

Buenos Aires, 05 de julio de 2023

A LA SEÑORA DIRECTORA  
DE LA ANSES  
LICENCIADA FERNANDA RAVERTA  
S/D

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud a fin de hacerle llegar el informe trimestral correspondiente a la adenda vigente en el curso de nuestra cooperación.

Para esta entrega hemos ideado el informe como sigue: en la primera parte hacemos una caracterización de la informalidad, los problemas para categorizarla, los esfuerzos estadísticos para medirla y sus probables causas, puesto que entendemos, no puede haber una seguridad social extendida y plena en tanto haya núcleos resistentes a la formalización integral del mercado laboral.

Seguidamente en el capítulo II nos adentramos en profundidad en la cuestión de los pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social conforme la visión de la OIT y de nuestro organismo.

Finalmente, en el capítulo III realizamos un panorama de la protección social en la Región para desembocar en las conclusiones sobre la materia.

## **I INTRODUCCION.**

### **Informalidad laboral en América Latina**

**¿Qué es la informalidad, por qué nos cuesta tanto definir y crear entornos legales e impositivos saludables que eviten este fenómeno?**

Clásicamente la informalidad era sinónimo de una infracción legal. Esa infracción era solamente no extender el recibo de salarios tal como lo indicaba la ley de contrato de trabajo, lo que en ocasiones ocurría con trabajadores de alto nivel de ingreso con incentivo a ocultar su realidad económica al Estado y que poseían compensaciones tales como el pago de su medicina por el empleador, y otros beneficios sociales altos, un club, un auto de la empresa, viajes, etc.

Otros integrantes del mismo grupo de personas que vulneraban el principio legal de contar con el recibo íntegramente conformado tradicionalmente eran los sectores más bajos dentro del mundo del trabajo, el trabajo doméstico, ciertas partes de la gastronomía donde se registraban empleos a medio término, el trabajo rural, que durante décadas careció totalmente de empleos registrados.

A medida que Latinoamérica atravesó distintas crisis económicas, y un proceso de creciente carga tributaria sobre las actividades comerciales y productivas, sumado a la distribución desigual de la globalización inicial, y de la segunda globalización que vivimos, comenzamos a ver un fenómeno distinto.

La economía informal es ese nuevo estado de cosas donde una parte de esa economía coincide totalmente con la pobreza, la economía popular, y otra parte es una mixtura de establecimientos formales donde para obtener rentabilidad se esconde una parte de la economía, y lógicamente, se esconde al control estatal a los empleados, y finalmente una serie de figuras nuevas que van apareciendo que están a mitad de camino de regulaciones civiles y laborales, las nuevas formas de empleo, que por carecer de una regulación novedosa y de institucionalidad laboral propia, terminan por adoptar formatos informales

## **II Propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional**

Expertos de la CEPAL han realizado un excelente informe para guiarnos en lo que resulta objeto de este informe.

Comienzan por explicar que el territorio es un elemento clave al definir las desigualdades que enfrentan las personas en su acceso a empleos de calidad.

De tal modo, donde las personas residen o trabajan puede incidir directamente en sus opciones de hallar un empleo formal, profundizando desigualdades que se ven afectadas por otras dimensiones estructurantes de la desigualdad social.

En esto coincide el Banco Mundial cuando propone sumar al análisis del mercado de trabajo la terminología “lugares de rigidez laboral”.

Respecto de estas especificidades locales CEPAL entiende que pueden aportar información relevante para el diagnóstico de las problemáticas socioeconómicas, el desarrollo de políticas públicas y su seguimiento.

En este sentido, queda claro que reconocer y analizar las distintas brechas y características particulares que expresa la informalidad serán clave para formular políticas públicas efectivas y sensibles al territorio.

Y aquí realiza una apreciación que parece clave. En general, en América Latina y el Caribe no existe información desagregada a nivel territorial que dé cuenta de la informalidad laboral.

Normalmente, las encuestas que se emplean para analizar el mercado de trabajo no permiten hacer estimaciones estadísticamente significativas para los niveles de mayor desagregación territorial (por ejemplo, municipio, distrito o cantón en aquellos países que usan esa denominación).

En el documento que estamos reseñando, se elabora un modelo predictivo cuyo objetivo principal es realizar estimaciones subnacionales, a partir de dos fuentes de información: una que provea los datos acerca de la informalidad laboral (a través de una encuesta) y otra que permita la máxima desagregación geográfica posible (censo).

A partir de estas dos fuentes de información se realizarían las estimaciones correspondientes a nivel subnacional.

Este análisis compuesto por censos y encuestas proporciona la información para llenar un importante vacío relacionado con la falta de ella a nivel subnacional, un fenómeno que se verifica aún en países como Argentina, donde el sistema estadístico tiene un desarrollo de muchos años incluso a nivel provincial.

Creemos que este tipo de análisis podría ser útil sobre todo sectorialmente, y evidentemente, en el mundo de la economía informal para el diseño de las políticas públicas, además de ofrecer un instrumento que puede ser aplicado a otros ámbitos para la identificación de fenómenos a escala local.

La informalidad laboral es una característica estructural en los países de América Latina y el Caribe.

Según la OIT (2018), 53,1% de los trabajadores de la región, lo que equivalía a 130 millones de personas, se encontraban en esa condición en 2016, situación que se estima se agravó frente a los impactos de la pandemia de COVID-19.

La crisis sanitaria expuso con crudeza el fenómeno y superó las estimaciones más optimistas que tenían los Estados Nacionales de la Región respecto al cálculo de la informalidad.

Pudo verse entonces la magnitud de la precariedad y desprotección que enfrentan los trabajadores informales, que es difícil que tengan acceso al crédito y, por lo general, no se benefician de las medidas y estímulos fiscales o del teletrabajo.

Además, tienen un acceso limitado a los servicios de atención de la salud, ya que muy pocos países en la región cuentan con sistemas universales en esta rama de la seguridad social, y carecen de mecanismos de sustitución de los ingresos en caso de enfermedad, pérdida del empleo o de confinamiento (Velásquez, 2021).

Sostiene el informe cepalino que “En la región, el fenómeno de la informalidad está cruzado por los ejes de la desigualdad social, observándose importantes desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y raciales, etarias y, especialmente, territoriales. La tasa de empleo informal es mayor entre las mujeres (54,3%), en la población joven (62,4%) y entre la población mayor (78%), y se concentra mayormente en zonas rurales (68,5%) (OIT, 2018). El estudio de la informalidad en el ámbito subnacional es escaso e incipiente (Abramo, 2021). Si bien existen mediciones realizadas en los años setenta, no fue hasta mediados de los años noventa cuando en la región proliferaron, estadísticas nacionales e internacionales comparadas. A pesar de estos esfuerzos, por lo general, en América Latina y el Caribe no existe información desagregada a nivel territorial que dé cuenta de la informalidad laboral. La necesidad de estimar indicadores subnacionales reside en las particularidades de los diversos fenómenos que se desarrollan a nivel territorial y que inciden en las diversas manifestaciones de la informalidad. Estas especificidades locales pueden aportar información relevante para el diagnóstico de las problemáticas socioeconómicas, el desarrollo de políticas públicas y su seguimiento.”

En cuanto a cuáles son las limitaciones para la medición correcta de la informalidad en los territorios subnacionales, la principal a mencionar tiene que ver con las fuentes de información disponibles.

Coincidimos con CEPAL en que “Normalmente, las encuestas que se emplean para analizar el mercado de trabajo no permiten hacer estimaciones estadísticamente

significativas para los niveles de mayor desagregación territorial (por ejemplo, municipio, distrito o cantón). Esto tiene que ver con el diseño muestral de los instrumentos de medición, que hace que solo sean representativos en los dominios definidos previamente en el diseño de la encuesta. Esto es así, pues contar con muestras representativas de niveles territoriales más desagregados implica aumentar el tamaño de la muestra, así como los costos asociados. Entre las alternativas para subsanar las limitaciones de representatividad territorial de las encuestas (sin tener que aumentar la muestra), es utilizar fuentes indirectas de estimación. En la actualidad existe una amplia variedad de técnicas que permiten hacer estimaciones confiables en las denominadas áreas pequeñas”

Para superar estos obstáculos en 2018 CEPAL propuso el modelo predictivo MIRTÍ a nivel de unidad.

Este modelo combina dos fuentes de información: por una parte, una encuesta que entregue información sobre la variable de interés y, por otra parte, una fuente auxiliar (por ejemplo, censo de población, o de grupo de población, o por actividad) que aun cuando no contiene la variable de interés contiene las mismas covariables que el instrumento anterior y permite una desagregación geográfica mayor para realizar las estimaciones.

La generación de este tipo de indicadores de informalidad desagregados a nivel subnacional facilitarían que los países dispongan de información confiable para diseñar respuestas focalizadas y articuladas, mejoraría el desempeño y efectividad de las políticas públicas, avanzaría en el logro de las metas nacionales y contribuiría al logro de los compromisos globales asumidos, por ejemplo, los ODS de la agenda 2030.

## **Evolución del concepto de informalidad desde una óptica latinoamericana**

Los debates sobre que significa la informalidad se remontan a las teorías económicas vigentes en la década de 1950 sobre segmentación del mercado de trabajo, particularmente la teoría del mercado dual (Chen, 2007).

Bajo este enfoque económico se argumentaba “la existencia de dos sectores en la economía, uno moderno o capitalista en el que predominaba la industria junto con los servicios y otro tradicional de baja productividad, que se corresponde con el sector primario esencialmente agrario”

Esta teoría suponía reconocer que existía una importante fuerza de trabajo en el sector tradicional en condiciones de desocupación, subocupación o inactividad y que dicho excedente del mercado laboral promovía las migraciones hacia los centros urbanos.

Si estos migrantes internos no lograban ubicarse en el sector moderno de la economía, se refugiaban en sectores de generación de ingresos de subsistencia.

Por este carril de ideas llegaban a la conclusión que este sector “era marginal” por no poder vincularse con la economía formal ni con el desarrollo capitalista moderno.

Sin embargo, en la década de los setenta el antropólogo económico Keith Hart, en el marco del Programa Mundial del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), introdujo el término sector informal para caracterizar el problema hallado en el empleo urbano en dos países de África.

Específicamente, en Kenia y en Ghana, donde relata que las personas logran sobrevivir mediante el despliegue de oficios y tareas de pequeña escala, principalmente de índole familiar, poco estructuradas e incumpliendo el marco legal vigente al no estar ni registradas ni protegidas (OIT, 1972; Hart, 1973).

Además, estos informes de Hart esbozaron la idea de que el sector informal no solo incluía actividades económicas vinculadas a la sobrevivencia, sino que se había

expandido para incluir empresas rentables y eficientes (Salazar Xirinachs y Chacaltana, 2018).

La temática llegó a los foros internacionales más caracterizados de la ONU, OIT, y sistemas como el iberoamericano.

En modo muy sintético, la discusión se orientó a que el problema del empleo se concentra no tanto en el desempleo, sino en aquellos trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente ligado a oficios y actividades que a menudo se encontraban fuera de las normativas vigentes, pero que eran capaces de dar empleo y generar autoocupación.

En este sentido, observando grandes conurbados de ciudades latinoamericanas, entonces se puso énfasis en que la informalidad era la alternativa al desempleo de los sectores pobres (Infante y Martínez, 2019; Bertranou, 2019).

En América Latina ese enfoque es previo y tiene origen en los finales de la década de los años setenta, donde el concepto de “sector informal urbano (SIU)” fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, con el objetivo de explicar el crecimiento de amplios sectores de la población que no pudieron participar de los procesos de modernización productiva a través de un mercado laboral formal (Maurizio y Monsalvo, 2021).

Este programa, el PREALC, conceptualizó al sector informal principalmente a partir de las características de la unidad de producción y de la forma de producir; a saber, “se refiere a diversas ocupaciones en actividades con escasa organización (legal y productiva en términos capitalistas), sin distinción clara entre capital y trabajo, con mano de obra poco calificada, baja productividad, exigua capacidad de acumulación y procesos tecnológicos simples (Tokman y Souza, 1976; Tokman, 1982)”.



Dichas características de la forma de producir en el sector informal se entendían como “un resultado del funcionamiento del capitalismo periférico”. Por capitalismo periférico se entendía una serie de teorías más o menos estructuralistas, e incluso marxistas que señalaban que las relaciones económicas internas de los países solo podían entenderse en el contexto de la relación centro rico y periferia pobre.

Además, se señalaba dentro del PREALC que “la insuficiencia de ingresos de los ocupados informales era una de las principales problemáticas laborales y sociales de los países en desarrollo (Tokman, 2001). La baja capacidad de generación de ingresos estaba relacionada con el predominio de los microemprendimientos familiares o unipersonales, que no responden a una lógica de maximización de beneficios sino simplemente a la generación de ingresos de subsistencia dada la ausencia de oportunidades para acceder a empleos con mejores condiciones laborales y de remuneración (Beccaria y Groisman, 2015)”.

Según CEPAL esta visión del fenómeno también estaba asociada a la conformación de un sector tradicional y rezagado, producto de la incapacidad del sector moderno para generar suficientes puestos de trabajo, principalmente por la escasa generación de excedentes económicos, el reducido tamaño del mercado interno y la distribución desigual en la incorporación al proceso productivo de los avances tecnológicos.

En ese marco, el informe que venimos reseñando indica que “la dinámica del crecimiento poblacional y la migración rural-urbana sobrepasaba la capacidad del aparato productivo moderno para absorber toda la mano de obra disponible, por lo que dichos trabajadores excluidos dan lugar al sector informal de baja productividad (Gallart, 2007; Banco Mundial y MTEySS, 2008).”

Entre 1950 y 1980, debido a las transformaciones del patrón productivo desde uno basado en el sector agrario tradicional a otro organizado a partir del predominio de sectores urbanos-industriales, llegó un fenómeno dual.

Por un lado, un crecimiento sostenido del empleo formal (pasando de 32% a 47% en el período considerado), llegando en algunos momentos a significar al 60% de los nuevos empleos que se creaban; no obstante, este proceso pese a su magnitud “nunca logró absorber a la mayoría de la fuerza de trabajo” (Portes y Hoffman, 2007).

En efecto, CEPAL define esta naturaleza dual del período como que “ocurrió una incorporación y exclusión social, simultáneamente (PREALC, 1991), en donde una proporción creciente de la población económicamente activa (PEA) logró incorporarse al sector moderno, pero otro importante contingente de personas que migró hacia las grandes urbes y salió del sector agropecuario, solo pudo ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales (Weller, 1998).”

En este sentido, la perspectiva propuesta por el PREALC tiene sus raíces históricas en las vertientes estructuralistas desarrolladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Tokman, 2004).

Para la CEPAL, el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y el consiguiente funcionamiento imperfecto del sector formal, que es incapaz de emplear y capacitar adecuadamente a las y los trabajadores (Cimoli y otros, 2006).

Las razones de por qué el sector formal de la economía funciona de “manera imperfecta” llevaría a todo un mundo de definiciones. Algunos autores ligados a las teorías centro periferia como Nawdorosky, indican que este mal funcionamiento se explica por unas actividades extraccionistas de materia prima que dominan la economía, vgr “el campo”, vs el momento histórico de la industrialización donde la inversión extranjera directa concibió a la industria argentina más como una “industria repuestera” que como un desarrollo industrial fordista completo.

“

Pero las teorías que suponen este mal funcionamiento del sector formal” como explicativo del lado informal de la economía a menudo soslayan que la economía global de un país

no está en compartimientos estancos. Lo formal y lo informal se entremezclan y no puede lícitamente señalarse a un sector como culpable de lo que le ocurre a otro.

Máxime cuando a ambos sectores les ocurren, particularmente en el mundo latinoamericano del trabajo, dos fenómenos que son soslayados tanto por el estructuralismo como por el marxismo: el peso del estado, operado a través de la carga impositiva total adicional a los costos laborales propios, y la inflación (sobre todo en Argentina) también tienen un peso enorme sobre la conformación de informalidad.

A este criterio, además habría que sumarle la morfología del trabajo rural, y por alargue de estas, las identidades de ciertas economías regionales. En el caso argentino además existe un preconceito fuertemente arraigado para explicar las migraciones rurales-urbanas que refiere a que “el campo no genera trabajo”.

Este prejuicio, como cualquier otro, introduce una variable deformante que se soluciona con una afirmación general no apoyada en datos. No es tan cierto que el campo no genera trabajos, particularmente a partir de la llegada de tecnología y nacimiento de la agroindustria, existen crecientes trabajos en el sector agrícola ganadero, y en las cadenas ligadas a la alimentación que se ubican en el interior.

Sucede eso sí que hay otros factores: los salarios y el tipo de tareas son fatigantes, las distancias a recorrer entre los lugares geográficos del mundo del trabajo en las provincias suelen ser enormes, existe falta de infraestructura amigable para ese transporte, por falta de obras públicas de sucesivos gobiernos provinciales; esos mismos gobiernos provinciales muchas veces han optado por generarse una sobreprotección dentro de los sistemas de empleo público y de seguridad social previsional especialmente, con altísimo nivel de prestaciones, superando los regímenes nacionales solidarios de reparto.

Por otro lado, otros sectores de la seguridad social, principalmente la salud pública, y en muchas ocasiones la educación son deficientes a menudo con elevadísimo nivel de deserción escolar. No hay un nexo entre la educación y el trabajo, y sumando el costo

de vida provincial, el trabajador dentro de los sectores asociados al campo no encuentra ni seguridad social, ni prestaciones de salud, y lógicamente los puestos de empleo público son finitos, no infinitos.

De tal modo que la opción que suele presentarse a trabajadores que no contaron con una educación de calidad, que se enfrentan a todas las dificultades que señalamos más arriba, y que observan su desigualdad respecto de personas que obtuvieron privilegios del empleo público, pasan por quedarse en su zona geográfica y sobrevivir como se puede, o bien pedir ayuda estatal, o la opción a menudo más usada, emigrar con la esperanza de que en centros urbano neurálgicos, podrá acceder a mejores condiciones de seguridad social, e incluso encontrará trabajos menos penosos que los que dejó en su provincia de origen.

Nadie emigra para no trabajar. Si luego resulta mal es una consecuencia del lugar de destino elegido, no propia del emigrante que paga un alto costo emocional en desarraigarse.

Estos aspectos más humanos no son considerados por los teóricos estructuralistas ni por los del centro y periferia, quienes suelen olvidar que la reproducción del molde centro periferia se verifica también al interior de las provincias.

