas escolares y el cuidado de personas adultas mayores, con discapacidad o enfermas). Dado el envejecimiento y la longevidad de la población y el número creciente de personas que necesitan cuidados a largo plazo, la atención ambulatoria en los hogares va adquiriendo mayor importancia. Muchas trabajadoras que se desempeñan en tareas de cuidado dentro de un hogar asumen responsabilidades que en otros contextos corresponden a trabajadoras cualificadas del área de la salud o de la enseñanza. Estas responsabilidades incluyen las de administrar fármacos, controlar signos vitales (por ejemplo, la presión arterial y el nivel de oxígeno en la sangre), cuidar la higiene y realizar traslados de personas mayores no autovalentes, entre otras" (CEPAL, 2019c, pág. 157).

Por lo tanto, ¿debe el trabajo doméstico remunerado ser considerado, por definición y en su conjunto, como un trabajo de baja productividad y como un *proxy* adecuado para una situación de informalidad? A pesar del hecho incontestable que las tasas de informalidad en el empleo doméstico son significativamente más elevadas que aquellas registradas en el conjunto del empleo asalariado y que, en muchos países de América Latina hasta hace muy poco tiempo las trabajadoras domésticas remuneradas se encontraban legalmente excluidas de la cobertura de la seguridad social, esa no parece ser la definición más apropiada para tanto para analizar las condiciones de trabajo y las relaciones laborales existentes como para aportar al diseño y a la implementación de estrategias de formalización de ese importante sector de la ocupación, en especial de la ocupación femenina.

En ese sentido, es importante observar que las resoluciones de la XVII CIET (2003), al avanzar en la definición del empleo informal y el sector informal, pasaron a diferenciar, al interior del trabajo doméstico remunerado, los empleos formales y los empleos informales. Diversos países de América Latina han introducido esa diferencia en sus estadísticas oficiales a través de algunos indicadores, entre los cuales el más común es clasificar a las personas ocupadas en el servicio doméstico que están afiliadas o cotizan a un sistema de pensiones o de salud como trabajadoras formales y aquellas que no están afiliadas o cotizan a un sistema de pensiones o de salud como trabajadoras informales.

Seguir profundizando esa discusión es un aspecto importante de la búsqueda de mejores instrumentos y mecanismos tanto de diagnóstico de la complejidad y heterogeneidad del fenómeno de la informalidad y de las desigualdades de género en América Latina, como de elaboración de estrategias y políticas capaces de avanzar hacia la formalización de las diversas formas de empleo.

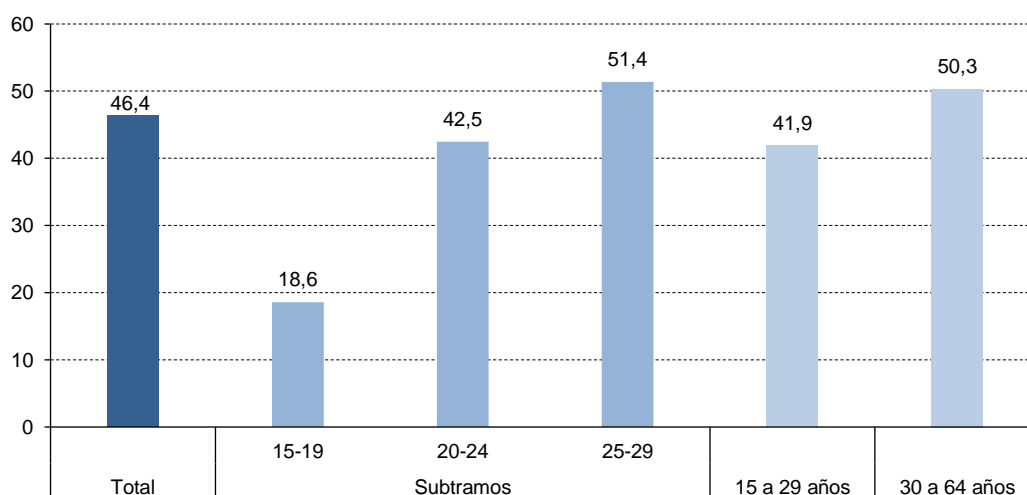
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos y análisis de Panorama Social de América Latina 2016 (CEPAL, 2017a); Panorama Social de América Latina 2018 (CEPAL, 2019b); La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (CEPAL, 2019c) y Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico no remunerado en América Latina y el Caribe (Valenzuela y otros, 2020).

D. Juventud e informalidad

Es un consenso en la literatura sobre América Latina la identificación de tasas más elevadas de informalidad entre la población juvenil⁵⁴, aunque esas tasas también hayan disminuido entre mediados de la primera década y mediados de la segunda década del presente siglo, en un contexto marcado por un significativo aumento en las tasas de formalidad para el conjunto de la ocupación (OIT, 2014b y 2013b). En diversos países, tal como fue discutido en la segunda sección de este capítulo, la curva de la informalidad por edad tiene una forma de U, o sea, es más elevada en los más jóvenes y en las personas ocupadas con más edad, en especial aquellas de 65 años y más, en el caso de quienes ya se encuentran en edad de jubilación, pero permanecen en el mercado de trabajo, en gran medida debido a la falta de cobertura de los sistemas de pensiones o a la insuficiencia de sus prestaciones (CEPAL, 2018b). También se ha evidenciado, en los estudios de Trujillo-Salazar (2021); Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021) y Tomaselli (2021) sobre la Argentina, México y el Perú, que las tasas de informalidad entre los jóvenes son más elevadas no solo en los agregados nacionales, sino también, aunque en magnitudes diversas, en los diferentes territorios subnacionales.

De la misma forma que para el conjunto de la fuerza de trabajo, la incidencia de la informalidad entre las personas jóvenes ocupadas tiende a ser más elevada entre los trabajadores por cuenta propia en comparación con los asalariados y en las pequeñas y micro empresas en comparación con las empresas de mayor tamaño, aunque en todas esas categorías ocupacionales las tasas de informalidad sean superiores para los jóvenes en comparación con los adultos.

Gráfico 4
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^a, alrededor de 2019 o último año disponible
(En porcentajes)



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.

⁵⁴ Véase, entre otros, CEPAL (2006, 2014, 2017b); CEPAL/OIJ/IMJUVE (2014); OIT (2007, 2013b, 2014c y 2015b); Weller (2003); Trucco y Ullmann (2015) y Espejo y Espindola (2015).

Uno de los indicadores de la mayor informalidad laboral entre los jóvenes es la menor cobertura de la seguridad social con que cuenta esa población. En 2019, el porcentaje de personas jóvenes ocupadas de 15 a 29 años que estaban afiliadas o contribuían a un sistema de pensiones (41,9%) era 8,4 puntos porcentuales inferior al porcentaje de personas de 30 a 64 años en esa misma situación (50,3%) (véase el gráfico 4). Sin embargo, se observan grandes diferencias por grupos de edad al interior de ese grupo: mientras poco más de la mitad de los jóvenes de 25 a 29 años está afiliada o cotiza a un sistema de pensiones (porcentaje que es levemente superior al promedio de la población de 30 a 64 años), esa cifra baja a 42,5% en el tramo de 20 a 24 años y a menos de 20% entre aquellos de 15 a 19 años. Esas grandes diferencias por grupos de edad deben ser debidamente consideradas tanto al momento de realizar los diagnósticos sobre las situaciones de informalidad de las personas jóvenes como de formular e implementar políticas para la formalización de su trabajo.

A su vez, análisis realizados por la OIT indican la existencia de un mayor porcentaje de empleo informal, sin cobertura de la seguridad social, entre jóvenes ocupados en sectores no clasificados como de baja productividad, como por ejemplo asalariados de empresas de más de 5 ocupados y trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos. En 2011, en el agregado regional para 14 países de América Latina, 31,7% del total de jóvenes que laboraban en empresas del sector formal estaban en situación de informalidad laboral, lo que doblaba con creces el porcentaje de personas adultas en esa situación (15,5%)⁵⁵ (OIT, 2013b). A su vez, 22,6% de los jóvenes de 15 a 24 años que trabajaban como asalariados en empresas del sector privado de más de 10 empleados eran informales, mientras que para los de 25 años y más ese porcentaje era de 12,3% (OIT, 2015b).

Como ya se ha señalado, el impacto de la pandemia del COVID 2019 ha afectado en forma severa el empleo de las personas jóvenes, resultando no solo en el incremento de sus tasas de desocupación, sino también en una importante reducción de sus tasas de participación y desocupación⁵⁶. Considerando que la recuperación del empleo que se viene observando en 2021, después del período en que estuvieron vigentes las medidas más severas de confinamiento, está fuertemente marcada por el peso de las ocupaciones informales (CEPAL, 2021d; Maurizio, 2021b), es previsible que las tasas de informalidad entre las personas jóvenes aumenten en forma acentuada. Eso exige una atención redoblada a los esfuerzos dirigidos a la extensión de la cobertura de la protección social de las personas jóvenes, así como de ampliación de sus oportunidades de inserción laboral en condiciones de trabajo decente.

E. Desigualdades étnico-raciales, informalidad y territorio

La relación entre informalidad y las desigualdades étnico-raciales es un tema aun insuficientemente diagnosticado en América Latina, con poca presencia tanto en la discusión conceptual como en la investigación empírica relacionada con la problemática de la informalidad, así como en la discusión de políticas necesarias a su superación. Aún menos frecuente son los análisis que consideran la dimensión territorial de ese fenómeno.

Uno de los principales motivos que explica esa doble carencia es justamente la falta de información estadística confiable y sistemática sobre los principales indicadores económico-sociales desagregados por condición étnico-racial, en especial aquellos relacionados con el mundo del trabajo y

⁵⁵ Los porcentajes más elevados de jóvenes en esa situación se registraban en el Paraguay y el Perú (aproximadamente 70%) y los menores, en Costa Rica (24%) y el Uruguay (14%) (OIT, 2013b).

⁵⁶ En 2020, en comparación con 2019, la tasa de desocupación de las personas jóvenes aumentó en 3 puntos porcentuales (de 20% a 23%), lo que corresponde, en números absolutos a aproximadamente 7 millones de personas. Asimismo, sus tasas de participación y ocupación disminuyeron respectivamente 5 y 6 puntos porcentuales. La tasa de participación cae de 47,5% para 42,4% y la tasa de ocupación de 38,1% a 32,7% (los datos corresponden al promedio de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) (CEPAL, 2021d).

el tema de la informalidad. La autoidentificación de la población afrodescendiente solo ha sido recientemente incorporada en los censos de población y vivienda de la mayoría de los países de América Latina y está presente en las encuestas de hogar y en los registros administrativos de un número aún muy reducido de países. En el caso de los pueblos indígenas, aunque su autoidentificación esté presente en los censos de población y vivienda de la mayoría de los países, el progreso en las encuestas de hogares aun es insuficiente y sigue habiendo un importante déficit en los registros administrativos⁵⁷. Esa situación impone límites importantes para el necesario análisis del tema porque, como ya se ha señalado, los censos, debido al hecho de que se realizan, aproximadamente, cada 10 años, no entregan la información más coyuntural que es fundamental para el seguimiento de las dinámicas de los mercados laborales, así como otros indicadores de gran importancia para el análisis de las condiciones de trabajo, como por ejemplo, los relacionados con los ingresos.

A su vez, la dimensión territorial es aún más relevante para analizar la relación entre la informalidad y las desigualdades étnico-raciales porque, en el caso de muchos países de América Latina, tanto los pueblos indígenas como la población afrodescendiente se concentran en algunos territorios al interior de los países. De ese modo, incluso en los casos en que la participación de esos grupos en el total de la población de un determinado país sea relativamente pequeña, esta puede ser mucho más elevada en determinados territorios (CEPAL/UNFPA, 2020; CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL 2014b; INEGI, 2015). Por lo tanto, los análisis subnacionales son fundamentales para visibilizar esas realidades e informar adecuadamente el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas públicas capaces de avanzar en la promoción del trabajo decente para esas poblaciones.

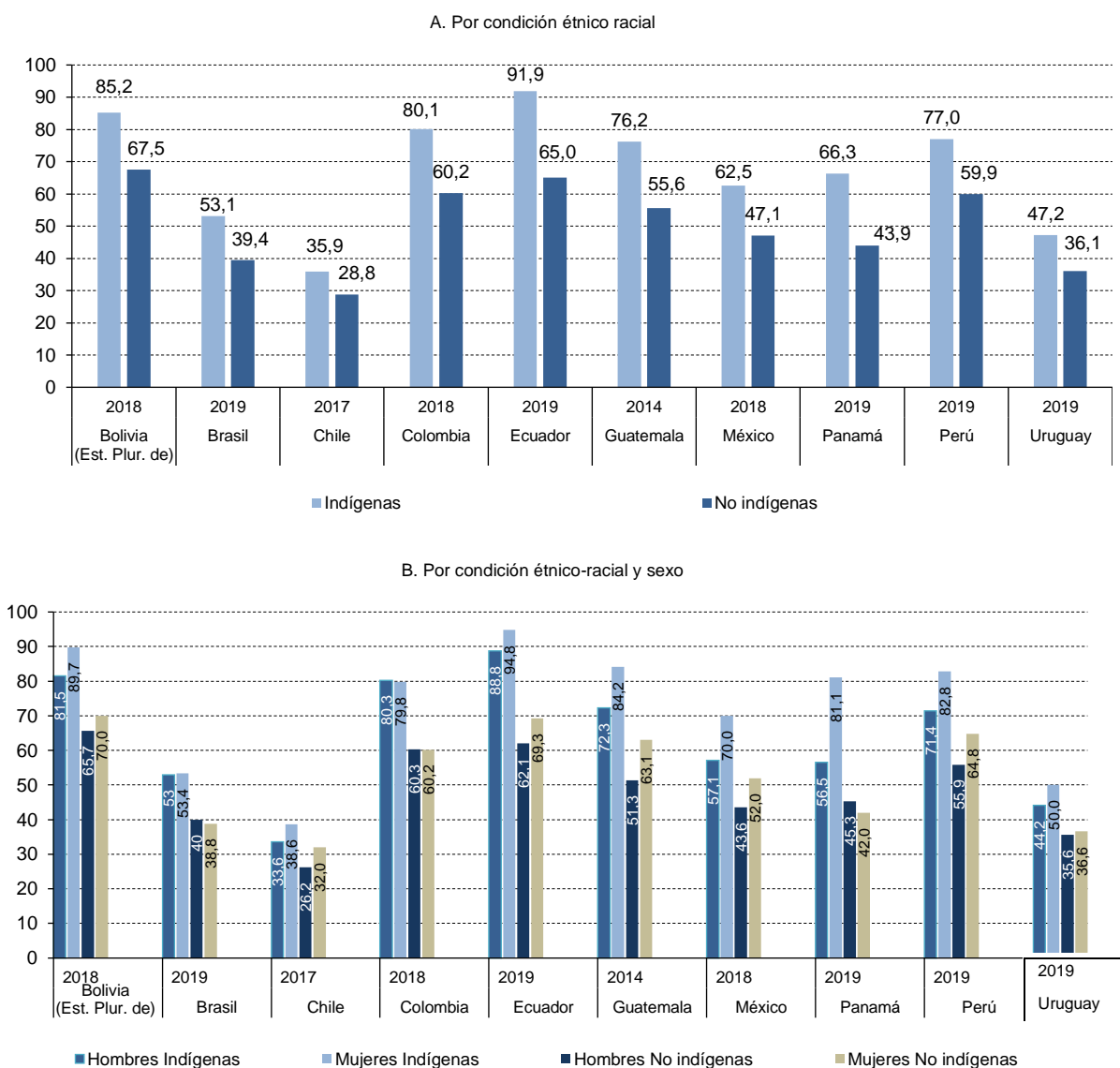
Además de considerar las desigualdades étnico-raciales como uno de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016a; CEPAL/UNFPA, 2020), estudios recientes de la CEPAL⁵⁸ indican que tanto los pueblos indígenas como las poblaciones afrodescendientes experimentan en forma sistemática una situación de exclusión y discriminación en los diversos ámbitos de los derechos y del desarrollo, incluyendo el trabajo y la protección social: sus tasas de desempleo son más elevadas, persisten importantes brechas de ingresos laborales aun cuando esa variable es controlada por nivel educativo y horas trabajadas, es más elevada su presencia en los sectores de baja productividad y más reducidas sus tasas de afiliación y cotización a la seguridad social.

En los 10 países de América Latina para los cuales es posible obtener información sobre la población indígena se puede observar que la proporción de esa población que está ocupada en sectores de baja productividad es sistemáticamente más elevada en comparación con la población no indígena ni afrodescendiente (véase el gráfico 5a). En cinco de los 10 países (Panamá, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Perú y Guatemala), más de 75% de la población indígena se encuentra en esa situación, siendo que en el Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia esa cifra es cercana o superior a 90%. Las brechas con relación a la población no indígena ni afrodescendiente se manifiestan en todos los países considerados, siendo particularmente elevadas, y superiores a los 20 puntos porcentuales en el Ecuador, Panamá y Guatemala. Al desagregar por sexo esas informaciones se evidencia el entrecruzamiento de las desigualdades étnicas y las desigualdades de género: en todos los países, con excepción de Colombia, el porcentaje de mujeres indígenas ocupadas en sectores de baja productividad es superior al de los hombres indígenas, con brechas particularmente elevadas en Panamá (24,6 puntos porcentuales), México (13 puntos porcentuales), Guatemala y Perú (aproximadamente 12 puntos porcentuales) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (8 puntos porcentuales) (gráfico 5b).

⁵⁷ Para un análisis detallado y actualizado de esa situación con relación a la población afrodescendiente y a los pueblos indígenas en América Latina véase CEPAL/UNFPA (2020), CEPAL (2019d) y Del Popolo (2017).

⁵⁸ CEPAL (2014b, 2017a, 2017b, 2019b, 2021a); CEPAL/UNFPA 2020, CEPAL/FILAC, 2020 y Del Popolo, 2017.

