

Los condicionamientos de la informalidad laboral y las políticas de protección por el COVID-19

Dentro de este repaso sobre las políticas públicas precedentes y ex post relacionadas con la pandemia, considero importante detenernos en el fenómeno de la informalidad laboral, en la medida que condiciona las respuestas y las políticas públicas de protección. Se trata de formas de trabajo precario (bajos ingresos, sin beneficios sociales, sin protección laboral o prevención de riesgos laborales) afectando sobre todo a trabajadores jóvenes y menos cualificados.

También, la informalidad aparece en los trabajadores por cuenta propia, en la medida en que tienen incentivos para ubicarse en el sector informal cuando estos disponen de escasa capacidad contributiva y, es un fenómeno, que, además, ha crecido con la aparición de las nuevas plataformas de trabajo online.

El fenómeno de la informalidad laboral es extremadamente característico del espacio económico de América Latina afectando a un número importante de trabajadores que se sitúan en los márgenes del mercado laboral y fuera de los sistemas de protección y de seguridad social. Investigando, con el fin de proporcionar su dimensionamiento en la región, recojo en este artículo el último estudio oficial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que cifra su alcance en 140 millones de trabajadores situados en la informalidad en América Latina y Caribe, afectando al 53 % de los ocupados de la región en 2018. Por otra parte, esta situación no es homogénea entre países.

Existen distintas justificaciones doctrinales respecto del fenómeno de la informalidad, fundamentalmente centradas con un enfoque normativo y jurídico, relacionado con la supuesta existencia de un exceso de regulación laboral donde se radican fundamentalmente un sector informal de microempresas. También desde un punto de vista de la oferta de trabajo (la que realizan los trabajadores) se trata de trabajadores con mayor disposición a aceptar remuneraciones flexibles, frente a las rigideces presentes en la regulación laboral. No obstante, estas justificaciones conviven con la existencia simultánea de mercados de trabajo poco institucionalizados *de facto*.

Este fenómeno tiene varias características, la primera su larga persistencia temporal en la región; la segunda, es la diferencia existente en la repercusión entre países sobre la tasa de informalidad, evidenciándose grandes diferencias, variaciones y ausencia de homogeneidad en el fenómeno en el conjunto de la región.

También en lo que se refiere en la multidimensionalidad del fenómeno lo que determina que su afrontamiento desde las políticas públicas tenga muchas aristas para su comprensión y su análisis. Además, de hecho, muchas de estas dimensiones tendrán su efecto e influencia en las consecuencias y en las posibilidades de respuesta a la pandemia desde las políticas públicas.

La informalidad en la región y su dependencia de la evolución del deterioro económico derivado de la pandemia COVID-19.

En primer lugar, existe una controversia doctrinal entre la relación entre informalidad y crecimiento económico. En estos momentos, existe un consenso en los organismos internacionales y en las propias autoridades económicas de los países respecto del efecto que la pandemia supondrá para las economías de la región, anticipándose un descenso en su nivel de producto interior bruto, reduciendo el crecimiento económico y entrando en una fase contractiva, cuyo precedente más inmediato ha sido, a la vez, un debilitamiento en el ritmo de crecimiento de las economías en la región. (En el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950)¹

Por ello, la primera dimensión a tener en cuenta es el efecto respecto al propio fenómeno de la informalidad en el corto-medio plazo fruto de las consecuencias de la pandemia. Quiere decirse que, si las previsiones de contracción económica de la región derivada del COVID-19 (que en la última estimación publicada por la CEPAL se sitúan en una caída del 5,2% del Producto Interior Bruto de la región, incluyendo el efecto interno, exportaciones y remesas), esto conllevará un efecto depresivo en el mercado de trabajo a nivel global y en el ámbito de la formalidad que, previsiblemente llevará aparejados niveles mayores de informalidad dado su histórico comportamiento contracíclico (disminución del crecimiento, aumento de la informalidad).

En general, la experiencia temporal en los estudios económicos y de empleo ofrece como conclusión que la informalidad crece en las etapas de recesión (en términos absolutos y relativos con respecto a la formalidad), aunque también aumenta en las primeras fases de las etapas de expansión posterior hasta que se produce una cierta consolidación del crecimiento económico. Por tanto, es previsible que en el futuro más inmediato se produzca un aumento de la informalidad que dependerá, en mayor medida, de la volatilidad macroeconómica y del ritmo de recuperación de las economías de la región.

¹ Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf

Informalidad, sistemas de protección y seguridad social.