Sumado a esto, tampoco hay menciones del peso de la inflación en la informalidad, básicamente puesto que las distintas teorías estructuralistas y marxistas le conceden nulo o poco valor a la relación entre emisión monetaria, déficit fiscal, presión tributaria e informalidad, fundamentalmente porque entienden que estarían renunciando a una suerte de bandera que consiste en que no existiría esa relación, y que sólo importa para la inflación quien aumenta el precio, es decir, la culpa de la inflación la tienen solo los comerciantes o quienes producen los bienes.

Esta versión es particularmente fuerte en Argentina, aunque haya exhibido notables fracasos en su praxis.

Es evidente que para la informalidad cuentan múltiples factores, y que tanto el peso y cantidad de empleos rurales y “del campo” como la emisión monetaria, los regímenes de seguridad social privilegiados, la presión tributaria necesaria para sostener el déficit fiscal, y la inflación están relacionados con el fenómeno de la informalidad.

Sin embargo, volviendo al camino que describe CEPAL, los sectores ligados a visiones del marxismo y del estructuralismo extremo, postulan que la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo y entonces en donde, “la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico y la desigualdad en la penetración del progreso técnico, que conlleva a la heterogeneidad productiva, imposibilita la incorporación de toda la población trabajadora en los sectores modernos de elevada productividad, por lo que parte de la población se vincula con trabajos en sectores atrasados, en actividades de baja productividad e ingresos (Neffa, 2008; Chena, 2018).

Posteriormente, en la década de los años ochenta, el debate se extendió para incluir los cambios que se producían en las economías capitalistas avanzadas particularmente debido a los efectos de la crisis económica de esos años y a las transformaciones que empezaron a ocurrir en la organización de los procesos productivos y del trabajo (Chen, 2012).

Es decir, se atribuyó un rol a la crisis de la deuda en América Latina, postulando que este fenómeno redujo sustancialmente la capacidad de los sectores formales de generar empleo, y la mayor parte de los puestos de trabajo que surgieron se concentraron en el sector informal.

Además, en esos años, el sector primario (principalmente, la agricultura) siguió reduciendo su participación en el empleo y el crecimiento del empleo en el sector secundario se estancó. En contraposición, continuó la expansión del sector terciario, que

desde los años ochenta abarcó más de la mitad del empleo y concentró gran parte del sector informal (Weller, 1998).

Como se ve, son descripciones sin la profundidad de análisis necesaria. ¿Tuvo un rol la deuda? Sin duda, pudo tenerlo, pero la deuda no era de empresas privadas generadoras de empleo, sino en todo caso de gobiernos que se endeudaron principalmente no para cambios en la estructura federal, como podían ser sostener una educación pública nacional de alta calidad, hacer reformas en los sistemas de seguridad social previsional y de salud, etc. sino a menudo para sostener el déficit fiscal de nuevo, bajo el postulado que ese déficit era inocente de la inflación y de la informalidad.

En esta década surgen otras corrientes teóricas que buscaron explicaciones al sector informal. En el Perú, a partir de los trabajos de Hernando De Soto (1986), se genera el enfoque legalista que señalaba que el origen de la informalidad urbana se debía al entramado de leyes y normas que excluía a los individuos más vulnerables.

Así, el sector informal estaba formado por microempresarios que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal (De Soto, 1986).

En este sentido, este enfoque definía al sector informal como aquellas empresas o actividades con fines lícitos que incumplían en forma parcial o total alguna disposición legal, ya fueran leyes, normas o reglamentos (Bromley, 1998).

El enfoque legalista es en cierto similar a la visión estructuralista en la forma de medir la informalidad; a saber, como incumplimiento del sistema regulatorio (Giosa Zuazua, 2005).

No obstante, se diferenció fuertemente para explicar el fenómeno, ya que según los estructuralistas latinoamericanos la informalidad no surge de la preferencia de los trabajadores basada en la racionalidad económica, sino que, en muchos casos, es la única oportunidad de empleo (CEPAL, 2008).

En ese mismo periodo surgen otros planteamientos de corte estructuralista —aunque en muchos casos difiere del estructuralismo latinoamericano— basado en los aportes de Castells y Portes (1989).

Estos autores plantean que el sector informal está altamente vinculado con el desarrollo del sistema capitalista y la globalización.

Además, conforme se lo describe en el informe Cepalino “señalan que la economía informal no es una condición individual sino un proceso de estrategias para la generación de ingresos, caracterizado por no estar bajo la regulación de las instituciones de la sociedad, siendo que estas últimas sí regulan otras actividades similares en el mismo entorno legal y social. La argumentación de los autores critica el enfoque dualista al afirmar que la economía informal no se define como un conjunto de actividades marginales excluidas de la economía moderna, sino que hace parte integral de ella, aunque subordinada (Portes, 1995). Asimismo, Portes, Castells y Benton (1989) destacan que los procesos de descentralización y deslocalización productiva, asociados a la globalización y a la división internacional del trabajo, son factores causales de la informalidad. Las empresas implementan estos procesos a través de la subcontratación de otras unidades productivas y trabajadores, bajo la forma de modalidades contractuales precarias, para evadir las legislaciones laboral, social e impositiva. Estas estrategias posibilitan a las grandes empresas capitalistas funcionar con sistemas de producción flexibles para el ahorro de costos, ganando competitividad y maximizando beneficios.”

Otro de los malentendidos técnicos habituales es atribuir al ajuste impulsado por gobiernos neoinstitucionalistas (a los que peyorativamente sus adversarios llaman neoliberales) la “creación de la informalidad”.

Esto es un malentendido, pues la informalidad ya estaba en nuestros países con elevada anterioridad. A principios de los años noventa, efectivamente hubo reformas del Estado, pero también las hubo en los 80 en países como Chile.

Por otro lado, en países como Perú, pese a la evidencia de decenas de gobiernos con distinto impulso, liberales, de centro, de derecha, de izquierda moderada, de extrema izquierda, la informalidad se mantuvo en una alta proporción incluso con la realización de proyectos apalancados por OIT y el Banco Mundial a los que no puede acusarse de “neoliberales”.

Esto pareciera apuntar a que el fenómeno desafía todas las comodidades ideológicas.

No obstante, es cierto que, la OIT reconoció que existía una preocupación por este sector que afectaba no solo a los que se ocupaban en el sector informal, sino también a los trabajadores en empresas formales.

Estas discusiones fueron sistematizadas por la OIT en la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (15ª CIET de 1993), en la que se realizó una propuesta estandarizada sobre el concepto de Sector Informal y los alcances de la informalidad laboral, desde la perspectiva de la unidad económica y no basada en las características o condiciones de las personas.

Entre los avances que pueden destacarse, esta resolución intentó adaptar la noción de sector informal como un concepto estadístico más que político con el fin de que el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) pudiera utilizarla.

Por otro lado, se abandona la concepción de la población ocupada según la dicotomía de sector formal/informal.

Además, por primera vez se hace énfasis en la necesidad de integrar a las actividades agropecuarias en la definición de Sector Informal, aun cuando se señala que el mercado laboral en las zonas rurales por lo general presentaba una lógica diferente a la de las zonas urbanas, por lo que era necesario realizar adaptaciones en los instrumentos orientados a medir la informalidad.



A finales de los años noventa, específicamente en 1997, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas crea el denominado Grupo de Delhi con el fin de abordar diversos asuntos metodológicos relativos al tratamiento del sector informal.

El resultado de este grupo de trabajo se ve reflejado en la 17ª CIET, en donde se acuña el término de “economía informal” definido como: “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (OIT, 2003).

Esta es una ampliación notable de sector informal basada en la empresa o unidad de producción, agregando la noción de empleo informal, basada en el puesto de trabajo; con esto, se abandona cierta lógica dualista imperante hasta esa fecha y sobre todo, la cuestión del compartimiento estanco entre formales e informales.

No obstante, este avance estadístico, no fue receptado por las teorías judiciales nacionales para las cuales, en la mayoría de Latinoamérica reglada por sistemas indemnizatorios, sigue rigiendo.

Es decir, para los jueces todo es relación de dependencia, y cómo tratan el caso individual, si existen siete millones de casos individuales de trabajadores informales, no es culpa de la norma, y no se hace ninguna reflexión al respecto.

Este elemento de elevado conservadurismo statuquoista no se advierte.

Pensar que la situación del trabajo actual puede resolverse por vía individual en juicio, tiende a ignorar la dimensión sociológica y la dialéctica o valorativa, que claro está, intervienen en el derecho, y solo se refieren a la dimensión normativa. Kelsen, el máximo exponente del positivismo jurídico sería feliz de ver este enfoque conservador del más extremo normativismo.

En fechas más recientes, a raíz de estudios realizados en América Latina, surgen nuevos enfoques para comprender y analizar la informalidad.

Por un lado, la CEPAL reseña el propuesto por Perry y otros (2007) del Banco Mundial, quienes sostienen que el sector informal en los países de la región “se manifiesta a través de lo que ellos denominan factores de exclusión y de escape”.

Para el primer factor, exclusión, los autores dan cuenta que los trabajadores o empresas serían “empujados hacia la informalidad debido a la exclusión de los beneficios sociales básicos esenciales”.

En tanto “escape” sería que “dado que los trabajadores o empresas evalúan el costo-beneficio de la conveniencia o no de ingresar al sector formal” habría un rasgo de voluntad de los trabajadores para elegir su nivel óptimo de beneficios asociados a la formalidad.

En esos mismos años, y siguiendo esta última variante, Levy (2008), sobre la base de sus estudios en México, sostiene que “el crecimiento del sector informal se debe en gran parte a las deficiencias de la política social”.

Para esta visión “la expansión de los programas de protección social no contributivos podría generar incentivos a los trabajadores para que opten por la informalidad laboral, al proveer de beneficios sociales sin necesidad de aportar al sistema de seguridad social, ahorrándose el pago de las cargas sociales de la formalidad (Bertranou y Casanova, 2013).

Como sea, llegando a nuestros días, es importante mencionar que, en 2015, el concepto de economía informal fue ratificado en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT.

En su recomendación núm. 204 reconoce que los trabajadores de la economía informal trabajan de esta forma principalmente por necesidad y no por elección.

Asimismo, se pone de manifiesto que la transición a la economía formal exige una estrategia integrada entre gobierno, empleadores y sindicatos.

Ahora bien, sobre todo este escenario de teorías y conceptos de OIT, la ONU y el Banco Mundial, aparece un nuevo fenómeno que excede a las cuestiones tratadas previamente.

Aparecen las formas no tradicionales de trabajo. Lo que ocurre con la cuarta revolución tecnológica y de la intensificación de los procesos de digitalización de las economías.

Aun cuando han existido desde hace mucho tiempo atrás, desde este periodo, a nivel global y cada vez más crecientemente en América Latina, formas atípicas del empleo se han expandido fuertemente, en particular el trabajo a través de las plataformas digitales.

Así, en 2018, la CIET adoptó recomendaciones en materia de estadísticas laborales e introdujo categorías nuevas como la de trabajador contratista dependiente, estableciendo una nueva condición para identificar situaciones generalmente caracterizadas como informales debido al limitado alcance de la protección laboral y de la seguridad social (Bertranou, 2019).

Pero no solamente ellas, los contratos de trabajo por proyecto, los mencionados trabajos digitales, los equipos colaborativos de creación de software que se asocian en estructuras a menudo horizontales donde no hay un jefe, no hay un empleador continuo, sino que los miembros del equipo obtienen clientes y conforman el equipo con líderes de la prestación según la prestación lo exija, sin que esto implique que son “socios para siempre” o que hay una dependencia en el sentido clásico de la palabra, y por supuesto, este trabajo no requiere deber de asistencia puesto que por su naturaleza, están muchas veces en diferentes países.

Estos trabajos de la economía del conocimiento son informales, pero no pobres estrictamente, y en ocasiones no encuentran el cauce legal, ni una ubicación estadística clara.

Los trabajos por proyectos, que a menudo juntan profesionales de otras ramas que no son el software, por ejemplo, los equipos médicos para una operación o tratamiento, las microempresas que pasan de startups a gigantes en poco tiempo (globant) o bien que permanecen con conformaciones intermitentes como empresas de pequeño porte sin bordes claros, donde a menudo trabajan familiares, también desafían tanto las teorías económicas, como las más humanistas, como las legales y estadísticas y hoy no tienen salvo aislados casos de países una institucionalidad laboral propia.

Esta falta de institucionalidad laboral propia, que no sea la clásica, pero tampoco una de “legislación civil”, es una deuda del Estado ya que los empuja o a la informalidad, o por aplicación de reglas que desnaturalizan la actividad, al cierre o la migración.

### **La medición estadística de la informalidad**

Resulta casi obvia la mención que realiza el informe cepalino en punto a que “La medición de la informalidad en los países no es una tarea sencilla, ya que por un lado exigen tener claridad del concepto legal en cada país y, por otro, demanda tener instrumentos de medición que permitan captar el fenómeno acorde a la conceptualización legal específica (encuestas, censos o registros administrativos).”

Sin embargo, no deja de tener gran acierto.

Como expone el autor a continuación, en los últimos 40 años distintas iniciativas han buscado formas de operacionalizar y medir la informalidad, pasando de un concepto dicotómico basado en las unidades productivas a categorías más complejas que abarcan estas unidades, pero también incluyendo las características del puesto de trabajo.

En esta evolución también se pasa de medir solo el área urbana a uno que permite incluir los sectores rurales. Adicionalmente, las nuevas directrices dan cuenta de actividades que antiguamente eran excluidas, como es el caso de las actividades agropecuarias, negocios familiares que operan con los recursos del hogar y sin registros contables y el empleo sin protección social, entre otras.

Por otro lado, como señalamos, en los últimos años se discute intensamente cómo medir las nuevas formas de informalidad, que pueden incluir trabajos en plataformas en línea, a pedido, el colaborativo, el empleo temporal y el trabajo a través de agencia.

A pesar de todos estos avances, en el mundo y en la región todavía persiste el gran desafío de **medir la informalidad de forma confiable en el ámbito subnacional**.

El resaltado está por cuanto es esencial a cualquier teoría comprender la complejidad y heterogeneidad del mercado laboral latinoamericano. En países grandes geográficamente como Argentina, México, Brasil, esto es particularmente relevante.

Coincidimos en forma expresa con el autor del informe cepalino en cuanto afirma “Por lo general, las estimaciones basadas en encuestas sólo permiten estimaciones a nivel nacional y a un primer nivel de desagregación administrativa (región, estado o provincia), con lo cual las diferencias y especificidades existentes en los territorios subnacionales quedan invisibilizadas.”

A continuación, el autor expone tres temas asociados con la medición de la informalidad: la evolución de la operacionalización de la informalidad, las fuentes de información y las definiciones nacionales.

A. Evolución de la operacionalización de la informalidad. En este acápite el autor realiza un pormenorizado análisis de este concepto. Nosotros creemos que en el cuadro 1 de su informe se presenta una sistematización de los principales momentos con respecto a

la definición de conceptos sobre informalidad y su medición, por esta razón lo reproducimos en función de la brevedad y claridad explicativa.

**Cuadro 1**  
**Evolución del concepto estadístico de informalidad**

Año	Evento	Principales énfasis
1972	Misión de Empleo organizada por la OIT en Kenia	Definición de primeros conceptos de informalidad con base en los trabajos de Keith Hart (1970 y 1972).
1978	PREALC	En la década de los años setenta el PREALC trabajó la primera definición de Sector Informal Urbano (SIU) para la región de América Latina y el Caribe. El SIU se operacionaliza como los "ocupados en empresas pequeñas no modernas, los independientes con exclusión de los profesionales universitarios, y los que trabajan en el servicio doméstico".
1993	15ª CIET, OIT	En la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se estableció la definición estadística del "sector informal" a nivel internacional. La definición pone énfasis en la unidad económica y no en las características o condiciones de las personas y abandona la concepción dicotómica imperante hasta esa fecha. Por otro lado, se excluyen actividades como la agricultura, la producción para el autoconsumo, el trabajo doméstico y servicios de voluntariado.

Año	Evento	Principales énfasis
1997	Grupo de Delhi	El Grupo Internacional de Expertos sobre Estadísticas de Informalidad Laboral fue creado por la Comisión Estadística de Naciones Unidas. A este grupo se le asignó la tarea de establecer un foro internacional para intercambiar experiencias en la medición del sector informal, documentar las prácticas de recopilación de datos, incluidas las definiciones y metodologías de encuestas seguidas por los países miembros, para mejorar la calidad y la comparabilidad de las estadísticas entre los países.
1999	3ª Reunión del Grupo de Delhi	Concluyen que el Grupo debía formular recomendaciones sobre la especificación de formas de empleo precario (incluidos el trabajo fuera del establecimiento y el trabajo a domicilio) dentro y fuera del sector informal.
2001	5ª Reunión del Grupo de Delhi	Recomiendan que la definición y medición del empleo en el sector informal se complemente con una definición y medición del empleo informal.
2002	90ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo	La Conferencia se ocupó del trabajo decente y la economía informal. Se planteó que la informalidad había crecido rápidamente en todos los países y que no podía ser considerada como un fenómeno marginal o temporal. Se introduce el término de "Economía Informal" (aunque es incorporado definitivamente al año siguiente).
2003	17ª CIET, OIT	Se incorpora la definición de "Empleo Informal" en la norma estadística internacional. La informalidad pasa a entenderse como un fenómeno de doble dimensión, donde se une el nuevo concepto de "Empleo Informal" basado en las características del puesto de trabajo con el de "Sector Informal" que tradicionalmente se había asociado a la unidad productiva. Estos dos conceptos en conjunto dan lugar a la denominada "Economía Informal". Es así que se amplía la definición al incorporar a los trabajadores que no están sujetos a la legislación laboral más allá del sector formal o informal en el que desarrollan sus actividades.
2013	OIT y Grupo de Delhi	Se presenta el <i>Manual Estadístico sobre el sector informal y el empleo informal</i> que incluye un sistema integrador denominado Matriz de Hussmanns que permite visualizar de una manera sencilla y práctica las relaciones que existen entre ambos conceptos.
2013	19ª CIET, OIT	Se estableció que el criterio operativo para analizar la informalidad debe responder a las prioridades de cada país y a la disponibilidad de información estadística de estos. En esta CIET, además, se propuso revisar la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93) para reflejar mejor los cambios en los mercados laborales y acuerdos de trabajo.
2015	104ª Conferencia Internacional del Trabajo	Se ratifica el concepto de "Economía Informal" y se adopta la Recomendación No. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal.
2018	20ª CIET, OIT	La Conferencia dedicó atención especial a la informalidad. En esta se acordaron nuevas clasificaciones del empleo que toman en cuenta los límites borrosos entre el trabajo dependiente y el trabajo independiente, la tendencia hacia formas de trabajo más individualizadas y el surgimiento de nuevas formas de empleo, incluidas las plataformas en línea, el trabajo a pedido, el trabajo colaborativo, el empleo temporal y el trabajo a través de agencia.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal. Un panorama estadístico*. Ginebra, 2018.