Gráfico 5
América Latina (10 países): población de 15 años y más ocupada en sectores de baja productividad por condición étnico-racial (indígenas y no indígenas), alrededor de 2019 o último año disponible
(En porcentajes)

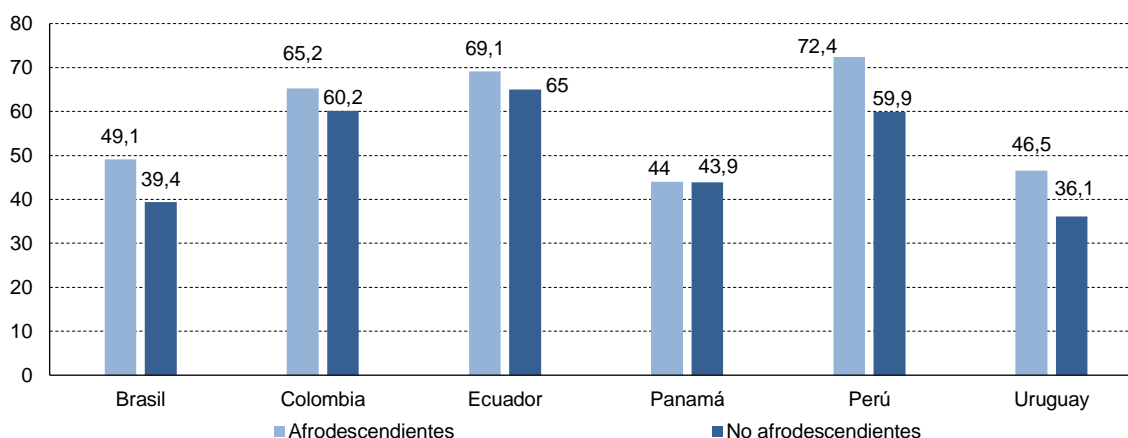


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fundación Ford, Proyecto "Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery", sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

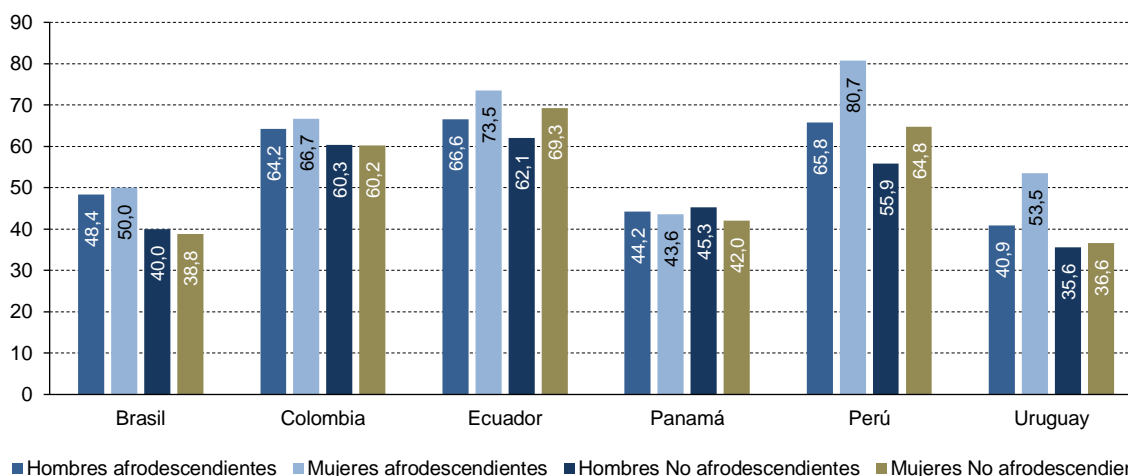
A su vez, la proporción de la población afrodescendiente en sectores de baja productividad es superior a la población no afrodescendiente ni indígena en cuatro de los cinco países para los que se dispone de información en las encuestas de hogar y no se observa una diferencia significativa en Panamá (véase el gráfico 6a). En el Perú, el Brasil y el Uruguay las brechas son iguales o superiores a los 10 puntos porcentuales y en Colombia y el Ecuador, cercanas a los 5 puntos. Asimismo, en todos los casos, con excepción de Panamá, la proporción de mujeres afrodescendientes ocupadas en sectores de baja productividad es más elevada que la de los hombres afrodescendientes (véase el gráfico 6b) con cifras que alcanzan a 66,7% en Colombia, 73,5% en el Ecuador y a 80,7% en el Perú.

Gráfico 6
América Latina (6 países): población ocupada de 15 años y más en sectores de baja productividad por condición étnico-racial (afrodescendientes y no afrodescendientes), alrededor de 2019
(En porcentajes)

A. Por condición étnico-racial



B. Por condición étnico-racial y sexo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fundación Ford, Proyecto "Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery", sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

1. Territorios subnacionales y desigualdades étnico-raciales

Avanzar en los análisis que consideren la dimensión étnico-racial de la informalidad en América Latina y su entrecruzamiento con las desigualdades de género, de edad y territoriales es una tarea pendiente tanto para posibilitar un mejor diagnóstico de los problemas relacionados con las dinámicas de los mercados de trabajo y a la calidad del empleo, como para el diseño de políticas dirigidas a la formalización del trabajo y a un desarrollo territorialmente más integrado y equitativo. En ese sentido, los estudios de ámbito subnacional realizados en la Argentina (Trujillo-Salazar, 2021), México (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021) y el Perú (Tomaselli, 2021) entregan resultados importantes que, por un lado, confirman la mayor vulnerabilidad a condiciones precarias de trabajo, incluyendo la informalidad, que experimentan tanto las poblaciones indígenas como las poblaciones

afrodescendientes en diversos países de América Latina y, por otro, traen indicaciones importantes de la relación existente entre la informalidad laboral de esas poblaciones y los territorios en que habitan. En el caso de las poblaciones indígenas, es frecuente que esa relación se asocie, como ya se ha señalado, con una mayor presencia en territorios más rezagados y con mayor peso de actividades agrícolas o agropecuarias en su estructura productiva, con mayores deficiencias en términos de infraestructura básica y de servicios sociales fundamentales como educación y salud (CEPAL/FILAC, 2020; CEPAL, 2014b; RIMISP/IDRC/FIDA, 2014). Según la información de las últimas rondas censales de 16 países, en diez de ellos más de la mitad de la población indígena vive en áreas rurales, siendo que en cinco de ellos (Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay y Panamá) ese porcentaje es cercano o superior al 80% (CEPAL/FILAC, 2020)⁵⁹.

En el caso de la población afrodescendiente, las determinaciones territoriales son de naturaleza distinta. En primer lugar, esta población presenta una tasa de urbanización elevada, que incluso supera la tasa de urbanización de la población no afrodescendiente en 8 de los 15 países para los cuales se dispone de información (CEPAL/UNFPA, 2020)⁶⁰; en segundo lugar, aunque en diversos países (como Brasil) su presencia sea significativa en todas las regiones (aunque en magnitudes distintas), en muchos otros (como por ejemplo, México y Costa Rica) ella se concentra en determinadas regiones o municipios al interior de los países. Otra característica frecuente de la distribución territorial de la población afrodescendiente que vive en las zonas urbanas es su concentración en las áreas más precarizadas, en especial en el caso de las grandes ciudades (Gallegos y otros, 2018; Abramo y Corrochano, 2018, Prefeitura de São Paulo, s/f; Rolnik, 1989).

En el caso de México, a partir del resultado del estudio de (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021), se puede observar que el porcentaje de población indígena en el total de la población es muy heterogéneo entre las regiones, variando de un mínimo de 5,5% en la región Noreste, que presenta la menor tasa promedio de informalidad del país (38,8%), a 70% en la región Suroeste, que presenta la mayor tasa de informalidad (79,6%), y a un máximo de 75,3% en la región Sureste, que presenta la tercera tasa más elevada de informalidad (59,4%) (véase el cuadro 3). Además, las estimaciones realizadas en el estudio indican que, al interior de cada región, el porcentaje de población indígena es mucho más elevado en aquellos municipios que presentan un alto riesgo de informalidad.

⁵⁹ De acuerdo con los resultados del informe de RIMISP/IDRC/FIDA (2014), los territorios más rezagados en empleo de calidad presentan, en general, una mayor proporción de población indígena o afrodescendiente. Esta tendencia es especialmente marcada en Guatemala donde la proporción de población indígena o afrodescendiente en los departamentos con mayores tasas de informalidad laboral es de 73%, mientras que en aquellos con menor tasa de informalidad esa proporción alcanza al 10%. En el caso de Chile la proporción de población indígena en las provincias con mayores tasas de informalidad es de 29%, mientras que en aquellas con menores tasas de informalidad esa proporción es de 9%.

⁶⁰ De acuerdo con las informaciones de las últimas rondas censales de 15 países de América Latina, el grado de urbanización de la población afrodescendiente se sitúa entre el 59,2% en Honduras y el 96,6% en el Uruguay y supera al 70% en todos los países, con excepción de Colombia, Guatemala y Honduras (CEPAL/UNFPA, 2020). Esa distribución territorial es un elemento muy relevante a la hora de realizar comparaciones entre los indicadores socioeconómicos por condición étnico-racial, ya que la localización urbano-rural puede tener un efecto importante en la existencia o no existencia de brechas étnico-raciales, así como en su magnitud. Esa es una evidencia más de la importancia de desagregar la información de forma tal que sea posible examinar las diversas situaciones que se derivan del entrecruce de las brechas territoriales y étnico-raciales (CEPAL/UNFPA, 2020).

Cuadro 3
México: porcentaje promedio de población indígena sobre el total de la población por regiones^a
(cifras oficiales) y en municipios con alto, medio y bajo índice de informalidad
(Estimaciones)

Región	Tasa informalidad (en porcentajes) ^b	Porcentaje promedio población indígena/total población ^c	Porcentaje de población indígena en municipios con alto riesgo de informalidad ^b	Porcentaje población indígena en municipios con riesgo medio de informalidad ^b	Porcentaje población indígena en municipios con bajo riesgo de informalidad ^b
Suroeste	79,6	70,0	73,4	47,0	49,6
Este	70,5	42,0	48,4	32,0	24,1
Sureste	59,4	75,3	86,2	65,4	44,2
Oeste	56,6	25,3	29,3	23,1	15,9
Centro-Sur	55,9	23,8	32,8	18,9	9,9
Centro-Norte	52,7	19,5	25,7	13,9	13,3
Noroeste	43,2	17,5	21,2	16,0	12,2
Noreste	38,8	5,5	3,8	5,2	6,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021).

^a Ordenado según la tasa de informalidad (de la más alta a la más baja).

^b ENOE, 2019.

^c Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021), sobre la base de registros administrativos y de la Encuesta Intercensal 2015.

La Encuesta Intercensal realizada en México en 2015, que por primera vez introdujo la autoidentificación de la población afrodescendiente, también entrega datos importantes sobre la ubicación territorial de esa población a lo largo del país. En efecto, el total de aproximadamente 1,4 millones de personas afromexicanas identificadas por la encuesta (lo que representa el 1,2% de la población total del país) están concentradas principalmente en la costa de los estados de Guerrero y Oaxaca, así como en varios municipios del estado de Veracruz. En cinco (5) estados existen municipios donde más del 10% de la población es afrodescendiente⁶¹. Con el objetivo de caracterizar de mejor manera la población afromexicana en los territorios en que ella se concentra, el INEGI (2015) creó una categoría de análisis de "municipios seleccionados", que incluye los 100 municipios del país en que la población afrodescendiente supera el 10% del total. En el promedio agregado, las personas afromexicanas representan el 18,7% de la población total de esos 100 municipios, siendo que en 22 de ellos esa cifra se eleva a 30% y más.

Los datos de la Encuesta Intercensal también confirman la mayor incidencia de la informalidad entre la población afrodescendiente, lo que está asociado a su presencia en áreas rurales, en las actividades agropecuarias y al trabajo por cuenta propia y como trabajadores familiares no remunerados. En los "municipios seleccionados", 41,2% de la población afromexicana ocupada trabaja en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de caza y pesca, lo que equivale a cuatros veces el porcentaje de ocupados en esas actividades en el promedio nacional (10,9%) (INEGI, 2015). A su vez, el porcentaje de la población afromexicana ocupada que se desempeña como trabajadores por cuenta propia, en el servicio doméstico y como trabajadores familiares no remunerados es superior al promedio de la población ocupada en el ámbito nacional y el porcentaje de asalariados es inferior (véase el cuadro 4).

⁶¹ Un total de 69 municipios en Oaxaca, 16 en Guerrero, 12 en Veracruz y 2 en el estado de México.

Cuadro 4
México: población ocupada por inserción ocupacional (afromexicanos en municipios seleccionados y población total en el ámbito nacional), 2015
(En porcentajes)

	Población afromexicana en municipios seleccionados	Población total en el ámbito nacional
Asalariados/as	55,7	73,2
Trabajadores/as por cuenta propia	28,5	19,6
Servicio domestico	8,2	7,7
Trabajadores/as no remunerados/as	11,9	2,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de INEGI (2015).

Otro indicador importante de las mayores tasas de informalidad experimentadas por la población afromexicana, en especial en los cien municipios en que representan por lo menos el 10% de la población total, son las brechas de protección social medidas por el porcentaje de personas asalariadas de 12 años y más, tanto en el sector público como privado, que no reciben prestaciones laborales⁶². Según el INEGI (2015), mientras que el porcentaje promedio de personas asalariadas en el ámbito nacional que no recibe esas prestaciones es de 34,7%, entre las personas afromexicanas asalariadas ese porcentaje se eleva a 36,4% en el ámbito nacional y es superior al 50% en tres estados, entre ellos los dos que concentran un mayor porcentaje de población afrodescendiente: Oaxaca (56,5%) y Guerrero (51,8%). Además, ese porcentaje es significativamente superior entre las mujeres afrodescendientes (49,9%) en comparación con los hombres afrodescendientes (30,6%) y se eleva a 63,2% en los "municipios seleccionados".

En el caso del Perú, un análisis realizado por la Dirección de Investigación Laboral (DISEL) del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, con base en la Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza de 2017, sobre las condiciones de empleo de la población indígena y afrodescendiente entrega evidencias en el mismo sentido (MTPE, 2017)⁶³. Los resultados del estudio confirman una mayor incidencia de la informalidad entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes en comparación con las no indígenas ni afrodescendientes, así como diferencias en la composición de la informalidad: en 2017, el 82,1% de las personas indígenas y afrodescendientes, o sea, 8 de cada 10, estaba trabajando en condiciones de informalidad, mientras que para las personas no indígenas ni afrodescendientes esa proporción era de 65,8%. A su vez, 69,6% de las personas indígenas y afrodescendientes en condiciones de informalidad trabajaba en el sector informal (trabajo por cuenta propia o microempresas no registradas), proporción significativamente superior al porcentaje de la población no indígena ni afrodescendiente en las mismas condiciones (47%), y era inferior su participación en el sector formal (12,5%, comparados con el 18,8% en el caso de la población no indígena ni afrodescendiente) (MTPE, 2017).

⁶² Se entiende por "prestaciones laborales" los "derechos que adquiere la población trabajadora cuando se vincula a un trabajo formal" (INEGI, 2015, pág. 85).

⁶³ En ese estudio se utiliza una estrategia distinta de la estrategia adoptada en los estudios de la CEPAL, que analiza en forma separada las poblaciones indígenas y afrodescendientes debido a las importantes diferencias existentes entre ellas. En el estudio del MTPE del Perú se compara el grupo compuesto por la suma de la población indígena y la población afroperuana con la población no indígena ni afrodescendiente (formada por los "blancos" y los "mestizos"). La definición de informalidad adoptada se refiere a las personas ocupadas en unidades productivas no registradas en la administración tributaria y los trabajadores dependientes que laboran en empresas inscritas en SUNAT, pero que no cuentan con beneficios sociales (que no tienen seguro de salud pagado por su empleador), además de los trabajadores familiares no remunerados.

Además, las tasas de informalidad entre la población indígena y afrodescendiente eran superiores para las mujeres (85,7%) en comparación con los hombres (79,1%) y, a nivel subnacional, los niveles más altos de informalidad para esas poblaciones se registraban en departamentos como Cajamarca (95,5%), Huancavelica (91,6%), Huánuco (90,8%), Amazonas (90,4%) y Ayacucho (89,1%). En estos departamentos se resaltó la relación directa que existe entre la tasa de empleo informal y la incidencia de pobreza monetaria (MTPE, 2017). A su vez, los departamentos con las menores tasas de empleo informal entre indígenas y afroperuanos fueron: Ica (63,4%), Lima (66,7%), Arequipa (71,6%), La Libertad (75,7%), y Moquegua (76,0%), entre otros, quienes presentaron también los menores niveles de incidencia de pobreza monetaria.

III. Políticas para la formalización de la informalidad en sus antiguas y nuevas formas: experiencias y desafíos

A. Marco normativo internacional

El análisis desarrollado en los dos capítulos anteriores reafirma la importancia y la urgencia de enfrentar el fenómeno de la informalidad en sus antiguas y nuevas formas, considerando su dimensión territorial, así como los demás ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social de América Latina, como condición para el avance hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, con más productividad, menor heterogeneidad estructural, mayor diversificación productiva y más igualdad y respeto a los derechos en el trabajo. La pandemia del COVID-19 y el complejo y aún incierto proceso de recuperación respecto a sus graves impactos sanitarios, económicos y sociales, agudiza esa urgencia y al mismo tiempo abre una oportunidad de replantear estrategias y políticas dirigidas al amplio y diversificado segmento de la economía y de la fuerza de trabajo que se encuentra en situación de informalidad.

La Recomendación 204 de la OIT sobre la *Transición de la economía informal a la economía formal* de 2015, establece un marco normativo y político muy importante para la definición de estrategias capaces de hacer frente a esa problemática. En su preámbulo establece algunos supuestos básicos en ese sentido. En primer lugar, reconoce que la alta incidencia de la economía informal es un obstáculo tanto para el desarrollo de las empresas, los ingresos tributarios, la solidez de las instituciones y la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales, como para la garantía de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, la protección social, el trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho. Además, reconoce que "la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento" (OIT, 2015a, pág.1). También afirma la importancia de las políticas públicas para promover la transición a la economía formal, proceso considerado esencial para alcanzar un desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente para todas las personas. Tanto los trabajadores como las unidades económicas de la economía informal deben ser objeto de esas políticas, que también deben estar dirigidas a prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

La Recomendación 204 también plantea que la transición a la formalidad exige estrategias integradas y coherentes, además del reconocimiento de la "...diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos" (OIT, 2015a, pág. 4, punto 7a). Ese marco integrado de políticas para promover la transición a la formalidad debe considerar un amplio conjunto de intervenciones en diversas áreas. Entre ellas: i) políticas macroeconómicas, comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura que "fomenten el empleo, eleven la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural" (OIT, 2015a, pág. 4, punto 15b); ii) políticas de fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio, incluyendo la "...promoción del emprendimiento, de las micro, pequeñas y medianas empresas y de otros tipos de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria" (OIT, 2015a, pág. 5, punto 11g); el acceso a los servicios para las empresas, incluidos los servicios financieros, los mercados, la infraestructura y la tecnología; iii) el establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado; iv) el acceso a la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el desarrollo de las competencias laborales adecuadas a las cambiantes necesidades del mercado laboral y a las nuevas tecnologías y que "...reconozcan los conocimientos adquiridos previamente en los sistemas de aprendizaje informales, ampliando así las opciones para la obtención de un empleo formal" (OIT, 2015a, pág. 7, punto 15f); v) el respeto, la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁶⁴; la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores y el diálogo social; la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia en el lugar de trabajo, incluida la violencia de género, además de las políticas de seguridad y salud en el trabajo; vi) el fortalecimiento de las políticas e instituciones del mercado de trabajo, tales como la inspección laboral, el salario mínimo y los sistemas públicos de empleo que incluyan a las personas ocupadas en la economía informal; vii) "...medidas integrales de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo, en particular para los jóvenes desfavorecidos, incluyendo mecanismos que garanticen su acceso a la capacitación y al empleo productivo y continuo" (OIT, 2015a, pág. 7, punto 15g); viii) "...medidas para promover la transición desde el desempleo o la inactividad hacia el trabajo, en particular para las personas desempleadas de larga duración, las personas ocupadas en la economía informal, mujeres y otros grupos desfavorecidos" (OIT, 2015a, pág. 7, punto 15h); ix) establecimiento de pisos de protección social y extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social a las personas ocupadas en la economía informal, adaptando, de ser necesario, los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones a su capacidad contributiva, y xi) institución y fortalecimiento de sistemas pertinentes, accesibles y actualizados de información sobre el mercado de trabajo, incluyendo a las personas ocupadas y las unidades productivas de la economía informal (OIT, 2015a).