La informalidad tiene, de por sí, un efecto corrosivo sobre los propios sistemas de protección social en la medida que debilitan su fortaleza y sus ingresos, afectando a sus niveles de solvencia económico-financiera, a la capacidad y alcance de sus coberturas y a su acción protectora. Si, esto lo unimos a la baja capacidad de expansión del gasto fiscal de los Estados, por problemas de financiación de su deuda, el resultado conjunto limita aún más la capacidad de soporte y de garantía de rentas que se articula desde las políticas públicas, profundizándose la espiral recesiva y de desigualdad en situaciones de crisis.

Además, en muchos casos, esta situación se ha visto agravada por el propio comportamiento de las instituciones del sistema de protección de social cuando han tenido un comportamiento más o menos condescendiente con la actividad informal, con escasos incentivos, mecanismos coactivos y punitivos con quienes se acogen a esta forma de elusión.

Esta situación afecta a la capacidad prestacional, reduciendo los niveles de contributividad de las instituciones de seguridad social. Por su parte, la reducción de los niveles de protección contributiva requerirá ser complementados con fórmulas asistenciales que, por otra parte, afecta al equilibrio presupuestario general y están especialmente tensionados a soportar mayores niveles de protección social debido a la pandemia.

A medio plazo, en un segundo momento, la aparición y crecimiento de una mayor informalidad será un desafío si cabe mayor para los sistemas de protección social en su conjunto, de forma que los sistemas de Seguridad Social precisarán ser complementados con modelos asistencialistas de renta básica y cuya administración y gestión se complican en términos de eficiencia y equidad en presencia de elevadas tasas de informalidad, con mayor emergencia de la dualidad protección o pobreza.

Una pandemia de estas características se afronta mejor desde el empleo formal

Por otra parte, hay que tener en cuenta que informalidad también es sinónimo de desigualdad en el ingreso personal laboral y aparición de una brecha salarial entre trabajadores formales e informales en cuyos niveles retributivos se aprecian distorsiones y discriminaciones, que incluso tienen especial incidencia por géneros o edades.

La desigualdad en el ingreso se traduce posteriormente en desigualdad en la protección, coberturas y aparición de déficits en la acogida a los seguros de desempleo, en la forma de acogerse a las políticas que han promovido los distintos Estados y Gobiernos para proteger a los trabajadores formales.

Así, los ciudadanos, desde la informalidad, pueden afrontar peor una pandemia de estas características, dado que están al margen del sistema de protección social y de las medidas que se instrumentan desde el ámbito de las políticas públicas.

En el conjunto de los distintos países, unido a las medidas públicas de declaración de los estados de emergencia, alarma, excepción, etc... dictadas por los diferentes Gobiernos a raíz del comienzo de la pandemia del COVID-19 (además, de forma más o menos general anticipatorias en el continente), se han articulado medidas económicas y asistenciales, como prestaciones y subsidios para los trabajadores que han tenido que cesar actividad (sean trabajadores por cuenta ajena o autónomos), prestaciones en caso de enfermedad o de aislamiento preventivo, exenciones del pago de cotizaciones, prohibición de despidos, reforzamiento de los seguros de desempleo, consideración de carácter profesional de los contagios por COVID-19, asunción temporal de parte de los salarios de las empresas afectadas, creación de seguros de protección de ingresos o fórmulas como vacaciones y licencias remuneradas, entre otras.

En este sentido, lógicamente, las personas que se ubican en la informalidad no han podido acogerse a ninguna de estas medidas anteriormente enumeradas y, por tanto, la cobertura que han podido obtener durante la misma también es menor y desigual, así como el riesgo de pobreza asociado a estas carencias.

Políticas post pandemia conducentes a la reactivación, crecimiento, reducción de la informalidad y mejora de la protección social.

En la post pandemia, será preciso articular una combinación de políticas de crecimiento, mejora del aparato productivo, reformas y transformación económica,

con reforzamiento e integración del sistema de protección social, medidas regulatorias, intervención a través de políticas públicas, eficiencia en el gasto público, desarrollo de la institucionalidad de los mercados de trabajo y políticas para aminorar la informalidad.

Se tratará, en una primera fase, de necesariamente más Estado y con una definición mucho más fina, de mejor Estado, gobernanza e institucionalidad. Se tratará de repensar los sistemas de protección y seguridad social con arreglo a las nuevas realidades y al escenario de reactivación.

Adolfo Jiménez

Economía, comunicación y políticas públicas.