## B. Fuentes de información en América Latina

En cuanto a fuentes, el autor indica que, "Las fuentes utilizadas para elaborar estadísticas del trabajo son muy diversas y, por lo general, todas debieran ser consideradas complementarias entre sí y utilizarse de forma combinada (OIT, 2013c)."

En América Latina la estimación de indicadores del mercado laboral proviene principalmente de dos fuentes de información. Por un lado, **las encuestas de propósitos**

**múltiples de hogares, instrumentos muy extendidos en la región que proveen de información socioeconómica de las personas, así como una importante batería de preguntas sobre la fuerza de trabajo**, entre otros tópicos, entregando una visión del mercado laboral y permitiendo cruzar los distintos temas con características de la población.

Por otro lado, en la región cada vez están más extendidas **las “encuestas continuas de empleo”**. Este tipo de instrumento, también desarrollado en los hogares, constituye la fuente más idónea para captar los niveles y patrones generales de la participación en la fuerza de trabajo, empleo, desempleo y subempleo, así como las características de la fuerza de trabajo. Además, permiten abarcar actividades que se desempeñan exclusivamente en los hogares, tales como el trabajo de producción para autoconsumo y algunas formas de trabajo voluntario (OIT, 2013c).

Como su nombre lo indica, este tipo de instrumentos se aplica de forma continua donde la información se obtiene comúnmente mediante un periodo de referencia de trimestres móviles. Al igual que las encuestas de propósitos múltiples, el período de la encuesta debería tener en cuenta las variaciones estacionales. A continuación, se presenta un resumen de los países y sus fuentes de información que el autor del informe realiza a través de un cuadro que presentamos en aras de la brevedad.



**Cuadro 2**  
**América Latina y el Caribe (18 países): encuestas de hogares**  
**y de empleo más utilizadas para medir el mercado laboral**

País	Nombre de la encuesta	Tipo de encuesta	Cobertura	Periodicidad	
				Recolección	Publicación
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Propósitos Múltiples	Nacional y 31 Aglomerados Urbanos	Continua	Trimestral y Semestral
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta de Hogar	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbano/rural, y a nivel departamental, excepto Beni y Pando que se realizan estimaciones de forma conjunta	Continua	Anual
	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	Empleo	9 ciudades capitales y la ciudad de El Alto	Continua	Trimestral
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios continua (PNADc)	Propósitos Múltiples	Nacional, urbana/rural, unidades federativas (UF)	Continua	Mensual, Trimestral, Semestral y Anual
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbano / rural, regiones y comunas representadas	Bi-anual	Bi-anual
Chile	Encuesta Nacional de Empleo (ENE)	Empleo	Nacional, nacional urbano /rural, regional, el área urbana de las 16 regiones y el área rural de 7 regiones	Continua	Trimestres móviles
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Propósitos Múltiples	Nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso, cada una de las 23 ciudades capitales y áreas metropolitanas, y San Andrés	Continua	Trimestral, Semestral y Anual
Costa Rica	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbano/rural y región de planificación	Anual	Anual
	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	Empleo	Nacional, nacional urbano y rural	Continua	Trimestral
Ecuador	Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbano y rural	Anual	Anual
	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	Empleo	Nacional, nacional urbano y rural, todas las provincias (a excepción de las Galápagos) y 5 ciudades autorepresentadas	Continua	Trimestral

País	Nombre de la encuesta	Tipo de encuesta	Cobertura	Periodicidad	
				Recolección	Publicación
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbano y rural	Anual	Anual
Guatemala	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)	Empleo	Nacional, Urbano metropolitano, resto urbano, rural	Continua	Semestral
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Propósitos Múltiples	Nacional, Distrito Central, San Pedro Sula, Resto Urbano y Rural	Anual	Anual
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Empleo	Nacional, Nacional urbano /rural, entidad federativa y ciudades autorepresentadas	Continua	Mensual y Trimestral
Nicaragua	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Empleo	Nacional, Managua, Resto urbano y Resto rural	Continua	Trimestres móviles
Panamá	Encuesta de Mercado Laboral	Propósitos Múltiples y Empleo	Nacional, nacional Urbano - rural, Provincia de Panamá y Panamá Oeste. Así como la ciudad de Panamá, el resto del distrito de Panamá, el distrito de San Miguelito, Panamá Este, el distrito de Arraiján, distrito de La Chorrera y el resto de Panamá Oeste	Marzo (Propósitos Múltiple) y Agosto (Empleo)	Anual
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares (EPhC)	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbano/ rural. Algunos departamentos	Continua	Trimestral
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	Propósitos Múltiples	Nacional, nacional urbana y rural, en los 24 departamentos del país y en la Provincia Constitucional del Callao	Continua	Trimestral
	Encuesta Permanente de Empleo (EPE)	Empleo	Área metropolitana de Lima y Callao	Continua	Mensual (promedios móviles de tres meses consecutivos)
República Dominicana	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)	Empleo	Nacional, nacional urbana y rural, y cuatro grandes regiones geográficas: Gran Santo Domingo u Ozama, Norte o Cibao, Sur y Este	Continua	Trimestral
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Propósitos Múltiples	Nacional, Montevideo, total interior, algunos departamentos	Continua	Trimestral y Anual
Venezuela (República Bolivariana de)	Encuesta de Hogares por Muestreo	Propósitos Múltiples	Nacional	Continua	Mensual, trimestral y semestral

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de cada país.

Las encuestas de empleo, por lo general, están diseñadas para producir datos estadísticos a un primer nivel de desagregación, pero son muy pocas, por un lado y rara vez indican por áreas inferiores a provincia.

Adicionalmente, y cada vez más frecuentemente, en la región se utilizan otros instrumentos que permiten captar información del mercado laboral. Entre estos destacan los registros administrativos y las encuestas/censos de unidades económicas.

Los primeros son sumamente útiles para proporcionar información de grupos específicos de trabajadores registrados, como es el caso de la seguridad social, régimen de pensiones y del sistema tributario. A pesar de que este tipo de instrumentos brindan información muy relevante, todavía en muchos países de la región es de carácter confidencial o es difícil acceder a ella.

Finalmente, también destacan las encuestas de unidades económicas o de empresas, las cuales son una importante fuente de información para su identificación y localización, así como de su tamaño en término del número de personas que emplean.

El Ministerio de Trabajo de Argentina, es pionero en este tipo de información aplicada, pero entendemos que debería aumentar el tipo, la calidad, y el nivel de desagregación pudiendo de esta forma alimentar correctamente las políticas para atender la compleja trama de la informalidad.

### **Definiciones de informalidad en los países de América Latina**

En cuanto a los criterios para definir e identificar el Sector Informal en las encuestas de empleo, al revisar las definiciones oficiales el autor destaca en el cuadro 3, se tres elementos: tamaño de la empresa, organización jurídico-legal y categoría en la ocupación.

**Cuadro 3**  
**América Latina y el Caribe (12 países): definiciones de informalidad**

País	Definición
Argentina	Población asalariada sin descuento jubilatorio: se refiere a la población ocupada asalariada que no tiene descuento jubilatorio como atributo del puesto de trabajo.
Brasil	<p>Para fines de cálculo de la variable sustitutiva de la informalidad se tuvieron en cuenta las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Empleados del sector privado sin contrato de trabajo.</li> <li>ii) Empleados domésticos sin contrato de trabajo.</li> <li>iii) Empleadores sin registro en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ, por sus siglas en portugués).</li> <li>iv) Trabajadores por cuenta propia sin registro en el CNPJ.</li> <li>v) Trabajador familiar auxiliar.</li> </ul>
Chile	Se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. En el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, el negocio o la actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dadas las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeñan.

Pais	Definición
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluido el patrón o socio.</li> <li>ii) Trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos.</li> <li>iii) Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares.</li> <li>iv) Empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos.</li> <li>v) Jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos.</li> <li>vi) Trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales.</li> <li>vii) Patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.</li> </ul>
Costa Rica	<p>El empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características según la posición en el trabajo de la persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones.</li> <li>ii) Ayudantes no remunerados.</li> <li>iii) Trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).</li> </ul>
Ecuador	Conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen el Registro Único del Contribuyente (RUC).
El Salvador	El sector informal es el segmento del mercado de trabajo urbano compuesto por asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.
Guatemala	Todos aquellos ocupados en las siguientes categorías: i) empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas, ii) todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos, iii) todos los familiares no remunerados y iv) ocupados en servicio doméstico.
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Ocupados en el Sector Informal: Cuando la actividad se realiza en unidades económicas en actividades no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia y además no registradas.</li> <li>ii) Ocupación en condiciones de informalidad operando fuera del Sector Informal</li> </ul> <p>- Modos de producción no formales en el ámbito agropecuario.</p> <p>- Trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social que trabajan para unidades económicas distintas del Sector Informal (Acceso a Servicios de Salud).</p> <p>- Trabajadores no remunerados que operen fuera del sector informal, ya sea en actividades agrícolas o no agrícolas.</p>
Paraguay	Se refiere a trabajadores no agrícolas que no cotizan a un sistema de seguridad social.
Perú	<p>El sector informal se conforma por las unidades productivas no registradas en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Por su parte, los ocupados en el sector informal corresponden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Los empleadores, trabajadores independientes que operan dentro del sector informal.</li> <li>ii) Los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador.</li> <li>iii) Los trabajadores familiares no remunerados ya sea que se hallen dentro o fuera del sector informal.</li> </ul>
República Dominicana	Ocupados que no tienen acceso a la seguridad social producto de la relación de trabajo. La informalidad total consiste en la suma de los trabajadores informales que trabajan en el sector informal, los empleados del servicio doméstico informal (trabajadores que no tienen acceso a la seguridad social producto de su relación de trabajo), los trabajadores informales en el sector formal y los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en el sector formal.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las definiciones oficiales de cada país.

Sobre el uso del tamaño de la unidad económica (empresa), **la OIT propone que esta se mida a través del número de trabajadores, siendo el límite más utilizado el de menos de 5 personas ocupadas en la unidad económica (INE Chile, 2021).**

Por otra parte, muchos países ponen el énfasis en la medición de la organización jurídico-legal de la empresa, clasificando del sector informal a aquellas unidades económicas o trabajadores que se desempeñen en unidades económicas que no estén registrados o que no lleven contabilidad en la empresa.

Finalmente, un tercer criterio de definición está relacionado con la categoría ocupacional, por ejemplo, en la mayoría de los países, se considera “del sector informal” a los trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas que no están constituidas legalmente.

Por otra parte, los criterios recomendados para la identificación del empleo informal en los países son: afiliación o cotización a los sistemas de pensiones, acceso a los servicios públicos o privados de salud y/o algún tipo de prestación o beneficio laboral (vacaciones pagadas, permiso pagado por enfermedad, licencia por embarazo y otros).

No obstante, la revisión de los países que cuentan con definición de empleo informal, que centran la mirada en el acceso a la seguridad social, muy pocos incluyen acceso a servicios de salud y ninguno incluye las prestaciones laborales.

En el caso de los trabajadores dependientes (asalariados), el acceso a la seguridad social que sostienen con sus aportes personales los trabajadores, tanto como las contribuciones patronales, es vital para describir la calidad del empleo, a pesar de que en algunos países la tenencia de contrato no podría asegurar el acceso a la protección social.

En relación con los trabajadores independientes (empleadores y trabajadores cuenta propia), se consideran informales aquellos que laboran en una empresa, negocio o actividad que pertenece al sector informal.

**Propuesta CEPAL para estimar la informalidad laboral a nivel subnacional**

La operacionalización y medición de la informalidad laboral es relativamente reciente en el mundo, y en particular en América Latina.

Desde los 90 existen estadísticas nacionales e internacionales comparadas, pero no hay información desagregada a nivel territorial que dé cuenta de la informalidad laboral.

La necesidad de estimar indicadores subnacionales proviene de las particularidades de los diversos fenómenos que se desarrollan a nivel territorial y que inciden en las diversas manifestaciones de la informalidad.

Conforme queda muy claro estas especificidades locales pueden aportar información relevante para el diagnóstico de las problemáticas socioeconómicas, el desarrollo de políticas públicas y su seguimiento.

Una de las principales limitaciones para abordar la medición de la informalidad en los territorios subnacionales tiene que ver con las fuentes de información disponibles.

Usualmente, las encuestas que se emplean para analizar el mercado de trabajo no permiten hacer estimaciones estadísticamente significativas para los niveles de mayor desagregación territorial (por ejemplo, municipio, distrito).

Esto tiene que ver con el diseño muestral de los instrumentos de medición que hace que solo sean representativos en los dominios definidos previamente en el diseño de la encuesta. Lo anterior se debe a la imposibilidad de contar con muestras representativas de niveles territoriales más desagregados debido al elevado tamaño de la muestra que se requeriría y los consiguientes costos asociados.

Una de las alternativas para subsanar las limitaciones de representatividad territorial de las encuestas (sin tener que aumentar muestra), es utilizar fuentes indirectas de estimación.

En la actualidad existe según CEPAL una amplia variedad de técnicas que permiten hacer estimaciones confiables en las denominadas áreas pequeñas.

En el documento que reseñamos, para superar las restricciones de muestreo de la encuesta, se propone una adaptación del modelo predictivo MIRTl a nivel de unidad desarrollada por CEPAL-OIT (2018).

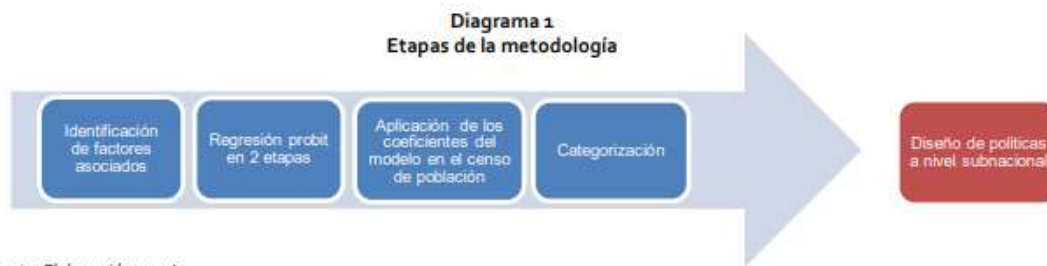
Este modelo combina dos fuentes de información, por una parte, una encuesta que entregue información sobre la variable de interés y, por otra parte, una fuente auxiliar (por ejemplo, censo de población) que no contiene la variable de interés, pero sí contiene las mismas covariables que el instrumento anterior y permite una desagregación geográfica mayor para realizar las estimaciones.

En este documento reseñado se sigue el MIRTl, pero se innova al proponer una estimación tipo Heckman (1979) para controlar por el sesgo de selección.

En particular, “se propone una regresión en dos etapas aplicado a la información de la encuesta. En la primera, a través de un modelo probit se estima la probabilidad de que una persona esté trabajando y en la segunda, sobre la base de la misma técnica y teniendo en cuenta la probabilidad de trabajar de los individuos, se estima la probabilidad de hallarse en la informalidad. Posteriormente, los coeficientes estimados en el modelo son imputados en el censo de población (o en algún instrumento de mayor representatividad a la encuesta) y, de acuerdo con los factores asociados que fueron definidos previamente, se calcula la probabilidad que tienen las personas de encontrarse trabajando en condiciones de informalidad.”

Una síntesis de la metodología propuesta se presenta en el diagrama 1 y en lo que sigue de este capítulo se desarrollan las cuatro etapas generales de la estimación subnacional de informalidad laboral.





### **Aplicación de la propuesta metodológica en Argentina**

El documento cepalino finaliza recordando que realizó ejercicios y el propio documento en el marco del proyecto “Transformaciones tecnológicas en América Latina: fomentando empleos productivos y enfrentando los desafíos de nuevas formas de informalidad”.

Así indica que los resultados del modelo de estimación han develado las profundas disparidades que enfrentan los diversos territorios y la mayor propensión a la informalidad de acuerdo con factores que dan cuenta de los ejes de la desigualdad social en la región.

Para este reporte solo reseñamos los resultados de aplicar el modelo MIRTI adaptado al caso Argentino.

En la Argentina existen diversas fuentes de información sobre las cuales es posible analizar la informalidad laboral.

En virtud de las posibilidades, los requerimientos y las restricciones que impone la metodología propuesta para el caso argentino, Trujillo y Villafañe (2021) decidieron implementar un modelo a partir del censo de población del año 2010 (último disponible hasta el momento) y de los datos de la Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS, 2018).

Esta última es una encuesta aplicada de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, que es poco conocida pero altamente efectiva.

Este instrumento, tiene la ventaja que permite la medición de la informalidad para el conjunto total de personas ocupadas; es decir, los asalariados en relación de dependencia (como lo hace la Encuesta Permanente de hogares, EPH), como también para los trabajadores por cuenta propia y patrones.

En relación con las posibilidades que brinda tanto la ECETSS como el censo del año 2010 para operacionalizar los factores asociados a la probabilidad de ser un trabajador informal, las variables que se incorporaron en el modelo constan en el cuadro 4 que proporciona el autor del informe reseñado.

**Cuadro 4**  
**Argentina: definición de variables incluidas en el modelo**

Variable dependiente		
Informal	Informal= 1	Población de 15 años y más ocupada. Asalariados sin descuento jubilatorio. Servicio doméstico sin aportes a jubilación. Independientes que no tributan para una jubilación.
	Formal = 0	Población de 15 años y más ocupada. Asalariados con descuento jubilatorio. Servicio doméstico con aportes jubilatorios. Independientes que tributan en alguno de los siguientes mecanismos: Monotributista, Monotributo social, Autónomos, Caja Provincial o Profesional.
Variables independientes		
Sexo	Mujer = 1 Varón = 0	Sexo del trabajador ocupado
Edad	Tramo de 35 a 49 años es la categoría de referencia	
Educación	Primaria completa o menos es la categoría de referencia	
Rama actividad	La administración pública y defensa es la categoría de referencia	
Tamaño unidad	Entre 6 y 25 trabajadores es la categoría de referencia	
Regiones	En el modelo nacional el Gran Buenos Aires (GBA) es la categoría de referencia	
Categoría ocupación	Asalariado es la categoría de referencia	

Fuente: Trujillo, L. y S. Villafañe, "La dimensión territorial del riesgo de informalidad laboral en la Argentina", *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina de Buenos Aires. (En prensa), 2021.