Como ha sido señalado en el Capítulo I, aunque la Recomendación 204 no se detenga específicamente en la dimensión territorial de la informalidad y de los procesos de transición a la formalidad, abre espacio para la consideración de esa dimensión. En primer lugar, al incluir como un aspecto a ser considerado en ese marco integrado de políticas la promoción de estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano y, en segundo lugar, al orientar a los constituyentes de la OIT (gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores) a asegurar, además de la cooperación entre los órganos competentes (autoridades tributarias y aduaneras, instituciones de la seguridad

⁶⁴ Los principios y derechos fundamentales están definidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1988 e incluyen la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, tal como se han definido, respectivamente en los siguientes convenios de la OIT: Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) y Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182).

social, inspección laboral, organismos de migración, servicios de empleo, entre otros), también la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, que seguramente deben incluir los distintos niveles subnacionales de acuerdo con la organización administrativa de cada país. A su vez, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (OIT, 2019a) llama la atención sobre la necesidad de considerar debidamente las zonas rurales en las estrategias de transición de la economía informal a la economía formal, además de los y las trabajadoras en las nuevas formas de empleo.

Este marco de políticas está plenamente alineado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 ("Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos") y, en particular, con la meta 8.5 ("De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor"). Finalmente, cabe destacar que la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en 2019 (CEPAL, 2020b) en su primer eje sobre sistemas de protección social universales, integrales y sostenible, y en particular, en su línea de acción 1.9, llama a considerar, en un contexto de cambio, especialmente los desafíos específicos de protección social que enfrentan los trabajadores informales en sus antiguas y nuevas expresiones, promoviendo estrategias para su formalización y acceso a la seguridad social.

B. Experiencias recientes de formalización del empleo y de unidades productivas en América Latina

Una referencia importante para pensar los actuales desafíos y las propuestas de política más adecuadas para avanzar hacia la superación de los diversos problemas y efectos negativos de la existencia de altos niveles de informalidad en América Latina es reflexionar sobre la experiencia desarrollada en esa área en el período reciente en diversos países de la región. En el ámbito del Programa para la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), creado por la OIT en 2013 con el objetivo de apoyar a los gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación de políticas y estrategias para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, se han producido una serie de análisis que son muy útiles para esa reflexión, y que están sintetizadas en OIT (2014b)⁶⁵ y Salazar y Chacaltana (2018). La referencia temporal de ese balance es el período comprendido entre comienzos de los años 2000 y mediados de la segunda década del presente siglo, etapa en que, en un contexto de crecimiento económico, disminución del desempleo y aumento de los niveles de ocupación, se registró un aumento importante de la tasa de formalidad a nivel regional y procesos bastante significativos de formalización en diversos países, como ya fue discutido en el capítulo II.

En efecto, según Infante (2018), entre 2005 y 2015 la magnitud de reducción del empleo informal habría sido, en el agregado regional, del orden de 5,2 puntos porcentuales⁶⁶. A pesar de una importante heterogeneidad entre los diversos países, los procesos de formalización en ese período fueron bastante significativos, considerando la magnitud histórica del fenómeno en la región y la tendencia de crecimiento de la informalidad ocurrida en las décadas anteriores. En los países en que se registra una mayor disminución de la informalidad, esta se ha reducido aproximadamente un punto porcentual por año, llegando a 10 puntos porcentuales en una década (Salazar y Chacaltana, 2018). La informalidad disminuye entre el comienzo de los años 2000 y aproximadamente 2012 en los diez países analizados

⁶⁵ Esa publicación sintetiza resultados de estudios realizados en 10 países de la región: la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Jamaica, México, el Paraguay, el Perú, Colombia, la República Dominicana y el Uruguay.

⁶⁶ Según el autor, ese resultado expresa una reducción de 4,1 puntos porcentuales del empleo informal en el sector informal y de 1,1 puntos de empleo informal en el sector formal (Infante, 2018).

en OIT (2014b), siendo que, en cinco de ellos, esa reducción fue superior a 10 puntos porcentuales⁶⁷: en el Uruguay, 15,1 (2004-2012); en la Argentina, 14,5 (2003-2012); en el Brasil, 13,9 (2002-2012); en el Ecuador, 10,8 (2009-2012) y en la República Dominicana, 10,7 (2002-2010). En la mayoría de los demás países las reducciones de la informalidad, aunque de magnitud inferior, también fueron significativas: 6,6 puntos porcentuales en el Perú (2004-2012); 5,8 en el Paraguay (2001-2011); 3,1 en Jamaica (2008-2012); 2,3 en Colombia (2009-2012) y 0,7 en México (2010-2013).

En el marco de la discusión recurrente en la literatura sobre si los cambios en el mercado de trabajo ocurridos en ese período en América Latina y el Caribe (en este caso la reducción de la informalidad) han sido producto del crecimiento económico o de las políticas y estrategias implementadas por los gobiernos de los países de la región, Salazar y Chacaltana (2018) y OIT (2014b) consideran que el crecimiento económico sin duda ha sido muy importante para la generación de empleo formal en el período analizado, pero que el rol de las políticas también ha sido central. Según ellos, los casos de mayor éxito son resultado de una combinación entre el crecimiento económico y la implementación de múltiples intervenciones, con grados mayores o menores de articulación entre sí, necesarias para enfrentar un fenómeno multidimensional y altamente heterogéneo como el de la informalidad en la región⁶⁸.

Sin embargo, en esa discusión es necesario considerar también que la magnitud del crecimiento, medido como incremento del PIB, no es la única dimensión a ser analizada en términos del potencial de creación de empleos, principalmente cuando lo que se busca es la generación de empleos de calidad que puedan contribuir a la reducción de la informalidad y a una productividad y competitividad más sistémicas de las empresas, sectores productivos y de la economía en general. En ese análisis es fundamental considerar, además de la tasa de crecimiento del PIB, también la estructura productiva sobre la cual se basa ese crecimiento, así como sus impactos en el tejido productivo y en la estructura de los mercados de trabajo, incluyendo, entre otros aspectos, la elasticidad producto-empleo y, en especial, para el tema que compete a este documento, la elasticidad producto-empleo de calidad, o producto-empleo formal. En otras palabras, los resultados en materia de creación de empleo, incluso en contextos económicos favorables, dependen de la intensidad y calidad del empleo en los sectores que dinamizan ese crecimiento, así como de la existencia y las características de los encadenamientos productivos que activen la demanda por trabajo en sectores que ocupan relativamente más trabajadores. Tal como fue discutido en el capítulo I, de acuerdo con la tradición de análisis de la CEPAL, es justamente la alta heterogeneidad de la estructura productiva y la baja articulación entre los sectores de alta y de baja productividad (donde se concentra la mayor parte del empleo) que, además de dificultar la difusión del progreso técnico a lo largo del tejido productivo, constituye un factor de alta relevancia para explicar el acceso muy segmentado de las personas al empleo formal y de calidad y a la protección social (CEPAL, 2010 y 2012).

Por lo tanto, una dimensión ineludible de las estrategias sostenidas de reducción de la informalidad es la promoción de estrategias de desarrollo productivo que introduzcan cambios significativos en esa matriz productiva hacia una mayor diversificación, mayor incorporación y difusión del progreso técnico, mayor articulación entre empresas y sectores de distintos niveles de productividad y menor segmentación de los mercados laborales y de los sistemas de seguridad social, lo que resultaría en una mayor capacidad de generación de empleos formales y de calidad.

⁶⁷ Las cifras se refieren a la tasa de informalidad (empleo informal como porcentaje del empleo total) en todos los países, con excepción de la Argentina, la República Dominicana y el Uruguay, que aluden, respectivamente, al empleo asalariado no registrado, al empleo informal urbano y al empleo sin registro en la seguridad social (OIT, 2014b).

⁶⁸ Infante (2016) encuentra que en el período 2002-2012 el 60% de la reducción de la informalidad puede atribuirse a cambios en la estructura económica y el 40% restante, a políticas institucionales ejecutadas. Eso significa que, a pesar de atribuir una importancia relativa mayor al crecimiento económico, el autor reconoce que casi la mitad del resultado obtenido estaría relacionado con las políticas, lo que sin duda es muy relevante.

El otro tema importante registrado en las evaluaciones hechas por la OIT sobre las experiencias recientes desarrolladas en países de América Latina es que “los procesos de formalización toman tiempo y exigen múltiples y variadas intervenciones, en diversas áreas” (Salazar y Chacaltana, 2018, pág. 9). Los autores destacan la capacidad de iniciativa y de innovación en la creación de nuevos instrumentos de política pública en los países de la región en el período analizado, aunque en la mayoría de los casos no se haya logrado estructurar y llevar a cabo estrategias integradas y coordinadas para promover la formalización, tal como fueron definidas en la Recomendación 204 de la OIT. Los mejores resultados se observan en los países que han desarrollado múltiples intervenciones en diversas áreas que en la práctica se fueron aglutinando y en ese esfuerzo se sostuvo por más tiempo. Pero, en diversos otros casos, las intervenciones han sido parciales y de alcance más limitado. En consecuencia, la sostenibilidad de esas políticas permanece como un desafío que se agudiza en la segunda mitad de la década pasada, en un contexto en que disminuyen las tasas de crecimiento económico y en que los cambios electorales ocurridos en diversos países han significado inflexiones en las prioridades que caracterizaron al período anterior. Todo ello en un marco en que, además, se profundizan los procesos de cambios tecnológicos y organizacionales vinculados a la cuarta revolución industrial, con la intensificación de la difusión de nuevas formas de empleo atípico, muchos de los cuales se caracterizan por alta desprotección e informalidad. Por supuesto, como ya se analizó en el capítulo II, la irrupción de la pandemia del COVID-19 en 2020 agudizó en forma importante la complejidad y las dificultades de ese escenario.

Los estudios de evaluación de impacto de las diversas medidas implementadas por los países de la región son hasta ahora limitados, no solo por su cantidad y por los temas abordados⁶⁹ sino también porque, en su gran mayoría, tratan de las diversas medidas por separado y no consideran el posible efecto conjunto de las medidas implementadas. A pesar de eso, contienen indicaciones importantes para la reflexión en torno al tema. A continuación, se presentarán resumidamente las principales áreas de intervención de los esfuerzos de promoción de la formalización llevados a cabo en América Latina en el período reciente, así como algunos de sus resultados.

1. Estrategias de desarrollo productivo

Un desafío fundamental para enfrentar las causas más profundas y estructurales de la informalidad en América Latina, como ya se ha señalado, es avanzar hacia el cambio en las características de su matriz productiva (CEPAL, 2012 y 2016d). En ese ámbito, los cambios ocurridos en el período de “bonanza” han sido en general limitados y, en consecuencia, la región enfrenta el nuevo ciclo económico caracterizado por la disminución y volatilidad de los niveles de crecimiento económico en la segunda mitad de la década pasada sin haber cambiado su dependencia con relación a los productos naturales y enfrentando incluso procesos importantes de desindustrialización en determinados países, además del aumento en las brechas de productividad con relación a los países centrales y los países emergentes en otras regiones del mundo (CEPAL, 2016d y 2018a). En esa dimensión, por lo tanto, se radican los principales desafíos para la estructuración de estrategias integradas y sostenibles de disminución sustantiva de la informalidad en los países de la región. El actual contexto de crisis climática y los devastadores impactos de la pandemia del COVID-19 en curso suman a estos desafíos el de avanzar en una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad, con una mayor articulación entre las dimensiones y políticas sociales, económicas y ambientales para un gran impulso para la sostenibilidad (CEPAL, 2020c).

Sin embargo, las evaluaciones realizadas por OIT (2014b) y Salazar y Chacaltana (2018) identifican algunos avances. A nivel macroeconómico se destacan, por un lado, las políticas anticíclicas implementadas por diversos países en respuesta a la crisis internacional de 2008-2009, que contribuyeron a proteger el empleo formal; por otro, los equilibrios fiscales y de control de la inflación

⁶⁹ En la revisión realizada por Salazar y Chacaltana, 2018, la mayoría de los estudios de evaluación se focalizaba en temas relativos a la formalización de unidades productivas, siendo menos los que trataban de la formalización del empleo.

que han facilitado el incremento del gasto social en áreas como las instituciones del mercado de trabajo y la protección social no contributiva (OIT, 2014b). También se han desarrollado intervenciones a nivel mesoeconómico, por medio de políticas sectoriales y de desarrollo productivo que, en algunos casos (como en Brasil, Ecuador, México y Perú), han incluido esfuerzos para desarrollar cadenas de valor y vincular los segmentos informales de esas cadenas con los formales, por ejemplo, condicionando las compras públicas a la formalización del empleo en empresas proveedoras. A nivel microeconómico, a su vez, se han desarrollado múltiples iniciativas de fortalecimiento de servicios de desarrollo empresarial, financiamiento e incorporación y difusión de tecnologías dirigidas a la mejoría de la gestión y al aumento de la productividad y competitividad de las empresas.

2. Medidas de simplificación de registros y procedimientos para incentivar la formalización

El área que quizás ha concentrado el mayor número de iniciativas de política en el período analizado es aquella relativa a la introducción de cambios administrativos, legislativos y de regulación con el objetivo de crear diversos tipos de incentivos a la formalización del empleo y de unidades productivas informales.

En primer lugar, tanto por la cantidad de iniciativas registradas como por sus impactos, se destacan las medidas de **simplificación de regulaciones y procedimientos** relacionados con aspectos como tributación, rendición de cuentas, afiliación a la seguridad social y creación de empresas, con el objetivo de incorporar a la formalidad un amplio contingente de trabajadores y unidades productivas informales. Esos procedimientos simplificados suelen ser opcionales y para segmentos específicos, tales como los micronegocios y, en algunos casos, trabajadores por cuenta propia (Salazar y Chacaltana, 2018). Según OIT (2014b), al menos 15 países en la región desarrollaron en el período sistemas tributarios simplificados. En diversos casos se promovió la integración de varios pagos en un único tributo, asociando la reducción de obligaciones tributarias y el acceso especial a la seguridad social. Esos sistemas han sido implementados en diversos países (como Argentina, Uruguay y Colombia) y son conocidos como regímenes de impuesto único o monotributos e involucran la reducción de obligaciones tributarias para pequeños contribuyentes y acceso especial a la seguridad social. Otros ejemplos son los sistemas existentes en el Brasil, como el SIMPLES, dirigido a micro y pequeñas empresas, que integra varios impuestos federales con los pagos de la seguridad social y el sistema del Microempresario Individual (MEI), instituido especialmente para trabajadores por cuenta propia a través del cual, con una contribución equivalente a 5% del salario mínimo, el contribuyente tiene el derecho al registro y certificado impositivo para acceder a mercados y al sistema financiero, así como a una pensión para la vejez, cuidados médicos por enfermedad y licencia por maternidad (Salazar y Chacaltana, 2018).

En segundo lugar se pueden mencionar las **iniciativas destinadas a simplificar el registro de empresas a través de la creación de una ventanilla única de atención** y aquellas que buscan **aumentar y mejorar la difusión de información relacionada con derechos y obligaciones** a empleadores, trabajadores y el público en general con el objetivo de reducir la incidencia de la informalidad asociada al desconocimiento de la normativa y de los procedimientos de formalización de las unidades productivas o de registro de trabajadores en la seguridad social. En algunos casos, ese tipo de iniciativa se ha concentrado en sectores económicos o territorios con mayor incidencia de informalidad (Salazar y Chacaltana, 2018)⁷⁰.

En la revisión de los estudios que han analizado el impacto de las medidas de simplificación del registro de empresas a través de la creación de ventanillas únicas de atención realizada por Salazar y

⁷⁰ Por ejemplo, en el estado de Bahía, Brasil, en el marco de la Agenda Bahía de Trabajo Decente se han implementado acciones sistemáticas y coordinadas entre diversos actores, como el gobierno, las organizaciones sindicales, la justicia y la fiscalía del trabajo, para la divulgación de los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas en lugares de gran circulación, como los malls (Lima, 2018); en el Ecuador se ha desarrollado la campaña "Trabajo Doméstico Digno", con acciones de información, prevención, verificación y control en viviendas en coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (OIT, 2014b).

Chacaltana (2018), los autores encuentran que esos impactos han sido modestos. Estudios de evaluación realizados en Colombia, México y Lima, por ejemplo, estiman que la implementación de esas iniciativas ha significado un aumento entre aproximadamente 4% y 5% en la creación de nuevas empresas registradas o en el registro de empresas ya existentes. A su vez, han identificado un impacto positivo en términos de registro de empresas (también alrededor de entre 4% y 5%) de los incentivos económicos para formalización de unidades productivas por medio de la reducción de cargas tributarias o pago de bonos para solventar los costos de esos registros (en el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Perú). Pero esos efectos positivos no se mostraron generalizables a todos tipos de empresas y no siempre han logrado sostenerse a mediano y largo plazo.

3. Extensión del acceso a la seguridad social

La extensión de la protección social es un tema clave para enfrentar y reducir la informalidad. Algunas de las medidas señaladas en los párrafos anteriores, tales como la creación del sistema de los monotributos en la Argentina, el Uruguay y Colombia y del MEI en el Brasil incluyen ese objetivo, al crear mecanismos que buscan ampliar la base de personas ocupadas que contribuyen a la seguridad social y que, por lo tanto, pasan a estar protegidas, aunque esa protección no necesariamente incluya todas las prestaciones dirigidas al conjunto de los trabajadores y trabajadoras. Esos mecanismos están dirigidos en especial a los ocupados en la microempresa o como trabajadores por cuenta propia, grupos que han estado en su gran mayoría tradicionalmente excluidos de los sistemas de seguridad social⁷¹. Pero también pueden incluir trabajadores rurales y del servicio doméstico.

También se han implementado otros mecanismos, tales como los esquemas de aseguramiento colectivo de la Argentina y Costa Rica, programas subsidiados para aumentar la cobertura de la protección social o los Convenios de Corresponsabilidad Gremial en la Argentina, así como acuerdos sectoriales destinados a formalizar el empleo rural y facilitar el acceso a la protección social a través de la simplificación y facilitación del pago de las contribuciones a la seguridad social.

A pesar de los avances representados por esas iniciativas, es muy importante seguir evaluando su efectividad real. Ello se debe a que, en muchos casos, tal como ha sido analizado por Gontero y Weller (2017), su sustentabilidad es limitada debido, entre otros factores, a la inestabilidad de los ingresos en especial de los trabajadores por cuenta propia, que les dificulta en muchos casos mantener el compromiso de pagar las contribuciones a lo largo del tiempo. Además, es necesario poner atención a nuevas formas de precarización del trabajo en el contexto de reformas laborales de carácter flexibilizador que promueven la sustitución de contratos formales de empleo asalariado por formas de trabajo independiente grados de protección sociolaboral inferiores a los primeros, cuando no inexistentes⁷².

Asimismo, es muy importante enfatizar que las medidas para incentivar la formalización a partir de la asignación de prestaciones a grupos específicos, a pesar de cumplir un rol importante, deben transitar gradualmente al régimen general de seguridad social, evitando la reducción de estándares o del alcance de la regulación, lo que llevaría necesariamente a una precarización de las relaciones laborales de esos segmentos de trabajadores (OIT, 2014b; Salazar y Chacaltana, 2018). Como se discutirá más adelante, ese es un tema muy presente en el debate sobre las formas de regulación y de protección sociolaboral de las personas ocupadas en las nuevas formas de empleo atípico, en particular entre los trabajadores de las plataformas digitales.

⁷¹ En el Perú, por medio de la Ley N° 28015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (julio de 2003) se creó el régimen laboral especial para la microempresa que contempla un conjunto de medidas de apoyo a microempresas y pequeñas empresas, junto con facilidades y beneficios para su formalización (Tomaselli, 2021).

⁷² Krein y Teixeira (2021), analizando el caso de la reforma laboral de 2017 en el Brasil, apuntan la necesidad de profundizar la investigación sobre ese tema y desarrollar estadísticas, indicadores y metodologías más precisas para la medición de esos fenómenos.

4. Mejoría de la fiscalización

Como se ha discutido a lo largo de los capítulos anteriores, una de las expresiones y al mismo tiempo, causa de la informalidad, es el no cumplimiento de las normas tributarias, de registro, sanitarias, laborales y de la seguridad social, tanto por parte de las unidades económicas del sector informal como de empresas en el sector formal de la economía. Ese no cumplimiento, como ya se ha señalado, muchas veces está asociado a la baja capacidad económica de hacer frente a los costos involucrados en los procesos de registro (en especial entre las microempresas y los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia) (Gontero y Weller, 2017). Otras razones importantes para el no incumplimiento pueden ser el desconocimiento de las reglas (tanto por parte de los empleadores como de los trabajadores) y, en muchos otros, a estrategias competitivas “a la baja”, o sea, basadas en la precarización del trabajo y en la evasión y elusión tributaria, que desafortunadamente siguen siendo muy comunes en los países de la región⁷³. Asimismo, también opera un aspecto cultural e institucional relacionado con la resistencia a considerar a los trabajadores y trabajadoras como sujetos de derechos, especialmente acentuada en determinadas categorías ocupacionales o grupos de personas, como las trabajadoras en el servicio doméstico y las personas jóvenes. También es necesario señalar las dificultades de hacer llegar la acción de los servicios de inspección al conjunto de cada país, en especial a las zonas rurales y a los territorios subnacionales más distantes de los centros urbanos y más rezagados, para lo cual contar con información desagregada se torna muy valioso. Algunas de las formas de hacer frente a esa realidad son las iniciativas presentadas en los párrafos anteriores dirigidas, por un lado, a la difusión de información sobre derechos y deberes tanto de empleadores como de personas asalariadas y ocupadas por cuenta propia, y, por otro, a la simplificación de procesos de registro y cumplimiento de las obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social existentes en cada país.

Sin embargo, a pesar de la importancia de esas iniciativas, es crucial avanzar en el fortalecimiento de las instituciones de fiscalización (laboral, tributaria y de seguridad social) y la mejoría de sus servicios. Esa es otra área en que se han desarrollado diversas iniciativas en los países de América Latina en el período bajo análisis, a través, por ejemplo, del aumento del número de inspectores y de la modernización de las bases de datos y de la tecnología empleada para monitorear y desarrollar las labores de inspección (Salazar y Chacaltana, 2018; OIT, 2014b)⁷⁴. Algunos países han desarrollado estrategias de inspección innovadoras mediante la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación y de la promoción de acuerdos y alianzas entre trabajadores y empleadores⁷⁵. En el Paraguay, por ejemplo, en 2008 el Ministerio de Justicia y Trabajo implementó el Operativo Trabajo Decente coordinando la participación conjunta de otras instituciones involucradas, en los sectores de transporte público, construcción, agropecuaria y turismo, entre otras. A su vez, el Instituto de Previsión

⁷³ En el año 2018, el incumplimiento tributario (la evasión y la elusión fiscal) en la región fue del orden de 325.000 dólares, equivalente a 6,1% del PIB (CEPAL, 2020d).

⁷⁴ En la Argentina, por ejemplo, la inspección laboral fue fortalecida con la asignación de mayores recursos humanos y tecnológicos, así como de nuevos arreglos institucionales y se aplicó un Programa Nacional de Regularización del Trabajo; en el Perú se creó en 2008 la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y el número de trabajadores fiscalizados, que era de un millón en el año 2000 pasó a 2,7 millones en 2011 (OIT, 2014b).

⁷⁵ En la Argentina los inspectores laborales cuentan con netbooks para registrar información en una base de datos al momento mismo de la inspección, reemplazando los registros en papel. En Chile es posible reportar infracciones laborales a través del sitio web de la Dirección del Trabajo, con algunas excepciones, como por ejemplo que no estén relacionadas con terminación de contratos. Además, Chile posee un mecanismo que permite sustituir multas por capacitación a los empleadores cuando se trata de infracciones de micro y pequeñas empresas y en Colombia es posible negociar Acuerdos de Formalización (Salazar y Chacaltana, 2018). En el Perú, el cruce de información a través de medios electrónicos entre la administración laboral y la administración tributaria posibilitó un incremento importante de la formalización al aumentar el registro de empresas y al potenciar el alcance de la supervisión del Ministerio de Trabajo en el cumplimiento de las obligaciones laborales (OIT, 2014b).

Social ha desarrollado acciones destinadas a disminuir la evasión de contribuciones, por medio del cruce de información con otras entidades del sector público que se relacionan con empresas privadas⁷⁶.

Según Salazar y Chacaltana (2018), las evaluaciones realizadas reportan efectos positivos de las acciones de fiscalización en la formalización de las empresas y de los trabajadores y trabajadoras⁷⁷. Por ejemplo en la Argentina, Ronconi (2010), estimando el efecto de una variación del grado de fiscalización en el cumplimiento de las regulaciones laborales a través de dos indicadores⁷⁸ concluye que un mayor número de inspectores incrementa el cumplimiento de la normativa laboral en la siguiente proporción: un inspector adicional por cada 100.000 personas elevaría la proporción de trabajadores registrados en 1,4 puntos porcentuales. Otro estudio realizado en la Argentina (Ronconi y Colina, 2011) sobre el impacto de reformas para simplificar el registro de trabajadores ("Mi simplificación registral") y el pago de contribuciones sociales ("Su declaración"), instituidos respectivamente en 2005 y 2007, estima un efecto significativo, de aproximadamente 2 puntos porcentuales adicionales sobre la tasa de registro laboral para todos los trabajadores y de 9 puntos porcentuales para los nuevos contratados.

También se han desarrollado estrategias para promover la formalización del trabajo en sectores con alta incidencia de informalidad y características que dificultan especialmente esos procesos, como por ejemplo el trabajo doméstico remunerado. Dichas estrategias han estado centradas en la promoción del acceso a la seguridad social, pero han incluido también iniciativas para mejorar los ingresos, fortalecer la inspección de las condiciones de trabajo en el sector, crear incentivos a la formalización, difundir los derechos de las trabajadoras y promover la negociación colectiva (Lexartza, Chaves y Carcedo, 2016). Entre las medidas implementadas se destacan, por ejemplo, la posibilidad de aseguramiento en tiempo parcial y a través de diferentes empleadores (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), la realización de inspecciones sin ingreso a los hogares (Argentina), incentivos fiscales para la formalización en coordinación con Hacienda (Argentina y Brasil), endurecimiento de penas por no registro (Ecuador), reducción de multas por no registro (Brasil y Uruguay), facilitación de trámites en línea y reducción de trámites para el registro (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2021).

En síntesis, los estudios muestran en general que los instrumentos de política implementados en el período han tenido impactos positivos en la reducción de la informalidad en América Latina. Sin embargo, estos estudios evalúan las diversas intervenciones o instrumentos individualmente. No hay estudios que evalúen de manera integral diferentes combinaciones de intervenciones y reformas y, por lo tanto, se puede suponer que evaluaciones más integrales, al considerar el conjunto de los efectos positivos provocados por cada medida o política en separado, así como la combinación de ellas, podría evidenciar efectos más significativos en el sentido de promover la transición de la informalidad a la formalidad.

Es necesario considerar también que las prácticas identificadas en los países estudiados se han producido, en casi todos los casos, en entornos caracterizados por una positiva evolución económica y de mayor generación de empleo formal. Se trata, entonces, de un periodo de análisis que tiene su

⁷⁶ En el Perú se implementó en 2008 el Plan de Registro de Trabajadores Obligatorio (Plan RETO) que fortaleció la fiscalización a través de brigadas de inspección y del establecimiento del cruce de información entre la administración laboral y la tributaria, lo que permitió incrementar el registro de empresas y potenciar la supervisión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Tomaselli, 2021). En el Ecuador también se han realizado campañas de comunicación a través de medios de comunicación y brigadas de información (OIT, 2014b).

⁷⁷ Entre las iniciativas analizadas por estos autores destacan, por un lado, el experimento realizado por el Servicio de Impuestos Internos (la autoridad de impuestos de Chile) de enviar cartas a empresas seleccionadas de manera aleatoria para incrementar la probabilidad percibida de ser auditado, que habría aumentado en 12% el ingreso declarado de las firmas; por otro, el estudio realizado por De Andrade y otros (2013) sobre visitas de inspectores municipales a las empresas concluyó que el impacto de una visita adicional de la inspección resulta en un incremento de entre 21 y 27 puntos porcentuales en el registro de empresas.

⁷⁸ Los indicadores utilizados fueron: a) número de inspectores como un proxy para el nivel de fortalecimiento de la inspección y b) proporción de empleados que reciben los beneficios requeridos legalmente como un proxy para el nivel de cumplimiento de normas.

propia especificidad, pues ha aportado grados de libertad para el diseño e implementación de un conjunto de medidas que requieren de una base de financiamiento para asegurar la continuidad y sustentabilidad de los avances y logros obtenidos. Es preciso considerar, además, que los avances identificados en la mayoría de los estudios se han concretado mediante una disminución de la informalidad en el sector formal; sin embargo, son mayores los desafíos que se presentan al abordar el problema en el sector informal, especialmente en sectores como el trabajo por cuenta propia y el empleo informal en las micro y pequeñas empresas. Además, la formalización del trabajo en el servicio doméstico también implica desafíos específicos que serán discutidos a continuación. Así, los avances logrados generan, a su vez, desafíos mayores y más complejos en el ámbito del diseño y coordinación de políticas públicas.

C. Por una estrategia integrada e inclusiva de formalización

Tanto los lineamientos de la Recomendación 204 de la OIT como el análisis de las experiencias recientes de promoción de la formalización llevadas a cabo en América Latina apuntan a la necesidad de contar con estrategias integradas y que den cuenta de la heterogeneidad, multidimensionalidad y multicausalidad del fenómeno de la informalidad, tanto en lo que se refiere a los factores que la generan, como también a las diversas formas que asume en diferentes países y territorios subnacionales y a los distintos tipos de inserción laboral y grupos poblacionales que son por ella afectados. Las grandes áreas que deben estar presentes en esas estrategias también parecen haber sido apuntadas por las iniciativas desarrolladas en el período comprendido entre comienzos de los años 2000 y mediados de la década pasada en la región cuando, aunque de manera heterogénea e insuficiente, fue posible avanzar en forma significativa hacia una mayor formalización, actuando sobre las características estructurales de la organización productiva y del mercado de trabajo latinoamericano, y logrando revertir la tendencia de décadas anteriores, marcada por el crecimiento de la informalidad. Resumidamente, tal como se ha señalado en la sección anterior y en otras publicaciones, como las de Salazar y Chacaltana (2018), CEPAL/OIT (2015), Trujillo-Salazar (2021), Ibarra-Olivos, Acuña y Espejo (2021), OIT (2014b) y RIMISP/IDRC/FIDA (2014), esas grandes áreas serían las siguientes: i) políticas macroeconómicas prudentes y capaces de controlar la inflación y aumentar el espacio fiscal de los Estados; ii) políticas de desarrollo y diversificación productiva, con mayor incorporación de conocimiento y nuevas tecnologías capaces de aumentar la articulación entre los sectores de alta y baja productividad, desarrollar los encadenamientos productivos, aumentar la innovación y la productividad a lo largo del tejido productivo y generar empleos de calidad; iii) iniciativas y cambios legislativos y de regulación destinados a simplificar los procedimientos de registro e incentivar la formalización de unidades productivas y trabajadores; iv) iniciativas y cambios legislativos y de regulación destinados a ampliar la cobertura de la seguridad social tanto de asalariados como de trabajadores por cuenta propia y microempresarios, en el sector formal e informal, cuidando de no crear una segmentación entre trabajadores con más y menos derechos laborales y a la protección social; v) fortalecimiento de las instituciones y mecanismos de fiscalización tributaria, contable y laboral, y vi) promoción de procesos de consulta y diálogo social.

Sin embargo, los análisis también revelan diversos problemas y desafíos que permanecen, en especial en lo que se refiere a los necesarios cambios en la matriz productiva de los países de la región, ya discutidos en este texto, y que siguen funcionando como una verdadera “fábrica de la desigualdad” (CEPAL, 2014c) y de la informalidad y la precariedad laboral. También se ha avanzado muy poco en términos de estrategias de aumento sostenido de la productividad y, en realidad, las brechas de productividad con los países centrales y los países emergentes han aumentado. A eso se suman los nuevos y complejos desafíos representados por la emergencia y diseminación de las nuevas formas de informalidad, como diversas formas de empleos atípicos y del trabajo en las plataformas digitales. Además, aunque se han desarrollado experiencias importantes de atención a grupos de la población

especialmente afectados por la informalidad, como las mujeres y los jóvenes, estos siguen estando particularmente vulnerables a la informalidad y a la precariedad y desprotección en el empleo. Asimismo, hay una enorme deuda en materia de políticas y estrategias hacia otros grupos de la población como los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y las personas migrantes y la dimensión territorial ha sido incorporada a esa discusión en forma aún muy incipiente.

Por lo tanto, avanzar en el diseño de estrategias integradas de formalización, que consideren esas múltiples dimensiones, sigue siendo una tarea pendiente y más necesaria que nunca, considerando tanto la permanencia y reproducción de las viejas formas de informalidad y la velocidad de diseminación de sus nuevas formas, como los fuertes impactos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia del COVID-19. Entre otros factores, eso supone avanzar decisivamente en la coordinación horizontal (entre los sectores gubernamentales en el ámbito económico, social, laboral, regulatorio y otros) y la coordinación vertical (entre los distintos niveles de gobierno), que siguen presentando desafíos institucionales y políticos con un alto grado de complejidad en América Latina (Martínez, 2017). Además de avanzar en cada una de esas áreas de políticas, en un contexto ahora mucho más desafiante, es necesario fortalecer la integración, coherencia y complementariedad entre ellas. Por ejemplo, tal como ha señalado Trujillo-Salazar (2021), la creación de empleo de calidad requiere diferentes políticas de infraestructura integral, educación, capacitación para el trabajo, reformas impositivas acordes a tamaños y escalas de las unidades productivas, incentivos para el tránsito hacia empresas de mayor tamaño, inclusión financiera, acceso al crédito para la producción e incentivos a la formalización que dejen en claro los beneficios de la formalidad, tanto para las empresas como para los trabajadores asalariados o independientes. Además, es necesario que todas esas políticas e iniciativas consideren las necesidades y potencialidades locales.

1. La dimensión territorial de las políticas de formalización

Tal como se ha discutido a lo largo de este documento, en especial en el capítulo II, la dimensión territorial ha estado en gran medida ausente en las estrategias y políticas públicas dirigidas a promover la formalización en América Latina. En general, las políticas se han diseñado e implementado a nivel nacional. En algunos casos se ha considerado las diferencias y especificidades existentes entre las zonas rurales y urbanas, tal como ha sido postulado en diversos acuerdos y recomendaciones de la OIT, como la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal (OIT, 2002b), la Recomendación 204 (OIT, 2015a) y la Declaración del Centenario (2019a), que hacen referencia a la necesidad de considerar la especificidad de las zonas rurales en las políticas de enfrentamiento de la informalidad y de desarrollar políticas agrícolas y de desarrollo rural con ese objetivo. Sin embargo, otras divisiones territoriales al interior de los países raramente han sido consideradas y trabajadas de manera adecuada, lo que en parte se debe a la carencia de información sistemática y confiable a ese nivel.

Pese a ello, la heterogeneidad y las desigualdades territoriales a nivel subnacional, tanto en lo que se refiere a las estructuras productivas locales como a la composición de la población y de su fuerza de trabajo, la disponibilidad y calidad de la infraestructura (logística, de transportes, de telecomunicaciones y otros) y de los servicios básicos (educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento), además de diversos otros aspectos políticos e institucionales, hacen que la prevalencia de la informalidad y sus características varíen significativamente al interior de los países. Por ello, tal como se evidencia en los estudios realizados en la Argentina (Trujillo-Salazar, 2021), México (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021) y el Perú (Tomaselli, 2021), en que fueron identificados territorios subnacionales con mayor o menor propensión a la informalidad, así como los determinantes particulares de la informalidad que operan en cada uno de ellos, es necesario diseñar e implementar estrategias y políticas dirigidas a la reducción de la informalidad con un enfoque territorial.

A continuación, se indicarán algunas de las áreas especialmente relevantes para el diseño de esas políticas con enfoque territorial.

a) Políticas de desarrollo productivo local

El reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las estructuras productivas y del mercado de trabajo, así como de la infraestructura logística y de servicios existente a nivel local debe verse reflejado en la estructuración de políticas públicas de desarrollo con enfoque territorial. En efecto, en Trujillo-Salazar (2021), Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021), Tomaselli, (2021), CEPAL (2015b) y RIMISP/IDRC/FIDA (2014), entre otros, se encontró una importante asociación entre los niveles y la propensión a la informalidad en territorios cuya estructura productiva se basa principalmente en la actividad agropecuaria y que se caracterizan por menor densidad empresarial, encadenamientos productivos más débiles e infraestructuras de transportes y comunicaciones más deficientes. Por lo tanto, un área central de las estrategias de enfrentamiento de la informalidad alude a las políticas de fomento y promoción de la actividad económica que contribuyen a diversificar la estructura productiva a través del desarrollo de sectores productivos no primarios, así como de encadenamientos productivos entre sectores primarios y no primarios y sectores de baja y alta productividad, la mejoría de la infraestructura de servicio a las empresas y las políticas de innovación tecnológica y aumento de la productividad, considerando adecuadamente la sostenibilidad ambiental y la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono. El conjunto de esas iniciativas, combinado con la mejoría de los servicios de educación y formación profesional, tienen un potencial importante en el sentido de mejorar la calidad del empleo en los territorios y, por lo tanto, de disminuir la informalidad.

En el caso de la Argentina, por ejemplo, donde los perfiles productivos de base agropecuaria predominan en grandes extensiones del país, según Trujillo-Salazar (2021) resulta clave que en esos territorios se expandan los encadenamientos productivos potenciales de las especializaciones agropecuarias actualmente existentes, transitando hacia etapas productivas de mayor valor agregado lo que, a su vez, requiere definir las competencias laborales, las necesidades de formación para el trabajo y la infraestructura requerida. Según la autora, el "...despliegue de nodos con mayor cantidad de complejos productivos y diversificación, en diferentes zonas de las microrregiones, puede ser una vía para el dinamismo en la generación de empleo de calidad" (Trujillo-Salazar, 2021, pág.107). Según la autora es muy importante fortalecer la complementariedad entre las diversas dimensiones de una política de desarrollo local, como serían aquellas dirigidas al desarrollo de la infraestructura logística y de comunicaciones, de educación, capacitación para el trabajo, inclusión financiera, acceso al crédito para la producción y reformas impositivas acordes al tamaño y la escala de las unidades productivas.