Los determinantes del modelo están en línea con la literatura disponible, de tal modo llega a las siguientes conclusiones que reseñamos como bullet points puesto que las retomaremos más adelante en función de las propuestas que hacemos para lograr una formalidad integral del mercado de trabajo.

- Las mujeres tienen mayor riesgo de ser informales;
- los jóvenes tienen mayor probabilidad de estar en trabajos informales;
- tener un menor nivel educativo aumenta la probabilidad de estar en la informalidad laboral;
- los sectores de actividad económica en los que hay mayor probabilidad de trabajar de manera informal, son los de la construcción y el servicio doméstico;
- Ser trabajador por cuenta propia incrementa la posibilidad de ser informal, al igual que trabajar en unidades productivas de menor tamaño.
- Las magnitudes de estas dimensiones efectivamente varían entre regiones, por lo que resulta enriquecedor tener en cuenta esta variabilidad al momento de estimar el riesgo de informalidad a nivel local.
- Los jóvenes tienen mayor probabilidad de ser informales en todas las regiones, pero la magnitud de incidencia es el doble en la región pampeana y en el nordeste argentino (NEA) frente al promedio nacional.
- En cuanto a la estimación del riesgo a la informalidad laboral, se pueden constatar algunos patrones generales a nivel geográfico; La zona sur de la Argentina se caracteriza por el predominio de niveles de riesgo bajo.
- En la zona centro prevalecen los valores de riesgo medio, mientras que en la zona norte domina el riesgo alto.
- En estas macrotendencias es posible encontrar zonas de riesgos altos, medios y bajos dentro de una misma región e incluso provincias. Aquí reside una de las ventajas de la metodología aplicada, pues permite despejar aquellas heterogeneidades que esconden los promedios en la agregación poblacional de amplios territorios.
- Los resultados de propensión a la informalidad tienen cierta coincidencia con otras dinámicas socio productivas estructurales a nivel territorial.

- Las regiones del noroeste (NOA) y del nordeste (NEA) que tienen una mayor informalidad se caracterizan por tener un perfil productivo con predominio agropecuario, mientras que en la región pampeana y la de Cuyo hay un predominio productivo de base industrial, así como algunas pequeñas zonas puntuales de la región Patagónica.
- Algunas zonas de las regiones en donde se estimó una mayor vulnerabilidad a la informalidad (principalmente del NOA y el NEA, en las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero) presentan una baja densidad empresarial (cantidad de empresas por cada 1000 habitantes) y una menor cantidad de trabajadores asalariados formales en el sector privado por cada 100 habitantes. Este cruce de dimensiones por departamento censal otorga evidencia empírica para corroborar que las dinámicas al interior de una región e incluso al interior de una provincia son heterogéneas.

## **II METODO COMPARATIVO DE PAISES EN MEDIDAS CONTRA LA INFORMALIDAD**

En este capítulo hacemos un recorrido por los distintos países de la Región para ilustrar cómo interactúan las distintas naciones sobre el fenómeno que venimos refiriendo.

### **Argentina**

Con el objetivo de abordar la problemática de la informalidad laboral y promover la formalización del empleo, Argentina ha implementado diversas medidas, las cuales desarrollaremos a continuación.

Una de las principales acciones tomadas fue la promulgación de la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley N° 26.940) en 2014.

Esta ley tiene como objetivo incentivar a los empleadores a regularizar la situación laboral de sus trabajadores y sancionar el empleo no registrado. Para lograrlo, se establecen diversas disposiciones y mecanismos.

En primer lugar, se contempla una reducción de las contribuciones patronales que deben pagar los empleadores por la contratación formal de empleados. Esta reducción busca aliviar la carga impositiva y promover la formalización del empleo.

Además, la ley también crea el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el cual se incluyen y publican las sanciones firmes aplicadas por diversas autoridades competentes, como el Ministerio de Trabajo, la AFIP, las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). Este registro tiene como finalidad prevenir la contratación de trabajadores por parte de empresas que han infringido la ley laboral.

La ley fortalece los mecanismos de fiscalización y control por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Ministerio de Trabajo. Se promueve la detección y sanción de prácticas de empleo no registrado y otras irregularidades laborales.

En cuanto a las sanciones y multas, la normativa establece consecuencias para los empleadores que no cumplan con las obligaciones laborales y previsionales. Estas sanciones pueden variar según la gravedad de la infracción e incluyen multas pecuniarias y la imposibilidad de acceder a beneficios fiscales.

El Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) incluye a aquellos empleadores que han sido sancionados por diferentes infracciones laborales.

Estas infracciones pueden incluir la falta de aportes, la falta de inscripción como empleador, y la ocupación de trabajadores a través de relaciones laborales o contratos no registrados o mal registrados.

Es importante tener en cuenta que el REPSAL excluye a los empleadores sancionados por consignar en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real que

no exceda los 30 días corridos, así como a aquellos sancionados por infracciones calificadas como leves por la Ley N° 25.191 y su modificatoria.

Estar incluido en el REPSAL tiene los siguientes efectos para los empleadores: no pueden acceder a programas, beneficios y subsidios estatales, se les impide obtener créditos de instituciones bancarias públicas, no pueden celebrar contratos con el Estado ni participar en obras públicas y concesiones de servicios públicos.

En caso de reincidencia en la infracción por la cual se incluyó a un empleador en el REPSAL en un lapso de tres años, se aplican consecuencias adicionales, como la exclusión del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y la imposibilidad de deducir los gastos inherentes al personal en el impuesto a las ganancias, según lo previsto por la ley.

Argentina ha implementado el Programa de Inserción Laboral (PIL) como otra de las medidas para abordar la informalidad laboral y promover la inserción de trabajadores desocupados en el mercado laboral.

El PIL se dirige a todas las empresas del país, sin importar su tamaño, y está dirigido a trabajadores desocupados mayores de 18 años que pertenecen a diversos programas nacionales.

Este programa tiene como objetivo facilitar la contratación formal de trabajadores que se encuentran en situaciones de desempleo y enfrentan dificultades para acceder a oportunidades laborales.

Para lograr esto, el PIL ofrece incentivos económicos a las empresas que contraten a estos trabajadores desocupados. Dichos incentivos consisten en una ayuda económica mensual proporcionada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la cual se descuenta del salario que les corresponde a los trabajadores por convenio colectivo.

El PIL se enfoca en trabajadores desocupados que forman parte de programas sociales, educativos y de empleo del Estado nacional, como el Seguro por Desempleo, el Programa PROGRESAR, egresados de cursos de Formación Profesional apoyados por el MTEySS, personas incluidas en grupos poblacionales con tratamiento especial del programa “Fomentar Empleo”, programas de inclusión social, productiva y de desarrollo local implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, y participantes inscriptos en programas implementados por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

Además de la ayuda económica mensual, las empresas que participan en el PIL también pueden beneficiarse de la reducción de las contribuciones patronales estipuladas por el Decreto 551/22 que veremos más adelante, siempre y cuando cumplan con los requisitos de participación. Esta reducción de las cargas sociales busca incentivar a las empresas a contratar trabajadores desocupados para así contribuir a la formalización del empleo.

El ya mencionado programa “Fomentar Empleo”, ha sido implementado con el objetivo de brindar asistencia a personas que enfrentan dificultades para acceder a empleos formales.

Este programa busca mejorar las competencias laborales de los participantes y facilitar su inserción en empleos de calidad. Para lograrlo, se han sistematizado diversos instrumentos y prestaciones de orientación laboral, formación continua, intermediación laboral, prácticas en ambientes de trabajo y programas de inserción laboral asistida en un portal de empleo autogestionado avalado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

El programa está dirigido a todas las personas desempleadas entre 18 y 64 años que no cuenten con ingresos registrados en los últimos 3 meses al momento de postularse. A través del Portal Empleo, las empresas que realicen una búsqueda laboral y contraten a los registrados podrán beneficiarse de reducciones en las contribuciones patronales.

Las personas que no hayan tenido empleo registrado en los últimos 90 días, a excepción del Monotributo Social y el Régimen Especial para el Personal de Casas Particulares, y que no sean titulares o beneficiarios de una obra social o prepaga, pueden inscribirse en el programa.

Otra de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional ha sido el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo con el propósito de brindar apoyo a empresas y sectores que enfrentan dificultades significativas, ya sea debido a su actividad propia o a factores externos. Este programa se origina a partir de la reorganización y fusión de dos iniciativas previas, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Programa REPRO II.

El programa ofrece un beneficio económico que se otorga a los empleados como un anticipo de sus salarios, siendo responsabilidad de los empleadores adheridos al programa. El proceso de solicitud es gratuito y no requiere la intervención de intermediarios ni gestores.

Los empleadores del sector privado son elegibles para solicitar este beneficio.

El monto de la asistencia económica corresponderá al 50% del salario total de cada empleado activo, con un límite máximo equivalente al 50% del salario mínimo vital y móvil vigente al momento de la solicitud. Para ser considerados elegibles, los trabajadores no deben percibir un salario total que exceda tres veces el salario mínimo vigente.

Siguiendo con las medidas aplicadas por Argentina es importante mencionar el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) del Ministerio de Trabajo de la Nación.

Su principal objetivo es mantener y generar empleos al promover y fortalecer unidades productivas autogestionadas por los trabajadores, mejorando su competitividad, sustentabilidad y condiciones de trabajo.



Este programa está dirigido a unidades productivas autogestionadas, ya sea resultado de procesos de recuperación de empresas o creadas directamente por los trabajadores.

Entre las distintas ayudas que ofrece este programa, cabe mencionar que se brinda un apoyo económico individual a cada trabajador y trabajadora, el cual se paga mensualmente por un máximo de 24 meses. Es importante destacar que el monto de este apoyo, sumado a los ingresos que cada persona percibe, no puede exceder el salario mínimo, vital y móvil establecido.

En septiembre de 2021, se estableció el Decreto N° 660/2021, que da origen al "Programa Registradas".

El objetivo principal de este programa es abordar una de las principales problemáticas que enfrentan las y los trabajadores de casas particulares: la informalidad y la precarización laboral.

Dado que en este sector laboral la principal fuerza de trabajo está representada por mujeres, la mejora de las condiciones laborales y la formalización contribuyen a reducir las brechas de género evidentes al analizar las estadísticas del mercado laboral.

En promedio, las mujeres reciben salarios más bajos que los hombres y representan una mayor proporción dentro del trabajo informal. Según datos del primer trimestre de 2021 de la Encuesta Permanente de Hogares, el empleo en casas particulares es la tercera rama de mayor importancia para las mujeres, después del comercio y la enseñanza.

La creación del Programa Registradas tiene como objetivo fomentar la formalización en el sector, promover la inclusión financiera y recuperar los empleos perdidos debido a la pandemia.

El programa busca la formalización de los empleados para mejorar la protección de sus derechos laborales, así como fomentar la bancarización. A través de la inscripción en



Registradas, se abre una cuenta sueldo en el Banco Nación donde se deposita la proporción del salario neto correspondiente.

A partir de su inscripción en el programa, comenzarán a recibir aportes que les permitirán acceder a diversos beneficios, como la posibilidad de obtener una jubilación en el futuro.

El programa establece algunas medidas y condiciones específicas. Otorga una suma fija a las trabajadoras de casas particulares, y el Estado asume una parte del salario que reciben, siempre y cuando los empleadores se inscriban en el régimen. Para acceder al programa, los empleadores deben tener un sueldo bruto igual o inferior a \$175,000, y las empleadas deben trabajar al menos 12 horas semanales en ese hogar.

El beneficio se extiende por 6 meses, a partir del primer pago de la suma fija. Al momento de la inscripción en el programa, el empleador se compromete a mantener la relación laboral durante al menos 4 meses después de que finalice el beneficio.

Por otro lado, la ley 24.977 crea el Monotributo Social, un régimen tributario que permite a los contribuyentes acceder a beneficios como obra social, facturación y jubilación.

Pueden ser monotributistas en esta categoría personas mayores de 18 años que desarrollen una única actividad económica, integrantes de proyectos productivos en grupos de hasta 3 personas, cooperativas de trabajo y aquellos con bajos ingresos económicos.

Los beneficios del Monotributo Social incluyen la posibilidad de emitir facturas, acceder a la jubilación sin costos adicionales ya que los aportes son totalmente cubiertos por el Estado, y contar con obra social pagando solamente el 50%, mientras que el Estado se hace cargo del resto del aporte.

La ley 27.636 establece medidas para promover la inclusión laboral de las personas travestis, transexuales y transgénero, buscando garantizar la igualdad de oportunidades en toda la República Argentina.

La medida más importante sería que el Estado nacional, incluyendo sus poderes, organismos y empresas estatales, debe ocupar al menos el 1% de su personal, es decir, se deben establecer reservas de puestos de trabajo para estas personas.

Además, se brinda un incentivo en el sector privado ya que las contribuciones patronales generadas por la contratación de personas beneficiarias de esta ley pueden ser consideradas como pago a cuenta de impuestos nacionales, con una vigencia de 12 meses (24 meses para micro, pequeñas y medianas empresas).

Por último, es relevante mencionar el Decreto 551/2022. El Programa Puente al Empleo tiene como objetivos transformar los programas sociales, educativos y de empleo en empleo registrado de calidad, mejorar la empleabilidad y generar nuevas propuestas productivas, y promover la inclusión social plena de personas en situación de vulnerabilidad.

Esta norma entró en vigor el 1 de octubre de 2022 y se aplica a las relaciones laborales iniciadas durante los primeros 24 meses a partir de esa fecha.

Se incluyen en el programa los siguientes programas sociales, educativos y de empleo: Programa de Inserción Laboral, Programa Acompañar, Programa Potenciar Trabajo, Programa Jóvenes y Mipymes, y Programa Fomentar Empleo.

Los empleadores del sector privado que se adhieran al programa y contraten nuevas personas trabajadoras de programas sociales, educativos o de empleo obtendrán beneficios, como imputar parte del salario al dinero que la persona recibe por el programa y reducción de contribuciones patronales en varios sistemas.

Los beneficios se aplican a diversas modalidades laborales, como contratos por tiempo indeterminado, a tiempo parcial, a plazo fijo, de temporada, agrarios, y para personal de la industria de la construcción.

En caso de finalización del contrato de trabajo, los trabajadores podrán seguir recibiendo ayuda de los programas sociales si no alcanzan los 12 meses de aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social. Si el período está entre 8 y 12 meses, podrán optar entre permanecer en el programa de origen o recibir una prestación por desempleo.

Existen exclusiones para empleadores que no aumenten su nómina de trabajadores, estén en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), realicen prácticas indebidas o contraten personal en determinadas condiciones.

No se puede acceder a los beneficios del programa si las personas trabajadoras ya tienen empleo registrado en relación de dependencia o si fueron reincorporadas por la misma empleadora dentro de los 12 meses desde el fin del contrato de trabajo.

La selección de trabajadores se realiza a través del Portal Empleo, y el incumplimiento de las disposiciones del programa conlleva la pérdida de los beneficios y la devolución de los montos correspondientes.

## **Brasil**

Brasil ha implementado diversas medidas con el objetivo de abordar la problemática de la informalidad laboral y fomentar la formalización del empleo en el país. Estas medidas se han diseñado para brindar incentivos a los trabajadores y empleadores, así como para simplificar los procesos y reducir las barreras que dificultan la formalización.

Según los datos publicados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en el trimestre de marzo a mayo de 2020, la tasa de informalidad alcanzó el 40% de la población ocupada.

De los 86,7 millones de personas empleadas en Brasil en ese periodo, aproximadamente 34,7 millones eran trabajadores informales que laboraban por cuenta propia sin estar registrados como personas jurídicas o que trabajaban en actividades de apoyo a sus familias.

Esta cifra representa un incremento respecto al 39,6% registrado en el trimestre anterior (finalizado en febrero de ese año) y al 37,6% del trimestre terminado en mayo de 2020. Estos datos revelan una tendencia preocupante de aumento de la informalidad en el mercado laboral brasileño.

Una de las medidas clave es el Simples Nacional. El programa SuperSimples, administrado por la Receita Federal do Brasil (Agencia Tributaria de Brasil) creándose con el objetivo principal de simplificar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias para las micro y pequeñas empresas.

Regulado por la Ley Complementaria N° 123 del 14 de diciembre de 2006, este régimen simplifica la recaudación, el pago y la fiscalización de impuestos, y está vigente en todos los niveles nacionales. Unifica el pago de diversos impuestos, incluidos los impuestos estatales (ICMS), los impuestos municipales (ISS) y la contribución del empleador a la seguridad social.

Además, se han impulsado iniciativas de apoyo y financiamiento para el mercado laboral. Una de estas iniciativas es el Fondo de Apoyo al Trabajador, que está vinculado al Ministerio de Trabajo que busca garantizar la implementación de políticas públicas de empleo e ingresos. Este enfoque facilita la conexión entre quienes ejecutan las acciones y los ciudadanos que se beneficiarán de ellas.

Las principales acciones de empleo financiadas por el Fondo de Apoyo al Trabajador se dividen en dos programas. El primero es el Programa de Seguro de Desempleo, que

abarca el pago de prestaciones por desempleo, calificación y recalificación profesional, así como orientación e intermediación laboral.

El segundo programa es el Programa de Empleo y Generación de Ingresos, este último incluye iniciativas como el Programa de Empleo y Generación de Ingresos (PROGER) así como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

Los Programas de Empleo y Generación de Ingresos se enfocan principalmente en micro y pequeñas empresas, cooperativas y el sector informal de la economía, y combinan el acceso al crédito con capacitación para fomentar la generación de empleo e ingresos.

Los recursos adicionales al presupuesto del Fondo de Apoyo al Trabajador son depositados en instituciones financieras federales oficiales que actúan como agentes financieros de los programas, como el Banco do Brasil, el Banco do Nordeste, la Caixa Econômica Federal, el Banco da Amazonia, el Banco de Desenvolvimento Econômico e Social y la Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Además de los programas dirigidos a micro y pequeñas empresas, el Fondo de Apoyo al Trabajador financia iniciativas dirigidas a sectores estratégicos, como el transporte público masivo, la infraestructura turística y obras de infraestructura que mejoran la competitividad del país. Estos programas son fundamentales para el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores.

Dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y regulado por la Ley N° 13.636 se establece el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) cuyo propósito es promover, respaldar y financiar actividades productivas de los emprendedores, principalmente a través de la provisión de recursos para microcréditos productivos orientados.

Como ya se ha mencionado, el Programa de Empleo y Generación de Ingresos (PROGER) es una iniciativa que ofrece líneas de financiamiento para combatir el

desempleo y promover el desarrollo económico. Está dirigido principalmente a pequeñas empresas en sectores como el turismo, la exportación y la innovación tecnológica, así como a proyectos relacionados con la mejora de la calidad de vida y la empleabilidad de los trabajadores y la agricultura familiar.

El programa proporciona créditos con tasas de interés reducidas y plazos adecuados para apoyar actividades productivas y generar empleo e ingresos. Los fondos son prestados a los bancos oficiales federales con la autorización del Consejo Deliberativo del Fondo de Apoyo al trabajador y su asignación y regulación se realizan a través de resoluciones emitidas por este consejo.

Las principales premisas para acceder a la financiación del programa son: generar empleo e ingresos a través de proyectos económicamente viables, fomentar la descentralización sectorial y regional, ser compatible con las políticas públicas y prioridades socioeconómicas del Gobierno Federal, y cumplir regularmente con las obligaciones laborales, de seguridad social y tributarias.

Otra de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno Brasileño es el Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) dirigido por el Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el hambre.

La medida tiene como objetivo principal fomentar la autonomía de las familias que reciben asistencia social, mediante su integración en el mundo laboral.

Entre las acciones específicas se encuentran la promoción de estrategias para combatir la pobreza, la identificación y sensibilización de los usuarios, el desarrollo de habilidades y orientación para los participantes, el acceso a oportunidades a través de referencias, el seguimiento de la trayectoria de los usuarios en su acceso al mundo laboral, y la colaboración con otros programas y servicios de asistencia social, así como con áreas como salud, educación y trabajo.

El programa está dirigido a poblaciones urbanas y rurales en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con edades comprendidas entre 14 y 59 años. Se prioriza a los usuarios de servicios, proyectos y programas de transferencia de efectivo de asistencia social, como personas con discapacidad, jóvenes participantes del Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos, personas inscritas en el Catastro Único (CadÚnico), adolescentes y jóvenes en el sistema socioeducativo, familias con trabajo infantil, personas en situación de privación de libertad, familias con niños en hogares de guarda, personas sin hogar, entre otros. Se busca atender las particularidades territoriales y regionales para satisfacer las necesidades específicas de cada contexto.

Cabe mencionar que el Ministerio de Ciudadanía coordina el Plan Progredir, regulado por el Decreto N° 9.160 del 26 de septiembre de 2017. Se trata de un conjunto de acciones dirigidas a ayudar a las personas inscritas en el Catastro Único, preferentemente aquellas con un ingreso familiar de hasta medio salario mínimo por persona.

A través del sitio web del Plan Progredir, se pueden encontrar cursos gratuitos de capacitación profesional en modalidad presencial y a distancia, acceso a microcréditos productivos orientados para invertir en un negocio propio, y también se puede elaborar un currículum y postularse a ofertas de empleo.

Busca coordinar la oferta de servicios para la inclusión laboral, facilitando la intermediación laboral, la capacitación profesional y el emprendimiento. Además, promueve acciones a nivel municipal, estatal y de organismos públicos y entidades privadas para fomentar la inclusión laboral del público objetivo del plan.

Adquirir conocimientos y habilidades es esencial para enfrentar los desafíos del entorno relacionado a la informalidad laboral. Es por esto que la política pública de calificación impulsada por el Ministerio de Trabajo busca garantizar gradualmente el derecho universal de los trabajadores a recibir capacitación. Su objetivo es aumentar las posibilidades de empleo, trabajo decente y participación en oportunidades de generación





de ingresos, inclusión social, reducción de la pobreza, combate a la discriminación y disminución de la vulnerabilidad de la población.

El 28 de abril de 2017, se emitió la Resolución N° 783 del CODEFAT, que reestructuró el Plan Nacional de Calificaciones (PNQ) y lo renombró como Programa Brasileño de Calificación Social y Profesional - QUALIFICA BRASIL.

Este programa tiene como objetivo promover acciones de capacitación y certificación profesional en el marco del Programa de Seguro de Desempleo, como parte del Sistema Nacional de Empleo (SINE). Busca mejorar la empleabilidad de los trabajadores, aumentar su productividad y sus ingresos, y contribuir al desarrollo económico y social del país.

Además, el Ministerio de Trabajo ha colaborado con el Ministerio de Educación en el marco del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (Pronatec), con el fin de alinear los cursos ofrecidos con las necesidades del mercado laboral y derivar a los trabajadores a dichos cursos a través de las agencias del Sistema Nacional de Empleo (SINE).

## **Uruguay**

A lo largo del tiempo, Uruguay ha implementado distintas medidas para combatir la informalidad laboral y promover la inclusión social de las personas en situaciones socioeconómicas más vulnerables.

Centrándonos en Uruguay Trabaja, creado por la ley 18.240 e impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social, nace con el objetivo de generar mayores oportunidades de inclusión social a través del trabajo y facilitar la integración de personas en situación de

vulnerabilidad socioeconómica mediante estrategias socioeducativas, como se deja en claro en el artículo N° 1 de la presente ley.

El programa se basa en un régimen de acompañamiento social y formativo, en el cual los participantes realizan trabajos transitorios de valor público durante un máximo de 9 meses, trabajando 30 horas semanales. Durante este período, los participantes reciben un subsidio denominado "Apoyo a la inserción laboral".

Está dirigido a personas entre 18 y 64 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica, con un nivel educativo inferior a tercer año del Ciclo Básico y que hayan estado desempleadas durante más de dos años al momento de iniciar las inscripciones.

El programa establece cupos específicos: 8% para personas afrodescendientes, 4% para personas con discapacidad y 2% para personas trans que sean seleccionadas a través de un sorteo. Además, el 6% de los participantes son derivados directamente por equipos que coordinan distintos programas o intervenciones del MIDES u otras instituciones.

El programa ofrece diversos componentes para los participantes. En el componente laboral, se desarrollan tareas de valor público.

En el componente educativo, se brindan talleres transversales y capacitaciones específicas, como culminación de la educación primaria o Alfabetización Digital. También se incluye un componente de salud que cubre servicios oftalmológicos y bucales. Asimismo, se facilita la obtención de documentación básica, como el Carné de salud, PAP o mamografía, y se organizan salidas educativo-recreativas.

Existen dos formas de acceder al programa: mediante convocatoria pública, donde todas las personas que cumplan los requisitos establecidos en la población objetivo pueden inscribirse y luego se verifica la información con el BPS. Se realiza un sorteo en cada localidad donde se ejecutará el programa hasta cubrir los cupos y sus respectivos suplentes.

La segunda forma de acceso es a través de la derivación directa de programas sociales con los cuales el programa tiene convenios establecidos.

En el año 2006 se promulgó la Ley N°18.065 con el fin de regular el trabajo doméstico. Esta legislación buscó reconocer y proteger los derechos laborales de las personas empleadas en el ámbito del trabajo doméstico, una de las áreas más afectadas por la informalidad.

La Ley estableció disposiciones específicas para garantizar condiciones laborales justas y equitativas para las y los trabajadores domésticos. Entre los aspectos abordados se encuentran la jornada laboral, el salario mínimo, los descansos, indemnización por despido entre otros derechos fundamentales.

Además, impone a los empleadores la obligación específica de emitir recibos de sueldo conforme a las disposiciones legales vigentes.

Los trabajadores domésticos también están incluidos en la cobertura de desempleo y tienen la opción de acceder a la atención médica a través de instituciones de asistencia médica colectiva o de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Cabe mencionar que el Monotributo Social MIDES fue establecido en Uruguay mediante la Ley N°18.874 el 23 de diciembre de 2011. Se trata de un impuesto único que permite la formalización de pequeños negocios productivos o de servicios de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Este régimen les brinda la oportunidad de acceder a la seguridad social y cumplir con sus obligaciones tributarias ante el Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI).

El Monotributo Social MIDES ofrece una variedad de beneficios, entre los cuales se destacan fomentar la inclusión en el ámbito laboral formal al acceder a los beneficios de la seguridad social, como la jubilación y el seguro por enfermedad.

Adaptarse a la naturaleza estacional del trabajo, permitiendo el pago de aportes solo cuando se tiene actividad laboral y emitir facturas por las ventas realizadas.

Otra de las medidas implementadas por el Gobierno de Uruguay es la Ley de Promoción del Empleo N° 19.973 promulgada en el año 2021.

Busca incentivar la contratación de determinados grupos de personas mediante la provisión de subsidios a las empresas. Es importante tener en cuenta que la solicitud para acceder a estos beneficios debe realizarse antes de la contratación de los trabajadores, no amparando a aquellos que ya estén contratados.

Los grupos de personas que pueden ser contratados bajo esta ley incluyen jóvenes de 15 a 29 años, personas mayores de 45 años y personas con discapacidad.

Se priorizará a aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, como trans, afrodescendientes, migrantes, trabajadoras sexuales, clasificadores/as y mujeres en situación de violencia basada en género.

El monto del subsidio otorgado será mayor en el caso de contratar a mujeres. Las empresas que deseen acceder al subsidio deben cumplir ciertos requisitos, como no tener deudas con organismos como el Banco de Previsión Social, MTSS o la DGI.

Además, no pueden haber despedido ni enviado al seguro de paro a trabajadores de la misma categoría laboral en los 90 días previos ni durante la duración del subsidio. También se prohíbe la contratación de parientes cercanos.

Resulta relevante mencionar que a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social uruguayo se pone en práctica el programa “Oportunidad Laboral” otorgando un determinado número de cupos para personas desempleadas para realizar trabajos temporales.

Está dirigido a personas entre 18 y 65 años, con ciudadanía uruguaya y que no estén recibiendo ningún tipo de prestación salarial o subsidio por desempleo, enfermedad, jubilación, pensión u otra retribución personal. Aquellas personas que reciben beneficios del Mides, como la tarjeta Uruguay Social, también pueden participar.

Durante su participación en el Programa, el tiempo será considerado como actividad por el Banco de Previsión Social (BPS) para efectos jubilatorios y pensionarios, bajo la afiliación de "industria y comercio". Además, los beneficiarios tendrán derecho a recibir asistencia médica gratuita a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) con cobertura en todo el país.

La participación en el proyecto finalizará por vencimiento de plazo, incumplimiento de las tareas asignadas o por voluntad de la persona beneficiaria sin necesidad de expresar una causa específica.

## **Chile**

El Gobierno de Chile ha puesto en marcha diversas acciones encaminadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores informales, con el propósito de abordar los retos particulares que enfrenta este grupo y fomentar su integración en el mercado laboral formal.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Ley 20.338 sancionada en 2009, crea el Subsidio al Empleo Joven, el cual es un beneficio que permite a los empleadores recibir un aporte monetario directo. Los empleadores recibirán el subsidio mensualmente, excepto aquellos que paguen las cotizaciones previsionales y de salud fuera de plazo.

Este subsidio está disponible para empleadores cuyos trabajadores cumplan con ciertos requisitos relacionados con edad, educación, nivel de ingresos y situación laboral. Los empleadores deben estar al día en el pago de cotizaciones previsionales y de salud. No podrán acceder a este subsidio los trabajadores que se desempeñen en una institución del Estado o en una empresa con aporte estatal superior al 50%.

En 2017 se promulga la Ley N° 21.015 con el propósito de fomentar la inclusión laboral de personas con discapacidad en igualdad de condiciones en los organismos estatales y empresas privadas, prohibiendo cualquier forma de discriminación basada en su condición.

Tanto el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el de Desarrollo Social tienen la tarea de evaluar cada cuatro años los resultados de la implementación de esta ley e informar al Senado y la Cámara al respecto.

Para lograr estos objetivos, se establece que cuando exista una dotación de más de cien funcionarios o trabajadores, al menos el 1% de esa dotación debe estar compuesto por personas con discapacidad o asignatarias de pensión de invalidez de cualquier régimen previsional.

No obstante, estas personas deberán contar con la calificación y certificación correspondiente. Solo en casos debidamente fundamentados, las instituciones públicas o empresas privadas podrán justificar el incumplimiento total o parcial de esta normativa, siempre existiendo medidas alternativas.

La Superintendencia de Seguridad Social tiene la facultad para incorporar información sobre las personas asignatarias de pensión de invalidez en el Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo, al cual tendrán acceso las subsecretarías del Trabajo y de Previsión Social.

La Ley 20123 de subcontratación de Chile regula el trabajo en régimen de subcontratación y establece medidas de protección para los trabajadores y empresas de servicios transitorios.

El artículo 183-A de la presente ley establece que el trabajo en régimen de subcontratación ocurre cuando un trabajador realiza labores bajo un contrato de trabajo para un contratista o subcontratista.

Este contratista se encarga de ejecutar obras o servicios por cuenta propia, con trabajadores a su cargo, para una empresa principal que es propietaria de la obra, empresa o proyecto en el que se llevan a cabo los servicios contratados. Sin embargo, no se aplicarán estas normas a trabajos ocasionales o esporádicos.

Esta ley es de obligatorio cumplimiento para todas las empresas contratistas y subcontratistas que operen en el país chileno.

Exige que las empresas subcontratadas cumplan con las mismas obligaciones laborales y tributarias que las empresas contratantes. Se establecen mecanismos de control y sanciones por incumplimiento.

Los trabajadores subcontratados tienen responsabilidades y derechos similares a los trabajadores directos, pero no pueden afiliarse a sindicatos relacionados con la empresa principal.

Las sanciones por incumplimiento incluyen multas y la suspensión o cancelación del contrato.

Es importante destacar que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y a través de la Ley N° 20.595 otorga el Bono por Formalización del Trabajo, un beneficio económico no postulable que se entrega una sola vez a las personas y familias que forman parte del Subsistema Seguridades y Oportunidades y están activas en su proceso de

Acompañamiento Sociolaboral (ASL) de los programas Familias, Abriendo Caminos o Calle.

Algunos de los requisitos para las personas que participan en el Programa de Acompañamiento Sociolaboral y quieren acceder a este bono son ser mayores de 18 años y estar ingresando por primera vez a un trabajo formal.

En Chile, se encuentra establecido el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el cual despliega una variedad de programas orientados a potenciar el bienestar y la integración sociolaboral de individuos en situación de vulnerabilidad.

Dentro de este marco, se implementan una serie de iniciativas destinadas a la promoción de ingresos, con la finalidad de incrementar y asegurar la estabilidad económica de la población.

Una de estas iniciativas es el programa “Emprendamos Semilla”, diseñado para brindar apoyo a personas que deseen iniciar un emprendimiento o negocio independiente con el objetivo de generar o aumentar sus ingresos.

Está dirigido a aquellos que tienen una idea de negocio o desean emprender y se encuentran sin empleo o tienen un trabajo precario.

Los beneficios que se obtienen al participar en el programa incluye capacitaciones, financiamiento para la idea de negocio, acompañamiento para mejorar el emprendimiento, servicio de cuidado infantil durante las actividades grupales, material didáctico y educativo, y colaciones durante la etapa de capacitación.

Los requisitos para acceder al programa son ser mayor de 18 años y tener cédula de identidad, estar desempleado o tener un trabajo precario, tener una idea de negocio o un pequeño negocio en funcionamiento, residir en una comuna o territorio donde el





programa esté disponible, y pertenecer al 40% de la población más vulnerable según el Registro Social de Hogares o participar en el Subsistema Seguridades y Oportunidades.

El programa de Apoyo a tu Plan Laboral integra otra de las acciones del FOSIS y brinda financiamiento para bienes y servicios que permitan acceder al mercado de trabajo. Está dirigido a personas que participan en el acompañamiento sociolaboral del Subsistema Seguridades y Oportunidades y que tienen un Plan Laboral.

Los beneficios que se obtienen al participar en el programa incluye un fondo de financiamiento para cubrir requerimientos en servicios y bienes, servicio de cuidado infantil según sea necesario y un bono de movilización según sea requerido. En cuanto a los requisitos para acceder al programa son los mismos que la acción anteriormente mencionada y, además, tener elaborado el Plan Laboral.

En los últimos años, el Gobierno de Chile ha puesto en marcha el IFE Laboral para brindar apoyo a las personas afectadas a causa de la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19.

Esta iniciativa tiene como objetivo principal proporcionar un bono mensual a trabajadores informales, autónomos y monotributistas, con el propósito de estimular la economía y proteger el empleo.

El IFE Laboral constituye una medida significativa para respaldar a aquellos que no cuentan con empleos formales y que se han visto perjudicados por la crisis económica generada por la pandemia. Este bono mensual les brinda un ingreso adicional que les ayuda a cubrir los gastos básicos y mantenerse a flote durante estos tiempos desafiantes.

El programa opera como un incentivo para que los trabajadores encuentren empleo formal, otorgándoles un beneficio directo por la relación laboral que establecen al iniciar un nuevo contrato de trabajo. Este beneficio se entrega directamente al trabajador, siempre y cuando su remuneración bruta mensual no exceda el equivalente a 3 Ingresos

Mínimos Mensuales. El monto del subsidio varía según el grupo demográfico al que pertenezca el trabajador, siendo proporcionado en porcentajes y con topes específicos.

Es importante destacar que este beneficio es compatible con otros programas sociales, como el Ingreso Mínimo Garantizado, el Subsidio Protege, el Bono Trabajo Mujer (BTM) y el Subsidio Empleo Joven (SEJ). La postulación al programa se realiza en fechas específicas, y se requiere cumplir con ciertos requisitos, como tener un nuevo contrato de trabajo, una remuneración bruta mensual dentro de los límites establecidos y haber estado cesante en el mes anterior al inicio del nuevo contrato.

Existen restricciones para acceder al beneficio, como no haber estado cesante antes de comenzar el nuevo contrato de trabajo y no encontrarse en licencia médica al momento de la postulación. Aquellas personas que ya hayan recibido el beneficio por una postulación previa tampoco podrán acceder nuevamente al programa.