También es muy importante que el objetivo de reducción de las brechas territoriales sea incorporado explícitamente a los planes nacionales de desarrollo y que se diseñen políticas públicas con objetivos específicos en ese sentido, incluyendo aquellas de apoyo a los territorios más rezagados dirigidas a la reducción progresiva de esas brechas, tanto en sus dimensiones económicas como sociales y ambientales.

b) Acceso a la protección social y a la seguridad social

Las políticas dirigidas a la extensión de la protección social y en especial de la seguridad social han sido uno de los componentes clave de las estrategias de reducción de la informalidad en la región en las dos últimas décadas y han dado resultados importantes, aunque persistan grandes brechas tanto de acceso como de suficiencia de las diversas prestaciones que componen esos sistemas. Entre esas brechas están aquellas existentes entre las áreas urbanas y rurales y también entre los diferentes territorios subnacionales en cada país. A pesar de los avances registrados a partir de comienzos de los años 2000, en los años recientes ese problema se ha agudizado debido a la reversión de las tendencias de aumento de la formalización verificadas a partir de mediados de la década pasada, a los desafíos asociados a la emergencia de nuevas formas de empleos atípicos y, a partir de 2020, de los profundos

impactos negativos de la pandemia del COVID-19 sobre el mercado de trabajo. En ese sentido, es fundamental dar continuidad al esfuerzo de extensión de la cobertura y mejoría de la protección social, enfrentando esos nuevos desafíos y combinando mecanismos contributivos y no contributivos. Sin embargo, como han señalado Salazar y Chacaltana (2018), CEPAL/OIT (2015) y OIT (2014b), es muy importante que las medidas para incentivar la formalización a partir de la asignación de beneficios a grupos específicos transiten gradualmente al régimen general de seguridad social, evitando la reducción de estándares o del alcance de la regulación, lo que llevaría necesariamente a la institucionalización de la precarización de las relaciones laborales de esos grupos de trabajadores y a la segmentación de los trabajadores y trabajadoras en distintas “clases” en lo que se refiere a los derechos laborales y de protección social.

Esa visión está también claramente definida en la Recomendación 204 de la OIT, que plantea la necesidad del... “establecimiento de pisos de protección social y la extensión progresiva de la cobertura de la seguridad social a las personas ocupadas en la economía informal, adaptando, de ser necesario, los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones a su capacidad” (OIT, 2015a, pág. 7). Además, ha sido reafirmada por el informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, instituida por la OIT en el año de celebración de su centenario (OIT 2019b), en que se plantea la necesidad de sistemas de protección social “...sólidos y con capacidad de respuesta, basados en los principios de solidaridad y de reparto de los riesgos que ayude a satisfacer las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida. Los gobiernos tienen que garantizar la protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez. Entre otras cosas, con un piso de protección social que ofrezca un nivel básico de protección a todas aquellas personas que la necesiten, complementado con regímenes de seguro social contributivo que proporcionen niveles más altos de protección. El ahorro personal solo debe ser una opción voluntaria que complemente prestaciones estables, equitativas y adecuadas del seguro social obligatorio” (OIT, 2019b, pág. 36). Dicho informe también llama la atención sobre la necesidad de adaptar esos sistemas a un mundo del trabajo en intensa transformación, “...ampliando la cobertura de una protección social adecuada a los trabajadores de todas las formas de trabajo” (OIT, 2019b, pág. 36), incluyendo los trabajadores por cuenta propia, aquellos que ocupan las posiciones más vulnerables en el sector informal, los trabajadores de las plataformas digitales y aquellos que transitan entre el sector formal e informal, entre el trabajo asalariado y por cuenta propia, entre distintos sectores y países, indicando que en diversos países se han desarrollado iniciativas en ese sentido.

Algunas de las iniciativas desarrolladas en el período reciente han sido recogidas por Behrendt y Nguyen (2018) en lo que se refiere a las nuevas formas de empleo atípico. Si bien no en todos los casos las nuevas formas de empleo implican automáticamente la exclusión de los trabajadores del acceso a la protección social, una gran proporción de ellos podría estar en esta situación *de facto*, sea por no alcanzar los umbrales mínimos de horas o de duración del empleo definidos como requisitos en la legislación (como es el caso por ejemplo de algunas modalidades de empleo temporal o parcial), sea porque podrían estar excluidos de la cobertura, como los trabajadores a demanda o con contratos cero hora.

En el caso de los trabajadores temporales, las principales razones de la exclusión de la cobertura son el hecho de no alcanzar los umbrales mínimos de duración del contrato e ingresos, siendo que las y los trabajadores ocasionales, que pueden ser considerados una forma extrema de empleo temporal, tal como fue discutido en el capítulo I, estarían totalmente excluidos de esa cobertura. Entre las medidas que han sido aplicadas en diversos países para ampliar la cobertura de la protección social a ese tipo de empleo identificadas, se incluyen disminuir los umbrales mínimos de duración del empleo, en términos de horas trabajadas o ingresos mínimos (OIT, 2016 en Behrendt y Nguyen, 2018).

El empleo a tiempo parcial, a su vez, en general es cubierto por regulaciones especiales y entre las principales razones para la exclusión de trabajadores de esa cobertura se incluye el hecho de no cumplir los umbrales mínimos de horas o días de trabajo o de las ganancias resultantes del trabajo realizado. Entre las medidas identificadas por Behrendt y Nguyen (2018) para ampliar la cobertura de la protección para

ese tipo de trabajadores, entre los cuales se incluyen una proporción importante de mujeres, también están la disminución de los umbrales de horas trabajadas o ingresos generados, y flexibilizar el número de contribuciones requeridas o permitir interrumpir los períodos de contribución y simplificar los procedimientos administrativos para inscripción y pago de cotizaciones (Behrendt y Nguyen, 2018), además de la contabilización del trabajo realizado para múltiples empleadores y para aquellos que combinan trabajo a tiempo parcial dependiente con autoempleo. Para los trabajadores por cuenta propia, mejorar la portabilidad de los derechos entre diferentes esquemas de seguridad social, así como simplificar los procedimientos administrativos para inscripción y pago de cotizaciones son elementos muy relevantes (Behrendt y Nguyen, 2018; Bertranou, 2007). Para los trabajadores contratados a través de agencias de empleo temporal o trabajadores subcontratados se han implementado iniciativas para introducir la responsabilidad conjunta de la agencia que los contrata y las empresas a las cuales brindan el servicio. Con relación a los contratistas (o cuentapropistas) dependientes o en los casos en que existen relaciones de empleo disfrazadas, las medidas implementadas en general se dirigen a prevenir la clasificación errónea de trabajadores (cuando hay una relación de dependencia y esta no es reconocida) y asegurar protección a los contratistas dependientes (Robles y Tenenbaum, 2021).

Es crucial también que en ese esfuerzo se otorgue la debida importancia al reconocimiento de las brechas de género, de edad, por condición étnico-racial y territoriales existentes al interior de los países y a la necesidad de avanzar hacia su superación y que esas políticas sean parte de estrategias integradas de desarrollo territorial y local diseñadas de acuerdo con las condiciones particulares de los contextos en que serán implementadas⁷⁹.

c) Acceso a la educación y a la formación técnico-profesional

En los análisis sobre las características de la informalidad desarrollados a nivel subnacional, uno de los temas más recurrentes es la relación entre los niveles de escolaridad y la tasa de informalidad: mientras menor es el nivel educativo mayor propensión a la informalidad. Esa relación también se confirma cuando se analizan los datos a nivel de los países y de América Latina en su conjunto. Según el Panorama Social de América Latina 2020 (CEPAL, 2021a), alrededor de 2019, mientras la proporción de ocupados en sectores de baja productividad era de 83,5% entre aquellos que tenían educación primaria incompleta, esa proporción bajaba a 50,3% entre los que tenían secundaria completa y a 15,6% entre los que tenían terciaria completa (promedio ponderado de 15 países). A su vez, es un hecho conocido que, a pesar de un importante aumento de la matrícula y de la asistencia escolar y de la casi universalización de la educación primaria en América Latina en las últimas décadas, persisten, además de problemas relativos a la calidad de la educación, elevadas tasas de rezago y abandono escolar, importantes brechas en la conclusión de la educación secundaria⁸⁰ y niveles aun bastante reducidos de acceso a la educación terciaria, además de una oferta insuficiente de enseñanza profesional y técnica de calidad (CEPAL, 2019b y 2019d; CEPAL/OEI, 2020). También es conocido el hecho de que esas situaciones están fuertemente marcadas por las desigualdades de ingreso, entre las áreas urbanas y rurales y por condición étnico-racial, afectando en mayor medida a las personas provenientes de hogares de menores ingresos, que viven en las zonas rurales, indígenas y afrodescendientes (CEPAL, 2017a y 2017b; CEPAL/UNFPA 2020; CEPAL/FILAC, 2020).

⁷⁹ En el caso de México, por ejemplo, Ibarra-Oliva, Acuña y Espejo (2021) llaman la atención acerca de la relación entre los niveles de informalidad en las distintas unidades federativas y las disparidades regionales en el acceso y la cobertura de las instituciones que proveen seguridad social, indicando que la infraestructura de seguridad social es relativamente más abundante en entidades más ricas e industrializadas; por el contrario, en entidades con menores ingresos existe una mayor presencia de los mecanismos de protección social no contributiva.

⁸⁰ La conclusión de la educación secundaria es considerada actualmente el nivel mínimo de logro educativo necesario para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, así como para ampliar las posibilidades de acceso a un trabajo decente y la capacidad de responder a las nuevas exigencias de productividad de las empresas.

En consecuencia, otra área central de política, tanto para impulsar el desarrollo productivo local, como para avanzar en el cierre de las brechas territoriales y para enfrentar la informalidad, es reforzar las políticas de educación y formación técnico-profesional. Esas políticas deberían incluir, en primer lugar, un esfuerzo dirigido a garantizar que la oferta de la educación pública y de calidad se distribuya adecuadamente por los distintos territorios subnacionales, incluyendo los más rezagados, y que incluya no sólo la educación primaria, sino también la secundaria, la formación técnico-profesional y, en la medida de lo posible, avance hacia el acceso y permanencia en la educación terciaria. Una experiencia muy importante en ese sentido ha sido la ampliación de la matrícula en las universidades públicas y en las instituciones públicas de formación profesional de nivel secundario y terciario, además de su interiorización a lo largo del país, con un importante efecto de disminución de las brechas entre los distintos territorios subnacionales, realizada en el Brasil en el período entre 2002 y 2016 (Mercadante, 2019)⁸¹. En segundo lugar, es crucial avanzar en una perspectiva de aumentar las oportunidades de formación a lo largo de la vida, con sistemas educativos más flexibles que tomen en cuenta la heterogeneidad de trayectorias vitales; eso implica la necesidad de que se ofrezcan certificaciones a lo largo de la trayectoria educativa, que permitan entradas y salidas según las diversas necesidades y otorgando mayores posibilidades de la doble inclusión educativa y laboral para las personas (CEPAL/OEI, 2020; Sevilla, 2017). En tercer lugar, debieran desarrollarse contenidos de formación y capacitación conectados con los perfiles productivos regionales y/o locales o enfocados en las cadenas de producción que se propongan desarrollar o generar valor agregado (Trujillo-Salazar, 2021). En cuarto lugar, diseñar e implementar políticas de acción afirmativa dirigidas al cierre de las brechas de género, territoriales, de ingreso y étnico-raciales en el acceso a las políticas y oportunidades educativas en todos esos niveles⁸².

d) Políticas dirigidas a grupos especialmente impactados por la informalidad

Los análisis desarrollados para el conjunto de América Latina y en el ámbito de los diversos países muestran tasas más elevadas de informalidad entre las personas de más bajos ingresos, las mujeres, las personas jóvenes y —en los casos en que existen informaciones— entre las personas indígenas y afrodescendientes. A su vez, en las estimaciones y factores de riesgo de la incidencia de la informalidad a nivel nacional realizadas en la Argentina, México y el Perú (Trujillo-Salazar, 2021; Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021 y Tomaselli, 2021), las mujeres, las personas jóvenes y las personas indígenas aparecen sistemáticamente sobrerrepresentadas. En consecuencia, una atención especial debe darse a esas poblaciones, tanto en las estrategias generales de desarrollo local como en las estrategias específicas de reducción de la informalidad, generación de empleo de calidad y acceso al trabajo decente con enfoque territorial.

Esas directrices están claramente plasmadas en la Recomendación 204 de la OIT que incluye, en sus principios rectores para estrategias integradas y coherentes de transición de la economía informal a la economía formal, la promoción de la igualdad de género y la no discriminación y “la necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal, incluyendo, aunque no únicamente, a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el VIH o que están afectadas por el VIH o el sida, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los

⁸¹ Entre 2003 y 2016, el número de instituciones públicas de formación técnico-profesional en el Brasil de nivel secundario aumentó de 140 a 600, y las matrículas en esas instituciones prácticamente se duplicaron, pasando de 558 mil en 2002 a más de un millón en 2016 (Mercadante, 2019). En el mismo período el número de ciudades en que se localizaban esas instituciones se multiplicó casi cinco veces, aumentando de 119 a 568 (Cassiolato y García, 2014). Para más detalles de ese proceso, véase Mercadante (2019) y Silva, 2020).

⁸² Una de las conclusiones del estudio sobre México (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021) enfatiza la necesidad de incluir y fortalecer los esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad de la educación básica y la educación técnico-profesional en las políticas de reducción de la informalidad, con especial consideración de las realidades particulares de las mujeres y otros grupos, como las comunidades rurales y las poblaciones indígenas. Sobre los resultados positivos de las políticas de acción afirmativa para la educación secundaria y terciaria dirigidas a personas de bajos niveles de ingreso, indígenas, afrodescendientes y con discapacidad en el Brasil, véase CEPAL/UNFPA (2020), Mercadante (2019), Silva (2020) y Rangel (2016 y 2019).

agricultores de subsistencia” (OIT, 2015b, pág.4, punto 7.i). Asimismo, en su *marco integrado de políticas* la Recomendación 204 recoge el tema de la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, incluida la violencia de género en el lugar de trabajo y en su *marco global de políticas de empleo* define la necesidad de contar con (...) “medidas para promover la transición desde el desempleo o la inactividad hacia el trabajo, en particular para las personas desempleadas de larga duración, las personas ocupadas en la economía informal, las mujeres y otros grupos desfavorecidos”.

Por último, pero no menos importante, es la necesidad de contar con información sistemática que permita visibilizar la situación de los diversos grupos que componen las personas ocupadas en la economía informal considerando toda su complejidad y diversidad, así como las brechas por nivel de ingreso, de género, edad, territoriales y por condición étnico-racial. Es deseable también que las informaciones posibiliten el examen de las intersecciones entre esas diversas dimensiones de la desigualdad, de forma de posibilitar la identificación de los grupos sometidos a múltiples y agravadas formas de exclusión y discriminación en el mundo del trabajo (CEPAL/UNFPA, 2020), así como de los diversos factores y procesos que generan las situaciones de informalidad. Los resultados de los estudios de Trujillo-Salazar (2021), Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo (2021) y Tomaselli (2021) invitan a profundizar el análisis de diversos aspectos de la relación entre la informalidad y las dimensiones de la desigualdad, las de género y de edad, ya que, si por un lado las tasas de informalidad son superiores entre los jóvenes y las mujeres, un mayor porcentaje tanto de jóvenes como de mujeres ocupadas aparece como uno de los principales factores registrados en municipios con menores tasas de informalidad, junto con los niveles más elevados de educación de los perceptores principales de ingresos en las familias. Eso reafirma la importancia del diseño e implementación de estrategias y políticas de elevación de los niveles de escolaridad (incluyendo la educación técnica y profesional), y de inserción activa de mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo en condiciones de trabajo decente, como parte de estrategias integradas de desarrollo local y regional y de transición a la formalidad, tal como definido en la Recomendación 204 de la OIT.

Políticas dirigidas a las mujeres y con enfoque de género

La Recomendación 204 de la OIT, tal como fue señalado al inicio de ese capítulo, enfatiza la importancia de que las políticas de transición a la formalidad incluyan estrategias explícitas de activación dirigidas tanto a las mujeres como a las personas jóvenes (y, por supuesto, también a las jóvenes mujeres) con el objetivo de promover su inserción laboral en empleos de calidad, que incluya una regulación laboral adecuada y el acceso a la seguridad social. Ese es también uno de los resultados del análisis realizado en el capítulo II a partir de los estudios sobre la informalidad en el ámbito subnacional realizados en la Argentina, México y el Perú.

En el caso de las mujeres y para que ese objetivo pueda ser efectivo, es fundamental, entre otros aspectos, abordar en primer lugar los fenómenos más estructurales que siguen reproduciendo sesgos de género en la educación desde las edades más tempranas; es necesario ampliar las oportunidades de educación de calidad tanto a nivel de la enseñanza secundaria como terciaria, así como de formación técnico-profesional y de capacitación a lo largo de la vida, en particular en ocupaciones y sectores no asociados a los roles tradicionales de género, que permita avanzar en la superación de la segmentación ocupacional de género que es especialmente rígida en ciertas regiones al interior de los países y así aumentar las posibilidades de las mujeres de acceder a empleos de mayor calidad y a sectores de mayor productividad (CEPAL, 2019b y 2019c). En segundo lugar, es necesario desarrollar, en los diferentes territorios, políticas y sistemas de cuidado que contribuyan a disminuir la alta carga de trabajo doméstico no remunerado que sigue siendo asumida casi exclusivamente por las mujeres, en especial aquellas de menores ingresos. Esa necesidad también está claramente definida en la Recomendación 204 de la OIT que incluye, en la sección relativa a los derechos y protección social, referencias explícitas a los derechos a la remuneración igual entre hombres y mujeres para trabajo de igual valor (Convenio N° 100), a la no discriminación en el empleo y la ocupación (Convenio N° 111), a la protección de la maternidad y a la necesidad de contar con centros de cuidado infantil y otros servicios de atención a la persona, de calidad

y económicamente asequibles "...con el fin de promover la igualdad de género en los ámbitos del emprendimiento y de las oportunidades de empleo, y de facilitar la transición a la economía formal" (OIT, 2015b, pág. 8, punto 21)⁸³. Es necesario también introducir cambios en la organización empresarial y en las estrategias gerenciales dirigidas a la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, en el espíritu del Convenio n 156 de la OIT sobre Trabajadores con responsabilidades familiares. Esas estrategias deben estar dirigidas a hombres y mujeres, pero sobre todo a las mujeres, que son las que siguen asumiendo la mayor carga de las responsabilidades familiares y de cuidado y siendo más discriminadas en el empleo por esas razones. Entre las medidas que apuntan en esa dirección están la ampliación de los permisos pre y post natal, la adopción de permisos parentales, horarios flexibles sin reducción de calidad del empleo (en términos de remuneración, oportunidades de capacitación y promoción y de ejercicio de cargos de mayor responsabilidad y jerarquía al interior de las empresas), programas que faciliten la conclusión de las trayectorias educativas y la reinserción laboral de mujeres que interrumpen sus trayectoria debido a la maternidad. En tercer lugar, es necesario desarrollar políticas y programas de inserción laboral y productiva, acompañados de programas de calificación, crédito, asistencia técnica y capacitación digital y financiera dirigidas a mujeres en situación de inactividad, desempleo y empleo precario (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Otro tema importante a ser considerado es la necesidad de eliminar la discriminación hacia las mujeres y los estereotipos de género que pueden dificultar su inserción en empleos formales y enfrentar las desigualdades de género en la legislación relativa a los derechos de propiedad y control de bienes para facilitar la transición de las mujeres del empleo informal, tal como ha sido definido en la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal de la OIT (OIT, 2002a).