Como se mencionó anteriormente, el Bono destinado a mujeres y jefas de hogar (BTM) en situación de vulnerabilidad es un beneficio económico que varía según los ingresos que reciben. Este bono se otorga a aquellas mujeres que mantienen al día sus cotizaciones previsionales y de salud.

Es importante tener en cuenta que este bono no es compatible con el Subsidio al Empleo Joven (SEJ) ni con otros programas estatales de generación de empleo, a excepción del IFE Laboral.

Este bono busca brindar un apoyo económico específico a las mujeres y jefas de hogar que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, contribuyendo así a mejorar su bienestar y el de sus familias.

Unos de los principales requisitos son tener entre 25 y 59 años y pertenecer al 40% más vulnerable de la población, según el Registro Social de Hogares (RSH).

## **Ecuador**

En cuanto al Gobierno de Ecuador, ha puesto en marcha una serie de medidas para abordar y reducir la informalidad laboral en el país.

El Ministerio del Trabajo ha desarrollado la estrategia "Fortalece Empleo" como parte de su enfoque en la reinserción y reconversión laboral. Esta iniciativa tiene como objetivo principal proporcionar asesoramiento y apoyo a los trabajadores para mejorar y potenciar su perfil laboral.

La estrategia "Fortalece Empleo" se centra en brindar orientación y recursos para actualizar los conocimientos en habilidades sociales y técnicas que son relevantes en el mercado laboral actual. Esto incluye la identificación de áreas de mejora y el diseño de planes de capacitación personalizados para ayudar a los trabajadores a adquirir las competencias necesarias para tener éxito en su campo de trabajo.

Además, esta estrategia también se enfoca en orientar a los trabajadores en la generación y fortalecimiento de ideas de negocio. Esto implica brindar asesoría para el desarrollo de emprendimientos, identificar oportunidades de mercado, elaborar planes de negocio y acceder a recursos financieros o programas de apoyo específicos para el emprendimiento.

Otra de las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Trabajo ecuatoriano para fomentar el empleo es el lanzamiento de la plataforma "Mi Futuro es Hoy" en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

Tiene como objetivo mejorar la situación laboral de los jóvenes y otros grupos mediante el acceso a oportunidades de empleo, capacitación, información sobre derechos laborales y herramientas para planificar su futuro laboral.

El portal cuenta con varias funcionalidades, incluyendo un megabusador que conecta con 7 buscadores de empleo, otro megabusador para educación continua conectado a 4 plataformas de capacitación, un notificador automático basado en el perfil profesional del usuario, una calculadora para planificar la jubilación, un repositorio con información sobre derechos laborales, una encuesta para conocer la situación laboral, y datos estadísticos para actores que trabajen en beneficio de la juventud.

La plataforma también se integrará al programa "Vivo Joven" liderado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, con el objetivo de convertirse en la red de voluntariado más grande del país.

Además de los beneficios mencionados, se destacó que recolecta información de los usuarios para contribuir al desarrollo de políticas y proyectos enfocados en el empleo juvenil digno.

El programa "Mi Primer Empleo" impulsado por el Ministerio, es otra de las iniciativas y ofrece oportunidades de pasantías para estudiantes universitarios con el objetivo de facilitar su inserción laboral y promover el desarrollo de habilidades y conocimientos en el ámbito profesional.

Los requisitos para participar en el programa son tener entre 18 y 29 años (pasantías académicas) o entre 22 y 29 años (Excelencia académica), ser estudiante universitario o estar en el último año/semestre de la carrera, no contar con experiencia laboral previa en el sector público y completar un formulario de inscripción.

Además, el programa también está dirigido a estudiantes en condiciones vulnerables, como personas con discapacidad, embarazadas o provenientes de sectores rurales.

Los empleadores que contraten a estudiantes en el contexto de "Mi primer empleo" recibirán apoyo económico por parte del Ministerio del Trabajo, cubriendo el 50% del

salario y la afiliación al IESS, así como deducciones en el pago al Servicio de Rentas Internas (SRI) por cada estudiante contratado.

El programa se divide en dos modalidades: pasantías académicas, donde los estudiantes deben cumplir con el perfil requerido por las instituciones del sector público, y pasantías de excelencia académica, dirigidas a estudiantes con un destacado rendimiento académico certificado por las instituciones de educación superior.

En 2015 el Gobierno ecuatoriano promulga la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo No Remunerado del Hogar, el cual implementa el aseguramiento para amas de casa, brindando la posibilidad de acceder a pensiones por jubilación, invalidez y muerte.

Algunos de los principales cambios establecidos en este sector de la sociedad es que permite que 1.500.000 amas de casa se afilien al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Se establece el contrato de plazo indefinido como la modalidad principal de trabajo, elimina el 40% del aporte estatal obligatorio para las pensiones jubilares.

No obstante, el Estado se compromete a garantizar las pensiones jubilares y a proporcionar los aportes cuando sea necesario para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Por otro lado, se establecen garantías en caso de despido para mujeres embarazadas y dirigentes sindicales.

## **Bolivia**

Bolivia se enfrenta a desafíos significativos en su mercado laboral. Los datos proporcionados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revelan que Bolivia ocupa una posición preocupante, siendo el país de la región con los índices más altos de empleo informal.

Aproximadamente el 80% de los trabajadores bolivianos se ven afectados por esta realidad, lo que plantea retos importantes en términos de protección social, estabilidad económica y desarrollo sostenible.

La alta prevalencia de la informalidad laboral en Bolivia demanda una atención prioritaria y estratégica por parte de las autoridades y los actores involucrados, a fin de promover la formalización laboral y garantizar condiciones laborales dignas para todos los ciudadanos.

En el año 2022 se crea el Programa de Apoyo Técnico Productivo Bolivia C-reActiva 2022 impulsado por el Gobierno de Bolivia con el objetivo de apoyar a la juventud, la producción y el empleo en el país.

En su segunda versión, esta iniciativa busca fomentar la producción nacional y la industrialización con sustitución de importaciones.

Se otorgan incentivos a las unidades productivas para financiar sus planes de mejora, que cubren el 70% de sus necesidades, de acuerdo con el plan presentado.

Además, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, se proporciona un incentivo económico mensual durante tres meses para que los jóvenes adquieran experiencia laboral.

Los estudiantes, egresados y titulados también podrán acceder a un diplomado en apoyo al apoyo productivo a través de la Escuela de Gestión Plurinacional.

En la primera versión del programa, se premió a 100 jóvenes con Bs 500.000 por diseñar estrategias de marketing digital para micro y pequeños empresarios y artesanos.

El programa busca no solo brindar apoyo económico, sino también fortalecer las capacidades y habilidades de los jóvenes y las unidades productivas a través de procesos de capacitación, con el fin de mejorar la productividad y la producción en las microempresas del país.

El Programa de Apoyo al Empleo (PAE II), desarrollado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, tiene como objetivo promover la reactivación económica de las medianas y pequeñas empresas, así como fomentar la inserción laboral de las personas.

El PAE trabaja con empresas de diversos sectores, brindando apoyo a través de una bolsa de empleo con personal calificado. Los beneficiarios reciben el salario mínimo durante tres meses, y en el caso de personas con discapacidad, hasta seis meses.

Tanto las empresas/emprendimientos como las personas en busca de empleo pueden formar parte del PAE.

Algunos de los beneficios para las empresas participantes del PAE II son que proporciona tres meses de apoyo económico mediante el pago de estipendios, seguro contra accidentes para el personal beneficiado, así como también capacitación al personal seleccionado en áreas de interés. Este programa otorga minimización de gastos y maximización de beneficios económicos y de tiempo para la empresa.

Es importante destacar que los participantes del PAE II se benefician de un servicio integral de intermediación laboral de forma gratuita. Además, se les brinda cobertura de seguro contra accidentes durante el período de capacitación. Asimismo, las personas seleccionadas reciben una formación específica en la empresa, lo cual les proporciona una oportunidad concreta de ser contratadas posteriormente.

Los elevados niveles de informalidad en la economía boliviana ejercen una significativa presión sobre la recaudación tributaria.

Con el objetivo de abordar esta situación, el Gobierno ha implementado medidas especiales de tributación, como el Régimen Tributario Simplificado (RTS), el cual engloba el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y el Impuesto a las Transacciones (IT).

Este impuesto se aplica a microempresas involucradas en actividades de comercio minorista, vendedores ambulantes y artesanos que se dedican a la pequeña manufactura. En lugar de buscar únicamente un aumento en la recaudación, estas medidas buscan ampliar la base de contribuyentes y fomentar una cultura de cumplimiento tributario.

Por otro lado, cabe mencionar el Programa Conjunto, una iniciativa liderada por la OIT y co-ejcutado por ONU Mujeres y PNUD Bolivia con el lema "Mitigando el impacto socioeconómico de la COVID-19 sobre el empleo y los ingresos de mujeres trabajadoras por cuenta propia de la economía informal en Bolivia".

Su objetivo principal es abordar y mitigar los efectos socioeconómicos generados por la pandemia en las mujeres emprendedoras de la economía informal en Bolivia, promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento femenino.

Dentro de los logros del programa se destacan tres resultados principales: el diseño e implementación de propuestas de políticas públicas y programas con perspectiva de género para promover la formalización empresarial, el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de las trabajadoras por cuenta propia, y la mejora de los mecanismos financieros y no financieros para los negocios de estas trabajadoras.

Estos resultados contribuyeron a mitigar el impacto socioeconómico de la COVID-19 en las mujeres cuentapropistas de la economía informal en Bolivia, promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.



## **Colombia**

Colombia, como muchos otros países, enfrenta el desafío de la informalidad en el mercado laboral. El Gobierno Nacional ha implementado diversas medidas para abordar esta situación y fomentar la formalización de los trabajadores.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en el trimestre febrero - abril 2023, la proporción de ocupados informales en el país fue del 57,5%, lo que representa una disminución de 1,3 puntos porcentuales en comparación con el mismo trimestre del año anterior (58,8%).

El gobierno a lo largo de los años ha adoptado políticas y programas para promover la formalización laboral y brindar oportunidades de empleo digno.

Colombia cuenta con La Subdirección de Formalización y Protección del Empleo dentro del Ministerio de Trabajo, el cual tiene como objetivo principal desarrollar, promover y difundir políticas, estrategias y programas dirigidos a ampliar la formalización laboral y proteger el empleo formal en el país.

Busca implementar medidas de formalización y protección tanto para los empleos existentes como para los nuevos, liderando estrategias, planes, programas y políticas públicas laborales con el fin de promover y fortalecer empleos estables y con derechos.

Dentro de las actividades de la Subdirección se encuentran el diseño y la operación de esquemas de protección integral contra el desempleo, la articulación de programas de protección para la población desempleada con el Sistema de Formación de Capital Humano y los servicios de gestión del empleo, la implementación de políticas y proyectos para prevenir, mitigar y superar los riesgos asociados al desempleo, y la promoción de empleo productivo asociativo y otras modalidades de empleo diferentes al trabajo dependiente.

Además, se busca aumentar la productividad del trabajo no asalariado, generar programas de generación de ingresos, autoempleo, emprendimiento y promoción de la formalización laboral, especialmente para grupos vulnerables como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, poblaciones indígenas y desplazadas.

La Subdirección también se encarga de promover normas y estándares laborales para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como diseñar e implementar sistemas y procedimientos para la formalización del empleo en diferentes tipos de empresas y trabajadores independientes.

Para lograr la recuperación y creación de empleos, se enfatiza la necesidad de alianzas público-privadas, así como de educación y formación orientada a los nuevos empleos. Se hace hincapié en la tecnificación y mejora de capacidades de los trabajadores, especialmente en el ámbito rural y en la promoción de empleos verdes que fomenten la protección del medio ambiente. Asimismo, se reconoce el papel fundamental de las mujeres, especialmente las jóvenes y las que trabajan en áreas rurales, en el sistema de cuidado y se busca su vinculación, protección y formación.

La ley 1819 del año 2016, también conocida como Reforma Tributaria, establece el régimen de Monotributo con el propósito de simplificar y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias para aquellos contribuyentes que elijan adherirse voluntariamente a este régimen, según lo estipulado en el capítulo primero del libro 8° del Estatuto Tributario.

Este sistema está disponible para personas naturales, comerciantes minoristas que cuentan con establecimientos cuyo tamaño no excede los 50 metros cuadrados.

El Monotributo ofrece varios beneficios para aquellos que lo adoptan. En primer lugar, al pagar el Monotributo, no se requiere el pago del impuesto a la renta, ya que este último es reemplazado por el primero, lo que resulta en un monto de pago inferior.

En segundo lugar, un porcentaje del pago del Monotributo se destina al sistema BEPS (Beneficios Económicos Periódicos), un programa del Gobierno de ahorro voluntario para la vejez. Esta contribución garantiza la seguridad social y ofrece un enfoque en la planificación de la jubilación.

Haciendo mención a lo anterior, el sistema flexible de protección para la vejez es una iniciativa del Gobierno Nacional de Colombia llamada Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Está dirigido a más de siete millones de colombianos que no pueden ahorrar lo suficiente para protegerse durante su vejez debido a ingresos bajos o a la informalidad laboral. Este sistema, administrado por COLPENSIONES, permite a estas personas ahorrar recursos de manera flexible y voluntaria, premiando sus esfuerzos con subsidios proporcionales.

El objetivo es garantizar una vejez tranquila para aquellos que no tienen ingresos adecuados y asegurar que puedan disfrutar de una vida digna después de su retiro laboral.

Resulta de importancia destacar que el Ministerio del Trabajo cuenta con el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante, brindando apoyo a las personas que quedan desempleadas al permitirles mantener el acceso a servicios de salud y continuar ahorrando para su pensión.

Además, durante el período de desempleo, el trabajador cesante puede acceder a servicios de intermediación laboral y capacitación, con el objetivo de ayudarlo a encontrar rápidamente un nuevo empleo.

Este sistema fomenta la formalización del empleo y preserva la calidad de vida de quienes se encuentran desempleados. A través de este mecanismo, se combinan beneficios

económicos con servicios de intermediación laboral y capacitación proporcionados por el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) y las Cajas de Compensación Familiar.

En 2022 el Gobierno colombiano promulga la Ley N° 2208 también conocida como la "Ley de segundas oportunidades", tiene como objetivo facilitar el acceso al empleo para personas que han estado en prisión o están cumpliendo penas alternativas. Esta ley busca brindar beneficios económicos y tributarios a las empresas que contraten a este grupo de personas, con el fin de reducir los costos asociados a su contratación.

La ley establece la creación de un sello de "segunda oportunidad", que identificará a las empresas que empleen al menos a un trabajador de este grupo o cuyos socios o accionistas sean parte de esta población. La población objetivo de la ley incluye a personas que han sido condenadas y han recuperado su libertad o están cumpliendo penas alternativas.

Además, el Gobierno Nacional diseña una "Ruta del emprendimiento para las segundas oportunidades", que proporcionará apoyo y asesoramiento para que las personas beneficiarias puedan iniciar su propio negocio.

En términos de beneficios, las empresas que empleen a personas de la población objetivo mediante contratos a término fijo o indefinido deberán realizar los pagos correspondientes a la caja de compensación familiar de acuerdo con las reglas especiales establecidas en la ley.

## **Paraguay**

El Gobierno de Paraguay ha implementado una serie de medidas para abordar el desafío de la informalidad laboral en el país. Según la Encuesta Permanente de Hogares Continua, se estima que para el primer trimestre del presente año, la proporción de la población ocupada en empleos formales alcanzó el 38,9%.

El Sistema Nacional de MIPYMES, establecido por la Ley N° 4457/12, es implementado con el objetivo de poner en práctica una política nacional que fomente el desarrollo integral y la competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

En este sentido, se enfoca en diseñar políticas públicas dirigidas al sector, poniendo énfasis en la disponibilidad y calidad de la información, la capacitación de los actores involucrados y la distribución equitativa y justa de los recursos nacionales destinados a este sector.

Dentro de este contexto, se lleva a cabo el Programa de Formalización para Acceso a Mercados (PFAM), trabajando en colaboración con el Ministerio de Industria y Comercio, el Viceministerio de MIPYMES, el equipo técnico y aliados estratégicos. El propósito es generar un proceso de formalización que permita a los beneficiarios acceder a los mercados con sus productos, buscando su desarrollo sostenible en un entorno de formalidad mediante la obtención de los registros necesarios.

El programa se enfoca principalmente en la formalización de microempresarios industriales, especialmente aquellos que se dedican a la industria de alimentos, bebidas, Domi sanitarios, productos de higiene personal, cosméticos y perfumes. Para ser elegibles como beneficiarios, las personas físicas o jurídicas deben cumplir ciertos requisitos, como no tener antecedentes judiciales relacionados con delitos contra el patrimonio, tener interés en fortalecer la generación de valor agregado a sus productos y cumplir con los requerimientos establecidos por el programa.

La capacitación y formación laboral, junto con la mejora de habilidades, desempeñan un papel fundamental en el acceso al empleo de calidad. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay, a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral, ofrece cursos gratuitos tanto a jóvenes como a adultos.

Estos cursos tienen como objetivo proporcionar a los participantes las habilidades y conocimientos necesarios para desarrollarse en el ámbito laboral de manera efectiva. Al

adquirir nuevas competencias y mejorar sus habilidades existentes, las personas aumentan sus posibilidades de encontrar empleo y acceder a mejores oportunidades laborales.

En respuesta a la pandemia, el Ministerio de Trabajo ha adaptado sus programas de capacitación al entorno digital. A través de SINAFOCAL Digital, se brindan cursos de forma virtual, permitiendo a los participantes acceder a la formación desde cualquier lugar con conexión a Internet.

Cabe destacar que en el contexto de la crisis sanitaria y con el propósito de mitigar el impacto negativo causado por la pandemia de Covid-19, el Gobierno ha implementado a través del Banco Nacional del Fomento (BNF) una alternativa de financiamiento para brindar respaldo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes) y a trabajadores independientes formales.

Se trata de líneas de crédito, un programa de asistencia financiera mediante un contrato de fideicomiso, con condiciones que incluyen tasas de interés entre el 2% y el 4%, plazos de hasta siete años y un período de gracia de tres años. Esta iniciativa está dirigida específicamente a las MiPymes de los sectores gastronómico, eventos, hotelero, agencias de turismo y entretenimiento, así como a los trabajadores independientes formales cuyas actividades económicas estén relacionadas con los servicios en dichos sectores.