Una atención especial debe darse a las trabajadoras domésticas remuneradas, una de las categorías de la ocupación femenina más importantes en términos de magnitud absoluta y que, a pesar de las distintas iniciativas legislativas y de políticas desarrolladas en años recientes para promover su formalización y ampliar su protección social y derechos laborales, siguen estando caracterizadas por altos niveles de informalidad y desprotección (Valenzuela, Scuro y Vaca-Trigo, 2020; ONU MUJERES/CEPAL/OIT, 2020 y OIT, 2015). En ese sentido, son fundamentales las reformas legales dirigidas a extender a las trabajadoras en el servicio doméstico los mismos derechos laborales y relativos a la seguridad social previstos para el conjunto de los trabajadores asalariados. Pero estas reformas no son suficientes. Es necesario, tal como se señala en Lexarta, Chaves y Carcedo (2016), que los cambios legislativos estén acompañados de estrategias destinadas a garantizar su efectivo cumplimiento y el de otras iniciativas, tales como el desarrollo de acciones para promover la afiliación a la seguridad social y disminuir la brecha de ingresos con relación a otros sectores de la ocupación a través, por ejemplo, de la garantía del derecho a salarios mínimos equivalentes y su reajuste progresivo, fortalecimiento de la inspección laboral, campañas de información y sensibilización y garantía del derecho a la organización sindical y a la negociación colectiva.

Políticas dirigidas a las personas jóvenes

Avanzar en la reducción de la informalidad entre las personas jóvenes supone la adopción de medidas de políticas integradas en por lo menos tres áreas: i) la ampliación de las oportunidades de educación, con énfasis en la conclusión de la enseñanza secundaria, acceso a la educación terciaria y a oportunidades de educación técnica y profesional; ii) la ampliación de las posibilidades de construcción de trayectorias de trabajo decente y iii) la ampliación de la protección social, incluyendo las políticas de cuidado.

⁸³ Esa misma preocupación está recogida en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020b), en la Agenda Regional de Género y en la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017d).

Además de las medidas ya señaladas en el acápite anterior en el área de la educación y formación profesional, es muy importante la implementación de políticas y estrategias integradas que faciliten la transición de la escuela al trabajo y la necesidad de conciliar los estudios, el trabajo y las responsabilidades familiares, en especial entre los y las jóvenes provenientes de hogares con menores ingresos y las mujeres jóvenes, que son responsables de una alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, tanto en sus familias de origen como en sus propias familias⁸⁴. En particular, como ha indicado Vezza (2021) es importante que las políticas activas de empleo para esta población estén articuladas con otras políticas y programas en otras áreas de la política social. En América Latina, aproximadamente el 70% de las personas jóvenes de 15 a 29 años que no estudian y no están ocupadas en el mercado de trabajo son mujeres, y la razón principal por la que se encuentran en esa situación es la alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que asumen, tanto en sus hogares de origen como en las familias que pasan a constituir. Aproximadamente, la mitad de esas jóvenes mujeres ya es madre y, en la ausencia de políticas y servicios públicos de cuidado, con gran frecuencia el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado tiene como consecuencia la interrupción de sus trayectorias educativas y es una fuerte barrera para su inserción laboral, en especial en el sector formal. En los países en que se dispone de datos, el porcentaje de jóvenes mujeres indígenas y afrodescendientes que se encuentra en esa situación es más elevado que el porcentaje entre sus pares no indígenas ni afrodescendientes. Las políticas y sistemas de cuidado tienen así una importancia crucial para este grupo, y la consideración de la situación, tanto de las mujeres como de las personas jóvenes en las estrategias de formalización refuerza, una vez más, la necesidad de integralidad y coordinación de políticas en diversos ámbitos y de que estas cuenten con una adecuada dimensión territorial, de género y de ciclo de vida. Es fundamental, por lo tanto, que la disponibilidad de servicios de cuidado sea considerada como un tema central en las políticas dirigidas a inserción laboral y de formalización dirigidas a las personas jóvenes y, en especial, a las mujeres jóvenes.

Es necesario que, para lograr mejores resultados, tanto las políticas dirigidas a estimular la conclusión de la educación secundaria y el ingreso y conclusión de la terciaria, como los programas de formación para el trabajo y de desarrollo de competencias, consideren adecuadamente las necesidades productivas de los distintos territorios (Trujillo-Salazar, 2021). Esas políticas pueden incluir transferencias de ingreso dirigidas directamente a los jóvenes⁸⁵, becas de estudio, programas de aprendizaje profesional y políticas de acción afirmativa de carácter social y étnico-racial (o sea, para jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, indígenas, afrodescendientes y con discapacidad) como las que existen en el Brasil (CEPAL/UNFPA, 2020, Mercadante, 2019).

Sin embargo, las políticas dirigidas a los jóvenes no deben limitarse solo a aquellas en el ámbito de la educación, aunque la conclusión de las trayectorias escolares (por lo menos hasta la conclusión de la secundaria) sea un requisito crucial para facilitar la estructuración de trayectorias de trabajo decente y, en particular, para acceder a un empleo formal. También son fundamentales las políticas de activación dirigidas a las personas jóvenes, tal como se ha definido en la Recomendación 204⁸⁶ y en importantes acuerdos tripartitos consensuados en determinados países, como el Brasil, a través de la

⁸⁴ Para una discusión más detallada al respecto, véase Abramo y otros, 2021; CEPAL/UNFPA, 2020, CEPAL/OEI, 2020 y CEPAL 2018b.

⁸⁵ La Asignación Universal por Hijo en la Argentina, por ejemplo, cubre a los jóvenes que siguen sus estudios secundarios hasta los 17 años inclusive (Trujillo-Salazar, 2021). La autora también señala que los registros administrativos de las políticas y solicitudes y asignaciones del ingreso familiar de emergencia durante la pandemia del COVID-19 podrían constituirse en una herramienta útil para direccionar y focalizar las políticas de formación, capacitación y entrenamiento laboral para jóvenes y mujeres, en especial jóvenes mujeres.

⁸⁶ Como parte del marco global de políticas de empleo para la transición de la economía informal a la economía formal, la Recomendación 204 de la OIT incluye la adopción de "...medidas integrales de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo, en particular para los jóvenes desfavorecidos, como los mecanismos que garantizan el acceso de los jóvenes a la capacitación y al empleo productivo continuo" (item g, punto 15, pág. 7), además de "medidas para promover la transición desde el desempleo o la inactividad hacia el trabajo, en particular para las personas desempleadas de larga duración, las personas ocupadas en la economía informal, mujeres y otros grupos desfavorecidos" (item h, punto 15, pág. 7).

Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud (2011) (Abramo, 2013; Corrochano, Abramo y Abramo, 2017). Eso incluye diversas alternativas posibles, tales como los programas de aprendizaje profesional, políticas de inclusión laboral y productiva y servicios de empleo que consideren las especificidades que caracterizan la situación juvenil en su diversidad, entre las cuales, en muchos casos, está la inexistencia de una experiencia laboral previa. Es necesario, sobre todo, superar una visión que considera que el aspecto de experimentación y transitoriedad que en muchos casos caracteriza la situación de las personas jóvenes, equivale a una “licencia” para promover y aceptar formas de inserción laboral y relaciones de trabajo muchas veces totalmente destituidas de los derechos básicos del trabajo y de la seguridad y protección social. Existe suficiente evidencia en América Latina que indica que una inserción inicial precaria y desprotegida en el mundo del trabajo con mucha frecuencia redundará en grandes dificultades para transitar posteriormente a un trabajo decente.

Por último, en la elaboración de las políticas de formalización del trabajo dirigidas a las personas jóvenes, además de la consideración de las desigualdades por nivel socioeconómico, género, condición étnico-racial y área de residencia, es fundamental considerar también las significativas diferencias entre los diversos tramos de edad que componen la condición juvenil, tal como ha sido señalado en Abramo y otros (2021).

Políticas dirigidas a las personas indígenas y afrodescendientes

Existe una importante deuda pendiente en América Latina con relación a la incorporación de una perspectiva étnico-racial en las estrategias dirigidas a la formalización del empleo y de las unidades productivas, así como de estrategias de desarrollo local y de reducción de las brechas existentes entre los distintos territorios subnacionales. A pesar de presentar una gran heterogeneidad con relación a su magnitud absoluta y relativa, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente están presentes en todos los países de la región y representan aproximadamente el 25% del total de América Latina (CEPAL/UNFPA, 2020, CEPAL/FIDA, 2020). Para avanzar en el reconocimiento e inclusión de esas poblaciones en las estrategias integradas e inclusivas de formalización es necesario, en primer lugar, garantizar su autoidentificación en el conjunto de los sistemas estadísticos nacionales, así como en los registros administrativos de los varios servicios y áreas de las políticas públicas, en especial aquellos relacionados con la salud, la educación, la infraestructura básica y el mercado de trabajo, incluyendo los observatorios laborales y los servicios públicos de empleo.

En segundo lugar, es importante incluir la dimensión étnico racial en los análisis e investigaciones dirigidas al tema de la informalidad y a las políticas necesarias para su superación, con especial atención en la intersección de esa dimensión con las de género, edad, territorio, nivel de ingreso y estatus migratorio. Esa es una condición para profundizar la comprensión de las causas y factores de la informalidad y de la persistencia y reproducción de los déficits de trabajo decente y protección social que afectan a esas poblaciones, así como para identificar y actuar sobre sus posibles vectores de superación.

Por último, es necesario diseñar e implementar iniciativas de políticas y programas capaces, por un lado, de avanzar en la superación de las barreras que impiden el acceso efectivo de esas poblaciones a los servicios públicos de carácter universal existentes en los países, muchas de las cuales están relacionadas con su presencia en territorios más rezagados; y, por otro, desarrollar medidas de acción afirmativa, en especial en las áreas de la educación y el mercado de trabajo capaces de contribuir a la superación de distintas formas de exclusión y discriminación que afectan a esas poblaciones.

e) Institucionalidad, gobernabilidad y diálogo social

El diseño, implementación y monitoreo de estrategias y políticas con enfoque territorial dirigidas a la reducción de la informalidad supone reconocer la necesidad de la coordinación horizontal (entre las diversas áreas sectoriales en cada nivel de gobierno) y vertical (entre los distintos niveles de gobierno):

nacional, regional y local), en especial en los países de mayores dimensiones y más descentralizados, con características federativas (como es el caso de la Argentina, el Brasil y México).

Los mecanismos de coordinación horizontal pueden incluir también la coordinación entre municipios o *clusters* de municipios (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021; OCDE, 2013). Eso es de gran importancia en las estrategias dirigidas a mejorar la calidad de los mercados laborales, incluso porque, como se aborda en el estudio sobre la informalidad a nivel subnacional en México (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021), al interior de las entidades federativas se han identificado *clusters* de municipios cuyos mercados de trabajo comparten características similares, que pueden ser muy distintas de otras e incluso de los promedios estatales o regionales. Ese tipo de mecanismo puede facilitar un enfoque integrado de mercados laborales a nivel municipal, zona metropolitana o áreas que incluyen diversos municipios de características similares, contribuyendo así a maximizar los efectos directos e indirectos de las políticas e iniciativas desarrolladas. Además, facilita la identificación de posibles complementariedades en el tejido productivo, así como de la demanda y oferta de trabajo, oferta de formación y capacitación e instrumentos de política, potencializando sus efectos positivos (Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021; OCDE, 2013).

Con relación a la coordinación vertical, tan importante como su efecto rector en términos generales de políticas y servicios públicos definidos a nivel nacional es la capacidad política e institucional de los gobiernos subnacionales, la que debe ser fortalecida en términos de capacidad técnica y de gestión, recursos financieros y poder de decisión. Eso es fundamental, por un lado, para que sea posible adaptar las políticas nacionales a las necesidades y características locales, y complementarlas con respuestas específicas a esas necesidades (RIMISP/IDRC/FIDA, 2014) y, por otro, hacer que las realidades y las experiencias locales informen y enriquezcan las directrices nacionales de las distintas políticas.

Otro tema importante en el ámbito de la institucionalidad y gobernabilidad de las estrategias con enfoque territorial es la creación y el fortalecimiento de procesos e instancias de diálogo político y social, participación y consulta entre los actores territoriales y entre ellos y las demás instancias de gobierno. Debido a la variedad y complejidad de los temas que deberían hacer parte de una estrategia de formalización del empleo y de las unidades productivas, es muy importante invertir esfuerzos en la búsqueda de consensos y acuerdos que aumenten la pertinencia, conveniencia y legitimidad de las medidas adoptadas y su sostenibilidad en el tiempo. Eso a su vez supone poner a disposición de los actores involucrados la información necesaria sobre las políticas que se pretende adoptar, sus objetivos e impactos. Ese diálogo debería abarcar temas diversos, tales como la promoción de estándares laborales y de seguridad social que definan condiciones mínimas aceptables, el conocimiento de las normas y procedimientos de registro de empresas y de contratación de trabajadores, el fortalecimiento de la negociación colectiva y la eliminación de prácticas antisindicales. También es de gran importancia el diálogo sobre la coordinación entre los avances y cambios normativos y de regulación y las estrategias de desarrollo territorial que permitan potenciar las capacidades sociales, políticas e institucionales de los territorios y conformar objetivos comunes de desarrollo (Salazar y Chacaltana, 2018; RIMISP/IDRC/FIDA, 2014).

f) Sistemas de información

Las estrategias de reducción de la informalidad con enfoque territorial, así como las políticas de desarrollo productivo que puedan contribuir al cierre de brechas territoriales, requieren de un conocimiento mucho más detallado de las realidades específicas de cada territorio, con el nivel de desagregación suficiente para identificar tanto las características de la estructura productiva como de la estructura de mercado de trabajo y diversos otros factores. Eso supone contar con sistemas capaces de producir información a ese nivel (entidades federativas, municipios, comunas y, en la medida de lo

posible, también a nivel intramunicipal)⁸⁷ que, como se ha discutido a lo largo de ese texto, aún son muy insuficientes en la gran mayoría de los países de América Latina. Es importante señalar que esas informaciones deben contar con la desagregación necesaria para identificar también los múltiples ejes de la desigualdad social que inciden en las situaciones de informalidad, como son los niveles educativo y de ingreso, el sexo, la edad, la condición étnico-racial y la situación migratoria. Esa es, por lo tanto, un área en que es necesario hacer un gran esfuerzo de inversión.

Como también se ha señalado a lo largo de este documento, los estudios generados en el ámbito de este proyecto sobre la Argentina, México y el Perú (Trujillo- Salazar, 2021; Ibarra-Olivo, Acuña y Espejo, 2021 y Tomaselli, 2021) son una contribución en ese sentido, tanto por el desarrollo de una metodología que permite estimar a nivel de municipios y *clusters* de municipios la propensión a la informalidad, la identificación de los factores de riesgo y las características de las personas ocupadas en situación de informalidad y las relaciones con la estructura productiva, como porque llegan a resultados importantes para el diseño e implementación de políticas capaces de incidir en forma más adecuada en la informalidad y las brechas territoriales, incluyendo la utilización más racional de los recursos públicos (Ibarra-Olivos, Acuña y Espejo, 2021). Ello generaría también información relevante para los Ministerios de Desarrollo Social y la temprana identificación de los territorios donde se concentran las y los trabajadores informales, lo que permitiría incorporarlos tempranamente a respuestas en protección social frente a emergencias y desastres.

A partir de la existencia de información sistemática de esa naturaleza sería posible y deseable, por ejemplo, tal como ha sugerido Trujillo-Salazar (2021) para el caso de la Argentina, desarrollar estudios específicos por regiones que consideren las particularidades de los territorios provinciales y municipales en conjunto con los enclaves de las microrregiones y sus complejos productivos. Lo anterior, con el objetivo de elaborar diagnósticos más precisos sobre potencialidades y necesidades de capacitación y de formación para el trabajo, infraestructura, líneas de crédito, apoyo e impulso a los canales de comercialización y distribución, agregación de valor, incorporación y/o desarrollo de tecnologías así como vínculos estratégicos entre universidades y sector productivo regional.

En síntesis, es necesario reafirmar que la adecuada consideración de la heterogeneidad y de las desigualdades asociadas al territorio es un elemento central para el diseño, implementación y evaluación de una estrategia integrada dirigida a la formalización laboral, así como de las políticas que la componen. Eso supone también analizar las desigualdades entre y al interior de los territorios subnacionales de acuerdo con los demás ejes de la matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016a), o sea, las desigualdades de ingreso, las desigualdades de género, etarias y de condición étnico-racial, y su incidencia en los diversos ámbitos del desarrollo y de los derechos, en especial aquellos más relacionados al tema de la informalidad, como la educación, la salud, el acceso a infraestructura y servicios básicos, las condiciones de trabajo, la protección social y las políticas de cuidado.

Para la elaboración de esas estrategias y políticas es fundamental también fortalecer los gobiernos subnacionales, así como los demás actores territoriales (sector privado, sindicatos, cooperativas y asociaciones de productores, instituciones de investigación, formación y fomento productivo), y crear espacios de diálogo social y concertación, considerando la participación efectiva de las distintas comunidades, sujetos y actores que habitan los territorios en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas. Por último, es fundamental generar políticas activas para disminuir la heterogeneidad estructural de la oferta de servicios públicos, incluyendo el sistema educativo y la oferta de educación técnica y profesional y los servicios públicos de empleo y de desarrollo productivo y empresarial que afectan particularmente a las localidades más rezagadas.

⁸⁷ Como ejemplo de estudio que incorpora un análisis intramunicipal de la informalidad, véase Ramirez y otros (2016).

Durante la pandemia, el trabajo tanto para plataformas globales como para algunas plataformas locales ha constituido una fuente de empleo muy importante debido a la necesidad de reducir los contactos personales y de mantener el reparto de bienes esenciales. Sin embargo, esta realidad ha puesto de relieve la necesidad de protección social para estos trabajadores (CEPAL/OIT, 2021), para lo cual es central contar con mejor información sobre su situación.

2. Desafíos relacionados con las nuevas expresiones de la informalidad: nuevos empleos atípicos y el trabajo de plataformas

Como se ha analizado en el capítulo I, las características y condiciones del trabajo de plataformas son heterogéneas y dependen de su ámbito de actuación (con importantes diferencias entre las plataformas de ejecución global y ejecución local), de la naturaleza de los servicios y productos que ofrecen y de los contextos nacionales en que operan, entre otros factores. A pesar de representar nuevas oportunidades de empleo, en especial para determinadas categorías de trabajadores como los jóvenes, las mujeres y las personas migrantes, ellas en gran medida tienden a contribuir a una precarización del mercado laboral (CEPAL/OIT, 2021) y a la configuración de nuevas formas de informalidad.

En extensa revisión de la información disponible sobre el tema en América Latina, y adoptando como referencia de análisis, en forma muy pertinente, las diversas dimensiones del trabajo decente, CEPAL/OIT (2021) concluye que "...se trata de una modalidad de trabajo altamente precarizada, caracterizada por la inestabilidad del trabajo y los ingresos, una significativa proporción de tiempo no remunerado, largas jornadas de trabajo, ausencia de protección sociolaboral, así como falta de opciones de diálogo y representación. Estos factores ponen en evidencia la necesidad de diseñar una regulación laboral adecuada para esta modalidad de trabajo en expansión" (CEPAL/OIT, 2021: Prólogo).

Para abordar el tema de la regulación laboral y de protección social del trabajo en plataformas, tópico que ha suscitado una atención creciente en las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, en la academia, en las organizaciones sindicales, en el sector privado y entre las personas ocupadas en ese tipo de trabajo y sus organizaciones⁸⁸, es importante considerar, inicialmente, dos aspectos. En primer lugar, uno que ha estado al centro de las discusiones y ha dado lugar a una serie de disputas, que se refiere a la definición de ese tipo de trabajo como asalariado (dependiente), por cuenta propia (independiente) o como una nueva categoría no cubierta por las regulaciones correspondientes a las dos anteriores (CEPAL/OIT, 2021; Berg y otros, 2019; OIT, 2021; Robles y Tenenbaum, 2021, entre otros). En segundo lugar, es necesario tomar en cuenta las diferencias existentes entre las plataformas de ejecución global y aquellas de ejecución local.

Durante la pandemia del COVID-19 se ha evidenciado tanto la importancia del trabajo ejecutado a través de las plataformas como la situación de precariedad y desprotección en que se encuentran las personas que lo ejecutan, en especial en las plataformas de ejecución local (como el trabajo de los repartidores y motoristas a través de aplicativos). Esa situación también ha hecho más visibles algunas de las brechas emergentes en términos de protección social de esos trabajadores y trabajadoras, tal como han planteado Robles y Tenenbaum (2021).

Estas autoras identifican cuatro ámbitos problemáticos en esa área. El primero se refiere a la cobertura contributiva de estos empleos. Debido al hecho de ser definidos por la gran mayoría de las plataformas como independientes, prestadores de servicios, emprendedores o "socios", y no como trabajadores dependientes, estos en general no estarían cubiertos por las prestaciones mandatorias para los trabajadores asalariados. Al ser definidos como trabajadores independientes, ellos pueden, de acuerdo con las reglamentaciones existentes, acceder al régimen de prestaciones definido para esos

⁸⁸ Sobre las formas de organización, expresión y las reivindicaciones de los trabajadores de plataformas, véase revisión elaborada por Farías (2021).

trabajadores en cada país (como por ejemplo, el monotributo en la Argentina), “que no siempre está en funcionamiento o tiene un nivel de consolidación adecuado” en los distintos países (Robles y Tenenbaum, 2021, pág. 22) o estar totalmente excluidos de cualquier esquema de protección social contributiva. Además, en los casos en que legalmente podrían acceder a las prestaciones contributivas dirigidas a los trabajadores independientes o por cuenta propia, dada la naturaleza temporal y parcial de sus jornadas de trabajo, una gran proporción de esos trabajadores podrían no llegar a cumplir con los requisitos de tiempo de contribución requeridos para acceder a prestaciones de la seguridad social (Forde y otros, 2017). Es necesario observar, tal como fue discutido en el capítulo I, que una parte de los trabajadores de plataforma, para quienes ese tipo de trabajo es complementario o secundario, pueden acceder a la protección social contributiva a través de otros empleos en que están insertos simultáneamente, aunque eso también pueda resultar en jornadas excesivas de trabajo. Sin embargo, para quienes tienen en el trabajo de plataformas su principal o única forma de inserción laboral, los análisis indican que la desprotección es muy elevada⁸⁹.

El segundo ámbito se refiere al hecho de que, en buena parte de los países de la región, los trabajadores informales, al generar ingresos y no estar necesariamente en una situación de pobreza, suelen no estar incluidos en las políticas y programas de protección social no contributiva, que en general se focalizan en la extrema pobreza (Robles y Tenenbaum, 2021). En el contexto de la pandemia del COVID-19, y debido a la intensa destrucción de puestos de trabajo por cuenta propia o en las microempresas que concentran una alta proporción de trabajadores informales, o a las dificultades de seguir realizando sus actividades habituales debido a las medidas de confinamiento, se han desarrollado en la región una serie de iniciativas de transferencia de ingresos o de acceso al crédito dirigidas a los trabajadores informales inéditas por su diversidad y magnitud (CEPAL, 2021a; Velásquez, 2020).

El tercer ámbito es el riesgo potencial de que la modalidad de empleo en plataformas lleve a la reproducción e incluso a la profundización de las desigualdades de género, territoriales, de edad y por condición étnico-racial que caracterizan la estructura de los mercados de trabajo en América Latina y que se manifiestan, entre otros indicadores, en una mayor tasa de informalidad entre las mujeres, los jóvenes, las personas migrantes, indígenas y afrodescendientes, de menores ingresos, menores niveles educativos o que viven en las zonas rurales o las periferias de las grandes ciudades, amplificando las brechas en el acceso a la protección social. El análisis realizado a lo largo de este documento recoge diversas indicaciones en ese sentido.

El cuarto ámbito se refiere a la necesidad de profundizar la discusión sobre las posibles respuestas para hacer frente a esas brechas emergentes de protección social en el contexto de la expansión del trabajo en plataformas, así como de los efectos disruptivos asociados a los impactos de la pandemia del COVID-19 y a los desafíos previstos en la fase de recuperación. Para eso es útil considerar las experiencias ya desarrolladas en el ámbito internacional y regional tanto destinadas específicamente al trabajo en plataformas como a las estrategias de formalización del empleo en general (Robles y Tenenbaum, 2021)⁹⁰.

Sin duda, la inclusión de los trabajadores informales en las iniciativas desarrolladas por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia orientadas a la garantía de ingresos, aumento del crédito, protección del empleo y acceso a la protección social, en especial a la protección a la salud (CEPAL, 2021a y 2021d; Velásquez, 2020; Robles y Tenenbaum, 2021), han sido de gran importancia, y una experiencia novedosa en la región. Sin embargo, es fundamental considerar a

⁸⁹ Por ejemplo, según OIT (2016), el 90% de los trabajadores estadounidenses en esa situación no contribuía a la seguridad social.

⁹⁰ Para un análisis detallado de las medidas que se vienen implementando a nivel global y en países de América Latina, así como algunas sugerencias de otras que podrían ser implementadas, véase Behrendt y Nguyen (2018), Berg y otros (2018), OIT (2021), Robles y Tenenbaum (2021) y CEPAL/OIT (2021).

través de qué mecanismos iniciativas de ese tipo pueden y deben mantenerse en la post-pandemia, donde se prevé una dificultad de recuperación del empleo formal y una expansión del informal, sin renunciar al esfuerzo de ampliar la protección sociolaboral de esos trabajadores y trabajadoras por la vía contributiva (Robles y Tenenbaum, 2021).

Esa reflexión se asocia a otra, también desarrollada en CEPAL/OIT (2021), sobre la conveniencia de un abordaje diferenciado para las plataformas de ejecución global y local. Para las primeras, se debería llegar a una regulación acorde a su ámbito de actuación, o sea, a nivel internacional. Para las segundas, sin embargo, dadas las diferencias en el derecho laboral y los sistemas de protección social existentes en los distintos países, no debe haber necesariamente una única solución. Eso significa que podría haber marcos diferenciados de acuerdo con los contextos nacionales, sobre la base de la garantía del reconocimiento y la protección de los derechos sociales y laborales de los trabajadores y trabajadoras involucrados.

3. Consideraciones finales

Avanzar en la garantía de la protección social universal y de los derechos laborales para todas las personas en edad de trabajar y que viven de su trabajo, y hacia la superación de la heterogeneidad estructural que caracteriza a la matriz productiva de América Latina y que sigue siendo una fábrica de desigualdad, precariedad e informalidad laboral y de un acceso segmentado a la protección social, siguen siendo problemas de gran magnitud y fuertes obstáculos a la igualdad y al desarrollo sostenible. La pandemia del COVID-19 y sus agudos y prolongados impactos sanitarios, económicos y sociales llega a una región ya vulnerabilizada por varios años de bajo y volátil crecimiento económico, caracterizada por profundas desigualdades estructurales y por la fragilidad de sus incipientes Estados de bienestar, en medio a un acelerado proceso de transición demográfica y atravesada por profundas transformaciones asociadas a la cuarta revolución tecnológica.

La definición e implementación de estrategias integradas e inclusivas de transición a la formalidad y de garantía de la protección sociolaboral para todos los trabajadores y trabajadoras, en ese contexto, es una tarea pendiente y de gran complejidad. Las iniciativas implementadas en la región entre el comienzo de los años 2000 y mediados de la década pasada son una referencia muy importante para seguir avanzando en ese sentido. Sin embargo es necesario seguir profundizando en la definición de estrategias más integradas y sostenibles en el tiempo, y con mayor capacidad de incorporar también las nuevas tendencias y problemáticas emergentes, en especial en lo referido a las nuevas expresiones de la informalidad, la precariedad laboral y la desprotección.

Sin pretender agotar un debate que es mucho más amplio que el análisis posible de ser realizado en el marco de este documento y que continúa abierto con el objetivo de dar cuenta de las nuevas realidades con que se enfrentan los países, en estas consideraciones finales se tratará de realizar algunas recomendaciones para futuras investigaciones y reflexiones.

En primer lugar, es clave, más que nunca, y debido al ritmo acelerado de los cambios y su complejidad, reafirmar la importancia de contar con información sistemática, relevante y de calidad que permita conocer las características y magnitudes de esos cambios y prever sus impactos en los distintos países, los diversos territorios subnacionales y los diferentes segmentos de la estructura productiva, de la ocupación y de la población en general. Eso supone, como ya se ha señalado, producir, sistematizar, difundir y contar con la capacidad de utilizar (por parte de los gestores públicos, las organizaciones sociales y la academia) la información, con todas las desagregaciones necesarias, tal como se ha definido en la meta 17.18 de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esa es una condición importante para visibilizar las desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas en términos de clases sociales, género, edad, condición étnico-racial y territorios.

En segundo lugar, son fundamentales las estrategias de desarrollo productivo que lleven a la generación de empleos de calidad como forma de sostener en el tiempo y aumentar la escala de las políticas de formalización del empleo y de las unidades productivas, que incluyan una perspectiva territorial. Eso implica introducir cambios en el modelo de desarrollo predominante.

En tercer lugar, tal como han señalado Robles y Tenenbaum (2021), los desafíos de extensión y garantía de la protección social y laboral a los trabajadores informales, en sus viejas y nuevas formas, supone articular los componentes contributivos y no contributivos de la protección social. Además, es necesario avanzar en la integración entre la regulación laboral y la protección social de los trabajadores con otras esferas del bienestar, incluyendo el acceso a la salud, la educación, la formación técnica y profesional y la infraestructura básica, además de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, y a la posibilidad de vivir una vida libre de violencias.

En cuarto lugar, en ese contexto, considerar los sistemas integrados de cuidados como elemento central y transversal a los sistemas de protección social es un imperativo y una condición básica para la igualdad de género y para el acceso de las mujeres, incluyendo a las mujeres jóvenes, en el mercado formal de trabajo. También es fundamental superar la visión de la mujer como una “fuerza de trabajo secundaria” (Abramo, 2007) que aún está presente en una serie de estrategias empresariales y modelos de gestión de las políticas públicas, en especial en las políticas de empleo y de inclusión productiva y laboral, e incorporar, tal como se han definido en la Recomendación 204 de la OIT, medidas de activación (o de inserción activa en el mundo del trabajo) dirigidas a las mujeres y a los jóvenes. En ese último caso, con atención especial a los procesos de transición de la escuela al trabajo que, en América Latina, también están fuertemente marcados por los ejes estructurantes de la desigualdad social.

En quinto lugar, es importante que los regímenes especiales de protección que puedan ser temporalmente instituidos para determinadas categorías de trabajadores informales transiten de forma gradual al régimen general de seguridad social, evitando la reducción de estándares o del alcance de la regulación, lo que llevaría necesariamente a la institucionalización de la precarización de las relaciones laborales de esos grupos de trabajadores y a la segmentación de los trabajadores y trabajadoras en distintas “clases” en lo que se refiere a los derechos laborales y de protección social.

En sexto lugar, es necesario avanzar en la definición del estatus de las relaciones laborales frente a esas nuevas formas de empleo, y las garantías de acceso a la protección social de los trabajadores insertos en ellas, en especial los trabajadores de plataformas. En otras palabras, es necesario definir si se trata de trabajadores asalariados (dependientes) o por cuenta propia (independientes), o una nueva categoría no cubierta por las regulaciones correspondientes a las dos anteriores (como los “contratistas dependientes” definidos en la 20ª CIET) (CEPAL/OIT, 2021). Como claramente se ha planteado en CEPAL/OIT (2021, pág. 45), principalmente en el caso de las plataformas de ejecución local, “desde la perspectiva del trabajo decente una categorización de trabajo en plataformas [...] como trabajo por cuenta propia resultaría la menos satisfactoria ya que, si no se incluyen especificaciones apropiadas a esta modalidad laboral, sería la que claramente contribuiría a una precarización del trabajo”. Ello conduciría a un porcentaje importante de estos trabajadores a estar excluidos de la protección social vinculada a su situación de trabajo, lo que es la realidad actualmente predominante, en especial para aquellos trabajadores y trabajadoras que tienen el trabajo de plataformas como su ocupación principal o exclusiva. En un contexto de crecientes riesgos, como el que caracteriza la situación de la pandemia del COVID-19, contar con una cobertura asegurada en su acceso a la salud y frente a accidentes laborales se torna aún más urgente (Robles y Tenenbaum, 2021).

En séptimo lugar, es necesario incluir en las estrategias de formalización y de protección social y laboral de todos los trabajadores, incluidos los informales y aquellos insertos en empleos atípicos y trabajo de plataformas digitales, los derechos a la libertad de expresión, asociación y negociación colectiva, siendo el Estado el garante de esos derechos, así como su participación en espacios y procesos de diálogo social.

En octavo lugar, y a partir de las medidas de emergencia desarrolladas por los países de América Latina frente a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 que incorporaran, en muchos casos, a los trabajadores informales que no se encontraban en situación de pobreza o extrema pobreza (los destinatarios principales, cuando no exclusivos, de los programas de transferencia de ingresos existentes en el período pre pandémico), sería fundamental pensar en formas permanentes de inclusión de esos trabajadores en algunos de los mecanismos clásicos de las políticas de empleo como los seguros de desempleo.

En noveno lugar, considerando la heterogeneidad y la magnitud de las múltiples desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades y los mercados laborales en América Latina, es fundamental que las políticas laborales y de protección social dirigidas a los procesos de formalización y promoción del trabajo decente se diseñen a partir del principio del universalismo sensible a las diferencias, tal como se ha definido en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo aprobada en la III Conferencia Regional sobre el Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020b), entendidas como políticas que combinen una perspectiva universalista con iniciativas destinadas a enfrentar las diferencias, las desigualdades y las exclusiones que impiden el acceso a esas políticas.

En décimo lugar, la extensión de la protección social no contributiva a los trabajadores informales mediante algún mecanismo de protección de sus ingresos ha sido discutida como parte de las posibles opciones frente a las brechas de acceso a la protección social contributiva. A pesar de la potencialidad de esa política como forma de garantizar de manera permanente un nivel de ingresos a toda la población, su posible adopción no debería significar el abandono de los esfuerzos tendientes a la extensión de la seguridad social a los trabajadores informales y por cuenta propia (CEPAL, 2017c; Robles y Tenenbaum, 2021). La expansión de la cobertura contributiva asociada a las prestaciones de la seguridad social para estos trabajadores, incluyendo el acceso a pensiones y a la salud, así como a la protección frente a riesgos y accidentes laborales, puede beneficiarse de instrumentos ya existentes en América Latina, como el monotributo, en el marco de la experiencia regional acumulada en el desarrollo de estrategias de formalización (Salazar y Chacaltana, 2018, OIT, 2014b), poniendo atención en que este tipo de mecanismos no sea aplicado como una estrategia de precarización del trabajo, al transformar contratos de trabajo asalariado en una relación con el trabajo independiente en el marco de procesos de flexibilización de las relaciones laborales.

Otra propuesta que pretende responder a la problemática de relativizar la dependencia de los derechos sociales y laborales a una modalidad contractual específica es la Garantía Laboral Universal definida por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (OIT, 2019b). Esa Garantía Laboral Universal “implica reconocer que las relaciones de trabajo siguen siendo la piedra angular de la protección laboral” y que por lo tanto “es necesario garantizar una protección social eficaz a los trabajadores que tengan una relación laboral, examinando cada caso y si necesario adaptando el ámbito de aplicación de las leyes y los reglamentos”. Eso significa que todos los trabajadores y trabajadoras, independientemente de su tipo de contrato o de su situación laboral, deberían disfrutar de derechos fundamentales del trabajo (entendidos como los derechos a la organización sindical, a la negociación colectiva, a no ser sometido al trabajo forzoso, al trabajo infantil o a la discriminación en el empleo), un salario vital adecuado, límites máximos respecto a las horas de trabajo y protección en relación con la seguridad y la salud en el trabajo. Los convenios colectivos o la legislación pueden aumentar este piso de protección social.

Por último, es necesario señalar que no avanzar en el diseño e implementación de estrategias integradas e inclusivas de promoción de la inclusión laboral y del trabajo decente en el contexto actual no solo implicaría un deterioro de la calidad del empleo, sino que también podría significar que "...por lo menos ciertos segmentos de la población perciban de manera creciente las condiciones laborales precarias como una característica normal de los mercados de trabajo de América Latina" (CEPAL/OIT, 2021, pág. 23), lo que sería extremadamente negativo en términos del avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la construcción de democracias más sólidas y sociedades más justas, democráticas, inclusivas e igualitarias.

Bibliografía

- Abramo, L. (2013), "Trabalho decente e juventude no Brasil: a construção de uma agenda", en IPEA y MTE. *Mercado de trabalho, conjuntura e análise*, ano 18, N° 55, págs. 39-44, ago. 2013.
- _____(2008), "Trabalho decente, informalidade e precarização do trabalho", en S. Dal Rosso y J. Fortes, *Condições de Trabalho no limiar do século XXI*, Brasília, Épocca.
- _____(2005), "Cadeias produtivas, segmentação de gênero e novas formas de regulação: notas metodológicas a partir de uma experiência de pesquisa", en L. Githay y M. Leite, M. (Org.). *Novas tramas produtivas: Uma discussão teórico-metodológica*. São Paulo: Ed. do Senac.
- _____(2003), "Sector informal: Diagnóstico y reflexiones de género", *Políticas de empleo en Chile y América Latina: Seminario en honor a Victor E. Tokman*, Santiago, OIT.
- _____(1998), "Um olhar de gênero: visibilizando precarizações ao longo da cadeia produtiva", en L. Abramo y A.R.P. Abreu (Org.), *Gênero e Trabalho na Sociologia Latino-americana*. Rio de Janeiro: ALAST.
- Abramo, L. S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Abramo, L. y otros (2021), "Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión", *Documentos de Proyecto*, Santiago, CEPAL (en prensa).
- Abramo, L. y M. E. Valenzuela (2006), "Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina", en L. Abramo (ed.), *Trabajo Decente y Equidad de Género en América Latina* (Santiago: Oficina Internacional del Trabajo), págs. 29-62.
- _____(2005), "Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, 124:4, págs. 399-430.
- Abramo, H. y M.C. Corrochano (2018), *Juventude nas cidades e o mundo do trabalho: análise de entrevistas com jovens para o Projeto Juventude nas Cidades*. Relatório final, Oxfam-Brasil, junio 2018.
- Abreu, A. (1993), "Mudança tecnológica e gênero no Brasil: primeiras reflexões", *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, N° 35.
- Abreu, A. y B. Sorj (1994), "Sub-contratação e trabalho a domicílio: a influência do gênero", en H.H.S. Martins y J.R. Ramalho, *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo: HUCITEC-CEDI-NETS.