En el año 2020 con la Ley N° 6380/19 “De Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional”, y puesto en vigencia mediante el Decreto N° 2787/19 se crea el Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) con el propósito de simplificar y unificar los impuestos existentes, creando un marco tributario más coherente.

Reemplaza a varios impuestos previos, como el IRACIS, IRAGRO, IRPC e incluso en algunos casos al IRP. El IRE se aplica a todas las actividades económicas dentro del país y grava las rentas, beneficios o ganancias generadas por estas actividades. Los

contribuyentes del IRE incluye a todas las empresas en todos los sectores económicos, con excepción de las personas físicas que prestan servicios personales, quienes aún están sujetas al IRP.

Además, se crea el Régimen Resimple, un método tributario dirigido a pequeñas empresas unipersonales que realizan actividades gravadas por el IRE y tienen ingresos brutos devengados de hasta G. 80.000.000 en el ejercicio fiscal anterior.

Este sistema ofrece ventajas como un cálculo simplificado del impuesto y pagos fijos mensuales o trimestrales, según los ingresos obtenidos en el ejercicio anterior. Los contribuyentes no están sujetos a anticipos ni retenciones y deben presentar una Declaración Jurada anual.

Este régimen está orientado a personas físicas, micro comerciantes urbanos y micro productores rurales con el objetivo de formalizar sus actividades y acceder a beneficios financieros.

Por otro lado, es importante mencionar que el Programa Emplea Igualdad es una estrategia promovida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en colaboración con el Despacho de la Primera Dama de la Nación y la Oficina de ONU Mujeres en Paraguay.

Su objetivo es garantizar la autonomía y el derecho a una vida digna de todas las mujeres trabajadoras en Paraguay, mediante el fortalecimiento económico a través de tres áreas de acción: Promoción de los derechos laborales de las mujeres, mejora de la empleabilidad mediante el acceso a cursos de alta productividad y la inserción laboral y fomento de habilidades emprendedoras.

Por último, el Ministerio de Desarrollo Social proporciona el Programa Tenondera, el cual tiene como enfoque brindar apoyo para la promoción e inclusión socioeconómica de

familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y lograr una salida sostenible del programa Tekoporã.

Esta iniciativa tiene como meta principal fomentar la inclusión socioeconómica de estas familias, mediante el desarrollo de capacidades y el aumento de activos productivos y financieros. Además, busca fortalecer las habilidades socioemocionales de los participantes, apoyar la creación de emprendimientos productivos a través de asistencia técnica y financiera, y facilitar la vinculación comercial y la asistencia técnica específica para estos emprendimientos.

## **Perú**

La problemática del trabajo informal en Perú es una realidad que afecta a un gran número de trabajadores y a la economía del país.

Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2020 se registraron 6 millones 439 mil unidades productivas en el sector informal.

Esto representa aproximadamente el 17,7% del Producto Bruto Interno (PBI). Además, se destaca que tres de cada cuatro trabajadores en la fuerza laboral ocupada se encontraban empleados en trabajos informales, lo que equivale al 75,3% de la población activa.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en cumplimiento de la Ley N° 31153 y su reglamento, ha establecido el "Registro de Programas para la inclusión preferente de mujeres víctimas de toda forma o contexto de violencia - REPRUMUVI", el cual está a disposición de las entidades públicas.



Este registro virtual brinda a las Entidades de la Administración Pública la oportunidad de registrar su información institucional y reportar los avances y resultados en la aplicación de la cuota de inclusión preferente de mujeres víctimas de toda forma o contexto de violencia en sus programas de promoción o generación de empleo, así como en las actividades de capacitación laboral.

El acceso al registro está habilitado para diferentes actores institucionales. En el caso de las entidades del Poder Ejecutivo, el Viceministro encargado de los programas de promoción o generación de empleo, así como aquellos que realizan actividades de capacitación para el trabajo, pueden acceder y registrar la información correspondiente.

En el caso de las entidades públicas de otros niveles de gobierno, la máxima autoridad administrativa de la entidad con programas de promoción o generación de empleo, o actividades de capacitación laboral, puede hacer lo propio.

Asimismo, el responsable del programa ya sea el director ejecutivo, jefe, coordinador u otra persona designada, tiene la responsabilidad de registrar la información sobre el cumplimiento de la reserva de la cuota de atención preferente. Es importante tener en cuenta estos roles y responsabilidades al momento de acceder al registro.

Este mecanismo de registro busca fortalecer la transparencia y el seguimiento de las políticas de inclusión y protección a mujeres víctimas de violencia en el ámbito laboral. Al utilizar el registro, las entidades públicas podrán demostrar su compromiso y avances en la implementación de medidas concretas para brindar oportunidades de empleo y capacitación a este grupo vulnerable.

A través del REPROMUVI, se busca promover la equidad de género, la protección de las mujeres víctimas de violencia y la construcción de entornos laborales inclusivos y libres de discriminación.



La capacitación y el desarrollo de habilidades son elementos fundamentales en el crecimiento personal y profesional de las personas, así como para fomentar la empleabilidad en una sociedad y mejorar el acceso a empleos de calidad. Reconociendo esta importancia, el Ministerio de Trabajo ha implementado el programa "Becas Jóvenes Bicentenario".

Esta iniciativa proporciona becas dirigidas a jóvenes de 18 a 29 años en todo el país, con el objetivo de promover el empleo juvenil incluyendo servicios de capacitación en competencias técnicas y para la empleabilidad, así como intermediación laboral en los sectores de comercio y servicios.

Se ofrecen cursos relacionados con ocupaciones de alta demanda laboral, como Ejecutivo de Ventas y Atención al Cliente, Operario de Almacén, Cajero Comercial y Asesor Comercial de Ventas por Teléfono. Cada curso proporciona capacitación en competencias para la empleabilidad, adaptadas a las necesidades del mercado laboral.

Los requisitos para postular a estas becas son tener estudios de educación secundaria completos, ser mayor de 18 años y menor de 29 años, no tener empleo al momento de la postulación, no estar matriculado en alguna institución de educación superior, no tener parentesco cercano con trabajadores o prestadores de servicios del MTPE o no tener antecedentes penales.

Otra iniciativa impulsada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en colaboración con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), es el Registro del Trabajo del Hogar, una plataforma en línea que centraliza el proceso de registro del contrato laboral en el hogar.

Esta plataforma abarca tanto el registro del contrato de trabajo gestionado por el MTPE como el registro de los trabajadores del hogar administrado por la SUNAT.

Este registro brinda una herramienta digital para simplificar y fomentar la inscripción adecuada de los contratos laborales en el hogar, cumpliendo con las obligaciones legales establecidas. Esto no solo contribuye a la formalización del empleo doméstico, sino que también permite el registro de aspectos relacionados con la salud, las pensiones y los beneficiarios de los trabajadores del hogar ante la SUNAT.

Tanto la celebración como el registro del contrato de trabajo del hogar son obligaciones que los empleadores deben cumplir. El incumplimiento de estas obligaciones constituye una infracción laboral que puede resultar en una multa impuesta por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). A partir de ahora, el registro de estas obligaciones permitirá registrar ante la SUNAT los aspectos relacionados con la salud, las pensiones y los beneficiarios de los trabajadores del hogar.

Es relevante mencionar que el Ministerio cuenta con el Observatorio de la Formalización Laboral es una herramienta que recopila, analiza y difunde información especializada sobre el empleo formal e informal a nivel nacional y regional. Su objetivo es proporcionar datos confiables y actualizados para apoyar la formulación de políticas públicas dirigidas a reducir la informalidad laboral.

Este observatorio consta de tableros interactivos, una plataforma digital que brinda acceso fácil y amigable a estadísticas sobre el empleo formal e informal a nivel nacional y regional. Estos tableros permiten realizar un seguimiento detallado del comportamiento del empleo a lo largo del tiempo y por variables clave del mercado laboral.

Además, se generan reportes regionales que presentan de manera concisa la situación del empleo formal e informal en cada región del país, basados en datos anuales. También se producen estudios, documentos técnicos de investigación que analizan los aspectos más relevantes de la informalidad laboral y brindan mayor comprensión sobre el tema.

El Gobierno peruano crea el Programa de Empleo Temporal Lurawi con el objetivo de facilitar la creación de empleo temporal dirigido a la población en edad laboral a partir de

los 18 años, que se encuentre en situación de pobreza, pobreza extrema o haya sido afectada por desastres naturales o emergencias.

Según el Gobierno, esta iniciativa genera empleo temporal, beneficia a la población desempleada y subempleada en condición de pobreza y pobreza extrema. financia proyectos de infraestructura básica con uso intensivo de mano de obra no calificada en zonas urbanas y rurales. desarrolla habilidades a través del empleo temporal y promueve el empleo sostenido y de calidad.

Con la finalidad de abordar la problemática de la informalidad en el contexto del sistema tributario, en Perú se han promulgado decretos legislativos como el 1527 para prevenir el incremento patrimonial no justificado y el 1529 que establece reglas para el uso de medios de pago bancarios.

Se espera que estas nuevas medidas tributarias contribuyan a la reducción de la evasión fiscal y promuevan una mayor conciencia tributaria en beneficio de los objetivos sociales.

## **México**

La escasa existencia de formalidad en el empleo es una preocupación significativa en México. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del cuarto trimestre de 2021, aproximadamente 31.6 millones de personas se encontraban en condiciones laborales informales, lo que representa un 55.8% de la población ocupada. Esta cifra sitúa a México con una de las tasas de informalidad laboral más altas en comparación con otros países del grupo OCDE, G-20 y la región latinoamericana.

En 2013, el Gobierno de México implementó el Programa de Formalización del Empleo, el cual busca facilitar la transición del empleo informal al empleo formal a través de una



serie de acciones y medidas. El PFE se coordina entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, el IMSS y la STPS.

Las estrategias implementadas incluyen la renovación del convenio de colaboración con las entidades federativas, la creación de grupos de trabajo interinstitucionales con autoridades laborales a nivel federal, estatal y municipal, y la concertación de acciones con actores clave como gobiernos municipales, empresas, sindicatos y cámaras empresariales. Además, se busca garantizar el cumplimiento de los derechos laborales establecidos en la Ley Federal del Trabajo en contratos de obra pública y concesiones.

Se promueven los beneficios de la formalidad en el empleo, como un mayor ingreso promedio en comparación con el sector informal, impulsar la afiliación al régimen de seguridad social obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para aquellos trabajadores que aún no estén inscritos, así como fomentar la adhesión voluntaria al régimen obligatorio del IMSS de otros grupos laborales, como los trabajadores domésticos, no asalariados, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Acceso a crédito para vivienda y ahorro para el retiro, obtención de créditos, fidelización de clientes y mayor capacidad para competir con otros negocios.

Para operar estas acciones, se fomenta a instalar grupos de trabajo interinstitucionales en cada entidad federativa, encabezados por funcionarios designados por los gobernadores. Estos grupos serán responsables de monitorear, dar seguimiento y evaluar los avances de las acciones realizadas, así como de proporcionar datos actualizados sobre el número de trabajadores formalizados.

A través de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, se lleva a cabo la iniciativa “Fomento al trabajo digno”, un programa que tiene como objetivo promover y respaldar la creación de empleos dignos, así como mejorar las condiciones de trabajo existentes en la población de la Ciudad de México.

Para lograr esto, se han establecido cuatro subprogramas que abarcan diferentes áreas:

Subprograma "Capacitación para el Bienestar Laboral": Brinda apoyo económico para la capacitación y certificación en competencias laborales, con el fin de fortalecer las habilidades de los trabajadores.

Subprograma "Empléate": Impulsa proyectos de emprendimiento para la generación o consolidación de empleo por cuenta propia, fomentando el emprendimiento y la autonomía laboral.

Subprograma de "Trabajo Temporal y Movilidad Laboral": Facilita la movilidad laboral y el acceso a trabajos temporales, brindando oportunidades a personas en situación de desempleo o subempleo.

Subprograma "Empleos Verdes": Promueve la creación de empleos en sectores relacionados con la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente.

Estos subprogramas tienen como objetivo principal garantizar la atención a grupos prioritarios, promover la equidad de género y fomentar la inclusión laboral, cumpliendo así con el derecho constitucional al trabajo digno para todos los ciudadanos.

Los beneficiarios de este programa son personas de 16 años en adelante, residentes de la Ciudad de México, que se encuentren en situación de desempleo o subempleo.

Para acceder al programa, se deben cumplir requisitos como ser residente de la CDMX, contar con identificación oficial, tener la Clave Única de Registro de Población (CURP), presentar comprobante de domicilio vigente y constancia del último grado de estudios. Además, no se debe ser beneficiario de otro programa o acción social de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

En el caso del subprograma "Empléate", se requiere tener 18 años o más, demostrar experiencia mínima de seis meses en las actividades del proyecto presentado, percibir

un ingreso familiar menor a seis salarios mínimos y contar con capital para gastos fijos y de operación.

Por otro lado, es importante mencionar que, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el 5 de septiembre de 2014, se emitió un Decreto Presidencial que fortaleció y transformó el programa Oportunidades en Prospera, Programa de Inclusión Social.

El objetivo de esta propuesta es coordinar y articular los diferentes programas y acciones de política social, incluyendo el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, la educación, la alimentación y la salud.

Estas acciones están dirigidas a la población en situación de pobreza, bajo un enfoque de corresponsabilidad, que busca mejorar las condiciones de vida de las familias y garantizar el ejercicio de sus derechos sociales, así como el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

## **II La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo Seguridad social para todos, Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social.**

En esta sección del documento realizamos un resumen de la estrategia de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que acordaron por consenso los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores de los 185 Estados Miembros de la OIT.

Seguridad social para todos: Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social es el resultado de una década de investigación, de estudios económicos, fiscales y actuariales, de análisis jurídicos, de consultas tripartitas en los planos mundial, regional y nacional, de consultas y actividades de colaboración con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, del diálogo con las instituciones

financieras internacionales, así como con un gran número de organizaciones de la sociedad civil y, fundamentalmente, de las intensas discusiones celebradas durante tres reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001, 2011 y 2012).

El consenso obtenido a partir de estas consultas y discusiones fue adoptado finalmente, en junio de 2012, bajo la forma de una nueva norma internacional del trabajo: la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT.

A pesar de que generalmente los documentos de consenso que se han de adoptar mediante procedimientos decisorios de carácter internacional o, como en este caso, de carácter mundial pierden su “garra”, este documento es una excepción notable.

En el contexto de un mundo sacudido por una crisis que ha estado marcada por una extraordinaria serie de incertidumbres políticas, medioambientales, económicas y fiscales, la Recomendación envía rotundos mensajes a quienes deciden y adoptan las políticas en todos los rincones del mundo. Los principales mensajes son los siguientes:

- La seguridad social es un derecho humano y a todas las personas, independientemente de dónde vivan, se les debería garantizar al menos un piso de protección social de base.
- La seguridad social es una necesidad social y económica para combatir la pobreza y la exclusión social y promover el desarrollo, la igualdad y la igualdad de oportunidades.
- Un piso de protección social es asequible económicamente y puede introducirse, completarse o mantenerse en todas partes, con arreglo a las circunstancias nacionales.
- Un piso de protección social debería consistir por lo menos en cuatro garantías básicas de seguridad social para todos los residentes y todos los niños: atención de salud esencial, y seguridad básica del ingreso en la niñez, durante la vida adulta y la vejez.



– Todas las sociedades deberían desarrollar también estrategias para elevar sus niveles de seguridad social, con arreglo a las orientaciones de las normas de seguridad social de la OIT, a medida que sus economías maduran y que el espacio fiscal se amplía.

La idea básica de estos mensajes es la siguiente: no hay excusas para que ninguna sociedad posponga el establecimiento de la seguridad social para sus miembros y esto puede realizarse en cualquier etapa del desarrollo, aunque sea gradualmente. Todas las sociedades pueden crecer con equidad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableció su estrategia para abordar el desafío de extender la cobertura de seguridad social y lograr un mayor desarrollo y mantenimiento de unos sistemas integrales de seguridad social en la Resolución y Conclusiones<sup>1</sup> adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo,<sup>2</sup> en su 100.<sup>a</sup> reunión de junio de 2011.

En base a la premisa antedicha de que la seguridad social es un derecho humano y una necesidad social y económica, la Conferencia señaló que subsanar las insuficiencias de cobertura era de la mayor prioridad para lograr un crecimiento económico equitativo, la cohesión social y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, e hizo un llamamiento para la extensión de la cobertura de la seguridad social, a través de un enfoque bidimensional, con miras a establecer unos sistemas integrales de seguridad social.

Posteriormente En su 101.<sup>a</sup> reunión, de junio de 2012, la Conferencia adoptó una nueva norma internacional de seguridad social, la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que completa la estrategia de la seguridad social de la OIT.

Esta Recomendación complementa las normas vigentes de seguridad social de la OIT y aporta «pautas de orientación flexibles pero significativas para el establecimiento de Pisos de Protección Social dentro de sistemas integrales de seguridad social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país».

La estrategia bidimensional de la OIT aporta una clara orientación sobre el desarrollo futuro de la seguridad social en los países en todos los niveles de desarrollo.

Busca el logro de una protección universal de la población, garantizando al menos unos niveles mínimos de seguridad del ingreso y un acceso a la atención de salud esencial (dimensión horizontal) y garantizando progresivamente niveles más elevados de protección, orientados por normas de seguridad social de la OIT actualizadas (dimensión vertical).

En consonancia con las prioridades, los recursos y las circunstancias nacionales, esas estrategias bidimensionales deberían encaminarse a establecer y mantener sistemas de seguridad social integrales y adecuados.

Tanto la Resolución como las Conclusiones, al igual que la Recomendación, abordan las políticas y el contexto institucional de la seguridad social, la función y la necesidad de la seguridad social, las estrategias de extensión de la seguridad social, la viabilidad financiera y la financiación de la seguridad social, la gobernanza de la seguridad social y la función de las normas de seguridad social de la OIT.

También destacan las funciones correspondientes de los gobiernos y de los interlocutores sociales, poniendo de relieve el hecho de que los gobiernos son los principales responsables de garantizar un acceso efectivo a la seguridad social a todas las personas, y de que un proceso eficaz de diálogo social desempeña una función fundamental a la hora de contribuir a la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas de seguridad social y de garantizar una buena gobernanza de los sistemas de seguridad social.