- Albuquerque, F. (1997), "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico", *Cuadernos del ILPES*, N° 43, Santiago, Chile.
- Amarante, V. y R. Arim (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Asenjo A. y A. Coddou (2021), "Economía de plataformas y condiciones de trabajo: caso de repartidores en Santiago", Organización Internacional del Trabajo (OIT) (en prensa).
- Beccaria, L. y F. Groisman (2008), "Informalidad y pobreza en Argentina", *Investigación Económica*.
- Beccaria, L., R. Maurizio y G. Vázquez (2014), *Recent changes in wage inequality in Argentina. The role of labor formalization and other factors*.
- Bensusán, G. (2008), "Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano" (LC/MEX/L.861), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Behrendt, C. y Q. Nguyen (2018), "Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work", Geneva, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Berg, J. y otros (2019), *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*. Ginebra, OIT.
- Bertranou, F. (2019), "Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina", en F. Bertranou y A. Marinakis (eds.), *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- _____ (2007), "Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay", Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. y L. Casanova (2014), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos Críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para Argentina.
- Bertranou, F., M. Casanova y M. Sarabia (2013), "Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012", *Documentos de trabajo*, N° 1, Buenos Aires : Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Cassiolato, M.M. y R.C. Garcia (2014), "PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional", *Texto para Discussão*, 1919, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasília.
- Castel, R. (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, J.J. (2000), "La sociología del trabajo hoy: la genealogía de un paradigma", en E. De la Garza (org.) *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Ciudad de México, El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica-México.
- Castillo, J.J. y M. Santos (1993), "Cualificación del trabajo y distritos industriales", *Economía y sociología del trabajo*, N° 21-22, 1993, Madrid, Ministerio del Trabajo de España.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2021b), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad" *Informe Especial COVID-19*, N° 9. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, febrero.
- _____ (2021c), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19* No. 11, 8 de julio de 2021.
- _____ (2021d), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2020a), "El desafío social en tiempos del OVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, mayo.
- _____ (2020b), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2020c), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.

- _____ (2020d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2020 (LC/PUB.2020/6-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019a), *Panorama Social de América Latina*, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019b), *Panorama Social de América Latina*, 2018 (LC/PUB.2019/3-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019c), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019d), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019e), "Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 94 (LC/TS.2019/67). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2018b), *Panorama Social de América Latina*, 2017 (LC/PUB.2018/1-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2017a), *Panorama Social de América Latina*, 2016 (LC/PUB.2017/12-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2017b), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2017c), *Brechas, ejes y desafíos Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2017d), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2016c), *Autonomía de las mujeres y desigualdad en la agenda del desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2016d), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe* (LC/G.2646). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2015b), *Complejos productivos y territorio en la Argentina: aportes para el estudio de la geografía económica del país* (LC/W.673). Subsecretaría Nacional de Planificación Territorial de la Inversión Pública y CEPAL-Naciones Unidas.
- _____ (2014a), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL* (LC/G.2524(SES.34/3)). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo Tercer Período de Sesiones de la CEPAL* (LC/G.2432(SES.33/3). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2009), *Políticas para la generación de empleo de calidad. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/FILAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe) (2020), "Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala

- y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47).
- CEPAL/OEI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/116). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2021), “Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 24 (LC/TS.2021/71). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2020), “El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 22 (LC/TS.2020/46). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2015), “Protección social universal en mercados laborales con informalidad”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 15. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (2014), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L.3904). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo/Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. CEPAL/OIJ/IMJUVE.
- CEPAL/OIT/ONU MUJERES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2020), “Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19”. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/ONU MUJERES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer) (2020), “Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Panorama de la situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en Uruguay*. Montevideo.
- CEPAL /UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Un reto para la inclusión* (LC/PUB.2020/14), Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Chant, S. y C. Pedwell (2008), *Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro*, Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/gender/Informationresources/WCMS_097015/lang--es/index.htm.
- Chen, M.A (2012), “La economía informal: definiciones, teorías y políticas”, *Documento de trabajo número 1*. WIEGO.
- Corrochano, M.C., H. Abramo y L. Abramo (2017), “O trabalho juvenil na agenda pública brasileira: avanços, tensões e limites”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo- RELET*, Vol. 22 N° 36 (2017): Educación y trabajo (dossier).
- De Andrade, G., M. Bruhn y D. McKenzie (2013), “A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms”, *Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*. Banco Mundial, Washington, D. C. Disponible [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16323>.
- De la Garza, E (2000), La flexibilidad del trabajo en América Latina”, en E. De la Garza (org.) *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Ciudad de México, El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica-México.
- De Soto, H. (1986), *Otro sendero: la revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.

- Del Popolo, F. (ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Dombois, R. y L. Pries (1993), *Trabajo industrial en la transición. Experiencias desde América Latina y Europa*. Caracas, Nueva Sociedad, el Colegio de Puebla, Fundación Friedrich Ebert de México.
- Duque, J. (2018), "Determinantes de la informalidad laboral en el Valle del Cauca, 2017". Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Programa de Economía y Negocios Internacionales, Santiago de Cali.
- Espejo, A. y otros (2021), "Informalidad laboral: Propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional". Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Espejo, A. y E. Espíndola (2015), "La llave maestra de la inclusión social juvenil" en D. Trucco y H. Ullmann (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Libros de la CEPAL N° 137 (LC/G.247-P). Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Farías Valenzuela, C. (2021), "Movilización, sindicalización, y medidas de protección hacia trabajadores de plataformas digitales de países latinoamericanos en el contexto del COVID-19", *Nota Técnica*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Fernández, C. y J. Benavides (2020), "Las plataformas digitales, la productividad y el empleo en Colombia". Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- Fernández Pacheco, J. (2003), "Género, Pobreza y Mercado de Trabajo para las Mujeres en Honduras", en J. Fernández Pacheco (ed.), *Género y Mercado de Trabajo. Honduras y Nicaragua: Proyecto: Género, Pobreza y Empleo en América Latina* (San José: Organización Internacional del Trabajo), págs. 43-153.
- Forde, C. y otros (2017), *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- Gallego, S. y otros (2018), "Análisis espacial de la informalidad laboral a nivel intra-urbano en Medellín", *Sociedad y Economía*, (35), págs. 9-31. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.25100/sye.voi35.5647>.
- García, J. A. y K. Javier (2020), "Los trabajadores de plataformas digitales en la República Dominicana: caracterización opciones para su protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/91). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- GN/SOF (Gênero em Números/Sempre-Viva Organização Feminista) (2020), "Sem Parar. O trabalho e a vida das mulheres na pandemia". Disponible [en línea] http://mulheresnapanademia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_SemParar.pdf.
- Goldin, A. (2020), "Los trabajadores de plataforma y su regulación en la Argentina", *Documentos de proyecto* (LC/TS.2020/44). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *Serie Macroeconomía y desarrollo* N° 189, (LC/TS.2017/69). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guergil, M. (1988), "Some thoughts on the definition of the informal sector", *Revista de la CEPAL* N° 35. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hart, K. (1970), "Informal income opportunities and urban employment in Ghana", *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 11, N° 1. Mar.1973, págs. 61-89. Cambridge University Press.
- Hidalgo Cordero, K. y C. Salazar Daza (eds.) (2020), *Precarización laboral en plataformas digitales: una lectura desde América Latina*, Quito, Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador (FES-ILDIS).
- Ibarra-Olivo, E., J. Acuña y A. Espejo (2021), "Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/19). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Demografia y Estadística) (2020), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD Contínua*. Indicadores mensais produzidos com informações do trimestre móvel terminado em junho de 2020. Rio de Janeiro, 6 de agosto de 2020. Disponible [en línea] https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/96d5c64ae19eba339d0698f945c1519d.pdf.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2015), *Encuesta Intercensal 2015. Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*. México INEGI.

- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2020), Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018, Lima. Disponible [en línea] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf.
- _____. (2019), Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2018, Lima. Disponible [en línea] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1678/libro.pdf.
- Infante, R. (2018), "Crecimiento, cambio estructural y formalización" en J.M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (ed.) *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- _____. (comp.) (2016), *Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016*, Páginas selectas de la CEPAL (LC/M.35). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2011), "América Latina en el "umbral del desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35447/1/Infanteumbral desarrollo_es.pdf.
- Infante, R. y D. Martínez (2019), "La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina", en F. Bertranou y A. Marinakis (eds.), *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT* Santiago, Organización Internacional del Trabajo.
- Iranzo, C. y M. Leite (2006), "La subcontratación laboral en América Latina", en E. de la Garza (coord.) *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2109680>.
- Jiménez, M. y M. Jiménez (2012), "La informalización del sector formal. Un análisis regional de largo plazo para la Argentina", trabajo presentado en las II Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo, Santa Fe, 4 y 5 de Julio.
- King-Dejardin, A. (2019), *The Social Construction of Migrant Care Work: At the Intersection of Care, Migration and Gender*. Geneva: ILO.
- Krein, D. y M. Teixeira (2021), "O avanço das formas de contratação flexíveis", en Krein, J. D. et al (org.) *O Trabalho pós-reforma trabalhista (2017)*, vol 1. São Paulo: Cesis – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2021.
- Lexartza, L., M.J. Chaves y A. Carcedo (2016), Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, FORLAC, Lima, OIT.
- Lima, P. (2018), *Narrativa da Agenda Bahia de Trabalho Decente*. Brasília, OIT.
- Livert, F. y F. Miranda (2021), Análisis del riesgo a la informalidad a nivel municipal en Chile (mimeo).
- Madariaga, J. y otros (2019), *Economía de plataformas y empleo: ¿cómo es trabajar para una app en Argentina?*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Martínez, R. (ed.) (2017), *Institucionalidad social em América latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maurizio, R. (2021a), "Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, abril, Lima, OIT.
- _____. (2021b), "Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, abril, Lima, OIT.
- _____. (2016), "Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial", *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo* N° 76, OIT.
- _____. (2012), "Labor informality in Latin America: the case of Argentina, Brazil, Chile and Peru". Global Development Institute. *Working Paper 16512, GDI*. The University of Manchester.
- Mercadante, A. (2019), "Educação e capacitação técnica e profissional no Brasil", *Documentos de Projetos* (LC/TS.2019/44). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Miranda, A. (2015), "Aportes para una lectura crítica del vínculo entre la juventud, la educación y el mundo del trabajo", en A. Miranda (ed.) *Sociología de la educación y transición al mundo del trabajo: juventud, justicia y protección social en la Argentina contemporánea*. Editorial Teseo. Buenos Aires.
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú) (2017), *Informe anual de empleo de la población indígena y afroperuana en Perú*. DISEL (Dirección de Investigación Laboral). Lima.

- Novick, M. (2018), "El mundo del trabajo. Cambios y desafíos en materia de inclusión". *Serie Políticas Sociales* N° 228 (LC/TS.2018/2). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2000), "La transformación de la organización del trabajo", en E. De la Garza (org.) *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. Ciudad de México, El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica-México.
- Novick, M. y M.A. Gallart (1997), "Competitividad, redes productivas y competencias laborales" Montevideo, Cinterfor-OIT. Disponible [en línea] <http://www.oitcinterfor.org/node/6240>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *World Employment and Social Outlook: the role of digital labour platforms in transforming the world of work*, Ginebra, OIT.
- _____(2020), "Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe", Nota Técnica, junio.
- _____(2019a), *Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del Trabajo*. Disponible [en línea] www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang-es/index.htm.
- _____(2019b), "Trabajar para un futuro más prometedor", Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra, OIT.
- _____(2018a), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico* (tercera edición). Ginebra, OIT.
- _____(2018b), *Resolución de la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo*. Ginebra, OIT.
- _____(2016), *El empleo atípico en el mundo, retos y perspectivas*. Ginebra, OIT.
- _____(2015a), *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra, OIT.
- _____(2015b), *Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2014a), "El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos", Notas sobre Formalización, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC).
- _____(2014b), "Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe", Notas sobre Formalización. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf.
- _____(2014c), *Panorama Laboral Temático. Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____(2014d), *Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la Acción*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- _____(2013a), *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra, OIT.
- _____(2013b), *Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la acción*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- _____(2012), *Panorama Laboral 2012*. América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- _____(2003), "El ámbito de la relación de trabajo", Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión. Ginebra, OIT.
- _____(2002a), *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI, 6º punto del orden del día, 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT.
- _____(2002b), *Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal*. 90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_o80536.pdf.
- _____(1999), Conferencia Internacional del Trabajo, 87, 1999. *Trabajo decente*. Ginebra: OIT, 1999. 92 p. Memoria del Director General.
- _____(1993), Informe de la conferencia. Ginebra, OIT, 199. 123 pág. Disponible [en línea] http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1993/93B09_65_span.pdf.
- _____(1991), *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General, parte II. Ginebra, OIT.

- OIT/UNICEF (Organización Internacional del Trabajo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2021), *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*. Ginebra/NY.
- ONU-MUJERES/CEPAL (Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020).
- Pinto, A. (1976), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural de la América Latina'", *El trimestre económico*, vol. 37, N. 145, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Pinto, A. y A. di Filippo (1973), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (ed.), México, D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Piore, M. y C. Sabel (1993), *The second industrial divide*, New York, Basic Books.
- Portes, A. (1995), *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México DF: M.A. Porrúa, FLACSO, México.
- PREALC /OIT (*Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe*/Organización Internacional del Trabajo) (1976), *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*. Santiago.
- Prefeitura de São Paulo (s/f), *Igualdade Racial em São Paulo: Avanços e desafios*. São Paulo, Secretaria Municipal de Igualdade Racial, Prefeitura de São Paulo.
- Ramírez, J. y otros (2016), "Informalidad laboral en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, La Guajira y Cesar, Colombia", *Apuntes Cenes* Vol. 35, N° 62, ISSN 0120-3053 julio.
- Rangel, M. (2019), "Políticas de acción afirmativa para personas afrodescendientes en América Latina como instrumento de inclusión y cohesión social en el marco de la implementación de la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo", inédito.
- _____(2016), "Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RIMISP/IDRC/FIDA (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural/International Development Research Center/ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2014), *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2013: Empleo de calidad y territorio*. Santiago, RIMISP/IDRC/FIDA.
- Robles, C. y V. Tenenbaum, V. (2021), "Los desafíos de la protección social frente al empleo en plataformas: análisis desde los casos de Argentina, Colombia y Mexico", *Documento de proyectos*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en prensa).
- Rolnik, R. (1989), "Territórios negros nas cidades brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro)", *Revista de Estudos Afro-Asiáticos* 17 – CEAA, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, setembro de 1989.
- Ronconi, L. (2010), "Enforcement and compliance with labor regulations", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 63, N° 4.
- Ronconi, L. y J. Colina (2011), "Simplificación del registro laboral en Argentina. Logros obtenidos problemas pendientes", *Documento de trabajo* N° 277. BID. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/3799>.
- Ruiz, K. (2020), "Cambio tecnológico y ocupaciones emergentes en Costa Rica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/80). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J.M. y J. Chacaltana (2018), "La informalidad en América Latina y el Caribe: ¿por qué persiste y como superarla?", en J.M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (ed.) *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC.
- Sevilla, P (2017), "Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe", *Serie Políticas Sociales* N° 222 (LC/L.4287). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL).
- Silva, S. (2015), "Informalidad laboral, brechas salariales y pobreza en Argentina. Una mirada regional", Presentado al 12º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Silva, T (2020), "Ação afirmativa e população negra na educação superior: Acesso e perfil discente", *Texto para discussão* N° 2569. Rio de Janeiro, IPEA.
- Tokman, V. (1982). "Desarrollo desigual y absorción del empleo. América latina 1950-1980, Revista de la CEPAL, n 17, Santiago de Chile, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Tomaselli, A (2021), "Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en el Perú", *Documento de Proyectos* (LC/TS.2021/12). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tomei, M. (1999), *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: una visión comparativa*. Ginebra, OIT. Departamento de Políticas de Desarrollo, Ginebra y Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL N° 137 (LC/G.247-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- TUC (Trades Union Congress) (2015), "The Decent Jobs Deficit: The Human Cost of Zero-Hours Working in the UK", London. Disponible [en línea] <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/decent-jobs-deficit-human-cost-zero-hours-working-uk>.
- Trujillo-Salazar (2021), Modelo de identificación de riesgo de trabajo informal a nivel subnacional. En prensa.
- Urrea, F. (2014), "Afrodescendientes e indígenas em Bogotá", *Rostros y rastros* Año 2, N° 7. Trimestre julio-septiembre. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.
- Vaca-Trigo, I. (2019), "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M.E. (ed.) (2004), *¿Nuevo sendero para las mujeres?: microempresa y género en América Latina en el umbral del siglo XXI*. Santiago: LOM Ediciones.
- Valenzuela, M. E., M.L. Scuro e I. Vaca-Trigo (2020), "Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina", *serie Asuntos de Género* N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valiente, H. (2016), Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en América Latina. Asunción, CDE.
- Velásquez, M. (2020), La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19, *Documento de Proyectos* (LC/TS.2021/37). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Veza, E. (2021), "Programas de empleo juvenil. Revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19", *Documento de Proyectos* (LC/TS.2021/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2003). "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes". Santiago, CEPAL.
- Weller, J. y Roethlisberger, C. (2011) La calidad del empleo en América Latina. *Serie Macroeconomía del desarrollo* N° 11. Santiago de Chile: CEPAL.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

240. Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina, Lais Abramo, (LC/TS.2021/137), 2021.
239. Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas, Magdalena Claro y otros, (LC/TS.2021/125), 2021.
238. América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social, Fernando Filgueira, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giamb Bruno y Merike Blofield, (LC/TS.2020/149), 2020.
237. COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina: mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana, Sergio Meresman y Heidi Ullmann, (LC/TS.2020/122), 2020.
236. La matriz de la desigualdad social en Panamá, Simone Cecchini, Raúl Holz y Alexis Rodríguez, (LC/TS.2020/121), 2020.
235. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries, Merike Blofield, Cecilia Giamb Bruno and Fernando Filgueira, (LC/TS.2020/112), 2020.
234. Intervenciones socio sanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, Sebastián Moller (LC/TS.2020/87), 2020.
233. Revolución tecnológica e inclusión social. Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina, Rodrigo Martínez, Amalia Palma y Adriana Velásquez (LC/TS.2020/88), 2020.
232. Protección social y migración: el desafío de la inclusión sin racismo ni xenofobia, Marta Rangel (LC/TS.2019/127), 2019.
231. Migración Internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares, Ignacio Carrasco y José Ignacio Suárez (LC/TS.2018/57), 2018.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

- 240 Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina
Laís Abramo
- 239 Ciudadanía digital en América Latina
Revisión conceptual de iniciativas
Magdalena Claro
Luis Enrique Santana
Amaranta Alfaro
Rosemberg Franco
- 238 América Latina ante la crisis del COVID-19
Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social
Fernando Filgueira
Luis Miguel Galindo
Cecilia Giambruno
Merike Blofield
- 237 COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina
Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana
Sergio Meresman
Heidi Ullmann