Habida cuenta de la importancia de las direcciones estratégicas dadas por la Conferencia para la extensión de la seguridad social, la publicación cuyo comentario hacemos en esta parte del informe contiene, para referencia y orientación, la Resolución y las Conclusiones

adoptadas en 2011 (Parte I), así como la Recomendación núm. 202 (Parte II) y la Resolución sobre los esfuerzos para hacer realidad los pisos de protección social nacionales en todo el mundo (Parte III), ambas adoptadas en 2012.

Estos textos reflejan el consenso tripartito global compartido por los 185 Estados Miembros de la OIT en relación con la importancia, la función y la naturaleza de la seguridad social en el desarrollo social y económico nacional.

La estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social

La estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, como se define en la Resolución y en las Conclusiones de 2011 y como refuerza posteriormente la Recomendación núm. 202, comprende los siguientes elementos:

- establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social (dimensión horizontal); y
- llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social (dimensión vertical). Esta estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social debería dirigirse a establecer unos sistemas de seguridad social integrales, en consonancia con las prioridades, los recursos y las circunstancias nacionales.

Un primer grupo de principios orienta la concepción del sistema de seguridad social y sus componentes, la definición de los derechos y de la cobertura personal, y el establecimiento de marcos legales.

En este sentido la OIT opina entonces que “La protección debería ser universal, basada en la solidaridad social, y encaminarse a la inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal. Tal protección universal puede lograrse de manera progresiva, incluso a través del establecimiento de objetivos y plazos. Debería sustentarse en los principios de no discriminación, de igualdad de género y de capacidad

de responder a las necesidades especiales. Los derechos a las prestaciones deberían estar prescritos por la legislación nacional y también deberían acompañarse de procedimientos de reclamación y de recurso eficaces y accesibles. Deberían respetarse los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social. Las prestaciones deberían ser adecuadas y previsibles.”

Aquí vemos la importancia de lo que ilustrábamos acerca del problema de la informalidad. El mayor déficit que tienen los sistemas de seguridad social en punto a su sostenibilidad lo fijan las economías informales. Y el segundo es de alcance y cobertura: lógicamente, las personas en la informalidad no tienen los requisitos de acceso ni la cobertura, aunque posean el mismo derecho humano a la seguridad social, tal como lo caracteriza la OIT

Un segundo grupo de principios se aplica al suministro, a la financiación, a la gestión, a la coordinación y al seguimiento de los sistemas de seguridad social.

En este sentido la OIT apunta a que cuando se diseñan y aplican pisos de protección social y estrategias de extensión de la seguridad social, los países miembros deberían considerar una diversidad de métodos y de enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones.

Estas medidas deberían basarse en la solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social. Al mismo tiempo, las medidas deberían garantizar:

- una sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- una gestión financiera y una administración sanas, responsables y transparentes;
- una coherencia de las políticas de protección social con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- una coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social, junto con la prestación de servicios públicos de alta calidad, para su efectiva y eficiente aplicación;

- un seguimiento regular de la aplicación, así como una evaluación periódica; y
- un pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, así como la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, y la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

### **La dimensión horizontal: pisos de protección social nacionales**

La dimensión horizontal de la estrategia de la OIT tiene por finalidad una «aplicación rápida de Pisos de Protección Social nacionales, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional».

Desde este punto de vista, la Recomendación núm. 202 dispone que los Estados Miembros deberían establecer y mantener pisos de protección social nacionales.

Éstos son conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, que aseguren la protección dirigida a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

Los pisos nacionales de protección social deberían comprender por lo menos las cuatro siguientes garantías de seguridad social, como se definen a nivel nacional:

- (a) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;

(b) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

(c) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y

(d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad. Tales garantías deberían ser proporcionadas a todos los residentes y a todos los niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional, y a reserva de las obligaciones internacionales vigentes.

La Recomendación núm. 202 también dispone que las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley.

En este punto recomienda la OIT que “La legislación nacional debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías, y prever unos procedimientos de reclamación y de recurso eficaces y accesibles.”

De tal modo propone que las garantías básicas de seguridad social deberían ser otorgadas a través de la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.

Las prestaciones podrían incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social ya sea monetaria o en especie.

Esas prestaciones podrían ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

Los recursos financieros necesarios pueden ser movilizados a través de una serie de métodos a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los diferentes grupos de población.

Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrían consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.

Desde el punto de vista de la dimensión vertical, el proceso de creación de sistemas de seguridad social integrales no puede detenerse en el primer nivel de la protección, los Estados Miembros de la OIT convinieron, en 2011, en aplicar estrategias que intentan «proporcionar mayores niveles de seguridad del ingreso y acceso a la atención de salud – teniendo en cuenta y tratando de cumplir en primer lugar las disposiciones en materia de cobertura y prestaciones especificadas en el Convenio núm. 102 – al mayor número posible de personas y tan pronto como sea posible, basándose necesariamente en políticas que fomenten la participación de las personas que trabajan en la economía informal y su incorporación gradual a la economía formal».

En tal sentido, la Recomendación núm. 202 aporta una orientación adicional relativa a la formulación y aplicación de estrategias nacionales de extensión de la seguridad social, basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social.

Unos niveles más elevados de protección pueden incluir una gama más extensa de prestaciones otorgadas, un alcance más amplio de cobertura personal y unos niveles más elevados de prestaciones.

Las dos dimensiones de la estrategia de seguridad social de la OIT tienen como objetivo el establecimiento y el mantenimiento de unos sistemas integrales y adecuados de seguridad social que sean coherentes con los objetivos de las políticas nacionales.

La coordinación con otras políticas públicas es esencial, garantizando que las estrategias de extensión de la seguridad social sean compatibles con la aplicación de los planes más amplios de desarrollo social, económico y medioambiental nacionales.

La Recomendación núm. 202 también estimula a los países a intercambiar información, experiencias y conocimientos técnicos entre ellos y con la OIT.

En el marco de la aplicación de la Recomendación, los países podrán solicitar la asistencia técnica de la OIT y de otras organizaciones internacionales pertinentes, de conformidad con sus respectivos mandatos.

### **III PANORAMA DE LA PROTECCION SOCIAL EN LA REGION.**

En diciembre de 2022 la CEPAL publicó su panorama sobre las Tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores.

La protección social juega un papel fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, en especial para poner fin a la pobreza, garantizar un acceso equitativo y universal a las prestaciones y servicios esenciales de salud, reducir las desigualdades, así como para promover la igualdad de oportunidades, el empleo pleno y productivo, la formalización y el trabajo decente.

En tal sentido la situación preexistente a la pandemia de la COVID-19 daba cuenta de avances importantes en la ampliación de la cobertura contributiva y no contributiva, aunque con una situación heterogénea en función de la realidad de cada país.



Los puntos donde mayor heterogeneidad se daban en el desempeño del mercado de trabajo, el ámbito de aplicación de la legislación, la obligatoriedad o no de la afiliación y los avances para la consolidación de sistemas integrales de protección social, basados en pisos de protección social que promuevan el acceso efectivo a una protección básica a lo largo del ciclo vital.

El análisis en este panorama de la protección social confirma las prioridades destacadas en sus versiones anteriores (OIT, 2018; 2021), aunque como se observa mediante esta actualización del panorama de la protección social hasta 2021, se destacan algunos matices en función del impacto de la COVID-19 y la respuesta desde la protección social para contrarrestar sus efectos en el bienestar, salud e ingresos de las personas trabajadoras y sus familias.

La crisis de la COVID-19 ha exacerbado los problemas prepandemia y otros han emergido con fuerza, manifestándose nuevamente la necesidad de avanzar, por ejemplo, en la consolidación de sistemas integrales de protección social, incluyendo la protección social frente a la desocupación, mediante la conjunción de prestaciones por desempleo y el acceso a políticas activas del mercado de trabajo para agilizar la inserción laboral y facilitar la transición de la informalidad a la formalidad.

Las proyecciones disponibles anticipan una caída de los niveles de crecimiento económico para 2023 (en torno a 1,8 p.p. por debajo del registro de 2022 según proyecciones del FMI) e incluso no se descarta la posibilidad de que algunos países experimenten caídas del nivel de actividad económica.

En este sentido, considerar particularmente la situación macro fiscal en la región resulta relevante a los fines de analizar las posibilidades de la región para financiar políticas de ampliación de la cobertura para asegurar el camino de la universalidad.

Existe una demanda de la sociedad para acceder a mayores niveles de protección social, en especial luego del impacto de la pandemia.

Pero queda meridianamente claro que, para ir a la cobertura universal, con prestaciones suficientes y sostenibles, resulta necesario repensar la matriz de financiamiento no contributivo y contributivo, y en particular ser realistas sobre el alcance que podrán tener ambos componentes del financiamiento junto a su sostenibilidad, a efectos de identificar las fuentes de recursos necesarias para cerrar las persistentes brechas de protección social.

## **1. La protección social en un contexto de cambios**

### 1.1 Contexto macro fiscal y laboral.

Es evidente que, para resolver los problemas derivados de la fragmentación, estratificación y la débil articulación y coordinación entre los programas y las instituciones del sistema, y el alcance de la cobertura se presenta una elevada dependencia del contexto macroeconómico y el espacio fiscal para las reformas.

A las dificultades existentes para la recuperación económica se suman las fuertes presiones inflacionarias.

El conflicto en Ucrania intensificó la presión al alza de los precios de productos básicos.

Se prevé que en 2022 los mismos se incrementen en promedio un 21 por ciento por encima de los niveles de 2021, mientras que los productos energéticos registrarían la mayor suba (de 55 por ciento respecto de los niveles promedio de 2021).

Estas presiones inflacionarias impulsaron cambios en la política monetaria, con aumentos de las tasas de interés por parte de la mayoría de los bancos centrales a una mayor velocidad e intensidad que lo previsto a comienzos de año.

En consecuencia, las condiciones financieras globales se vieron endurecidas, aumentando la incertidumbre y volatilidad de los mercados financieros internacionales, generando condiciones más onerosas para acceder al financiamiento por parte de los países de la región (CEPAL, 2022a).

Las economías de América Latina y el Caribe no fueron ajenas al proceso de aceleración inflacionaria.

Ello representa una problemática de suma relevancia para el análisis de la protección social. El deterioro que el incremento generalizado de precios tiene consecuencias en el poder adquisitivo de los ingresos de las personas incluyendo el efecto en las prestaciones contributivas como las no contributivas y en los ingresos salariales, aunque de manera diferenciada en función de los mecanismos instituidos para la actualización de las prestaciones y los salarios.

Adicionalmente, la aceleración inflacionaria ha impactado negativamente sobre los ingresos reales laborales y familiares. La OIT (2022a) también llama la atención sobre el fuerte incremento en el período de duración de los episodios de desempleo a partir de la reciente crisis.

Además, el hecho de que en la mayoría de los países la tasa de participación aún no se haya recuperado plenamente en un contexto de ralentización de la creación de empleo, incrementa las probabilidades de que la tasa de desocupación registre incrementos en el futuro cercano.

De especial interés para el análisis de la protección social resulta comprobar que la recuperación de los puestos de trabajo ha estado traccionada por el crecimiento de los empleos informales.

En definitiva, y más allá de los vaivenes de corto plazo, según la OIT (2022a) la tasa de informalidad regional en el cuarto trimestre de 2021 fue de casi 50 por ciento, valor

cercano al registro de 2019. O sea, uno de cada dos trabajadores en la región está en la informalidad.

## **1.2 Cambios en el espacio fiscal para las reformas**

A pesar del escaso dinamismo de las economías de la región durante los años previos a la irrupción de la pandemia por COVID-19, la situación fiscal promedio de la región mostraba una tendencia hacia la consolidación de un resultado primario equilibrado, alcanzando superávits en la subregión del Caribe y reducciones del déficit en América Latina hasta alcanzar medio punto porcentual del PIB en 2019.

En el análisis, resulta conveniente poner el foco sobre las cuentas de los gobiernos centrales, por ser el nivel con mayores capacidades para encarar políticas distributivas y que ha adoptado las principales iniciativas para paliar los efectos de la crisis mediante programas de gasto público al tiempo que debió resignar, en muchos casos, recursos tributarios.

En América Latina, a excepción de Costa Rica, Guatemala y Brasil, se muestra una caída en los resultados primarios del resto de países. Esa caída coincide con incrementos en los gastos primarios que, en los casos de Argentina, Chile, Colombia y El Salvador se ubicaron entre 4 y 7 puntos porcentuales de sus respectivos productos

Como corolario, todos los países han visto reducido su margen de acción fiscal de corto plazo, lo que se refleja en importantes incrementos en sus ratios de deuda sobre producto que, en muchos casos superó el 10 por ciento del PIB en el período 2019-2021 y, en el caso de Panamá alcanzó al 17 por ciento.

La excepción que muestra ese gráfico para Argentina requiere una explicación ad hoc. Al tratarse de una economía con elevados índices inflacionarios que no se traducen en incrementos similares del tipo de cambio, utilizado como ancla de la política

antiinflacionaria, el producto crece con la inflación mientras que la deuda se convierte en moneda doméstica a un tipo de cambio que no refleja esa evolución.

En consecuencia, la caída de la razón deuda pública sobre producto no es consecuencia de un proceso de desendeudamiento genuino sino de una especial configuración de los precios relativos en esa economía. Sin embargo, pese a esta explicación de CEPAL, Argentina no tiene más espacio fiscal que otros países con el esquema que mantiene hoy.

En una mirada de mediano plazo para la Región se vuelve necesaria una reformulación impositiva, que debe tener en cuenta, y en muchos casos se está haciendo, el urgente fortalecimiento de la recaudación tributaria que, en la mayoría de los países resulta muy inferior a la carga impositiva de países desarrollados, con sistemas de protección social más amplios (CEPAL, 2022c).

El incremento de los ingresos procedentes de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social debe respetar debidamente los vínculos entre las políticas fiscales, del mercado de trabajo, de empleo y de formalización de empresas y, en particular, fomentar la transición de la economía informal a la economía formal a largo plazo (OIT, 2020a).

Sin duda, en los próximos años el debate sobre la trayectoria fiscal, las rigideces en los presupuestos públicos y la reformulación de las prioridades previamente establecidas será el ámbito donde deberá definirse, en cada caso, la necesaria expansión de los programas de protección social.

## **2. Panorama de la cobertura de la protección social: Cobertura de seguridad social de las personas en edad de trabajar y la seguridad económica de las personas mayores, incluyendo la cobertura de salud**

La crisis provocada por la pandemia ha generado fuertes presiones sobre el mercado laboral, el financiamiento y la cobertura de la protección social.

Esta última es fundamental para fomentar la inclusión y cohesión social, la reducción de la pobreza y las disparidades sociales.

El desempeño de los sistemas de protección social y sus desafíos se relacionan con la tríada de objetivos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad.

La cobertura refiere a “la cantidad de población alcanzada por la protección de los riesgos sociales y el acceso efectivo a prestaciones”.

La suficiencia de los beneficios refiere al “nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medida en términos absolutos o relativos, en relación con diversos parámetros como pueden ser los ingresos laborales”.

La sostenibilidad es entendida como “la capacidad de una economía para afrontar los costos presentes y futuros de un sistema de protección social para garantizar la cobertura y la suficiencia de prestaciones”.

La pandemia visibilizó la importancia de los sistemas de protección social., entendidos como “el conjunto de políticas y programas que garanticen una cobertura integral frente a los distintos riesgos sociales a lo largo del ciclo de vida”.

Hay que poner en foco las tendencias recientes de la cobertura contributiva en pensiones y las iniciativas cada vez más generalizadas de protección a la vejez a través de las pensiones no contributivas.

Para complementar el análisis de la seguridad económica para las personas mayores, se analiza la distribución por fuente de ingresos, incluyendo los laborales.

En cuanto a los temas de suficiencia se pone especial énfasis en la provisión de servicios de atención de la salud para las personas mayores, la diversidad institucional y la

fragmentación de los derechos, con foco en los desafíos que enfrentan los sistemas para dar respuesta a las demandas de atención integral en salud, sumados al envejecimiento poblacional que demandan nuevas y más amplias prestaciones.

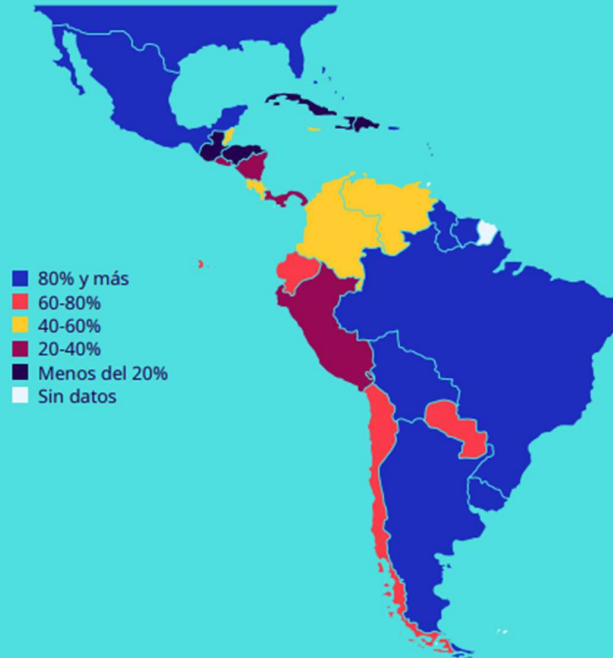
El análisis está orientado a discutir cómo la sostenibilidad económica ha sido un aspecto central en las tendencias recientes de algunos países de la región para avanzar en la reforma de sus sistemas de pensiones.

En este sentido recordábamos en el capítulo anterior que el derecho a la seguridad social forma parte del mandato de la OIT desde su creación en 1919, siendo la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) la norma más reciente y que refleja el compromiso tripartito mundial para garantizar un nivel básico de seguridad social para todos.

Este propósito también se refleja en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, donde la meta 1.3 del ODS 1 exhorta a los países a implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos pisos de protección social, para reducir y prevenir la pobreza.

► **Recuadro 1.** Cobertura efectiva en la vejez, indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

El indicador 1.3.1 mide la proporción de la población cubierta por los pisos/sistemas de protección social por sexo, distinguiendo a los niños, los desocupados, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas con recién nacidos, las víctimas de lesiones laborales y los pobres y vulnerables. En particular, el siguiente mapa muestra la cobertura efectiva en la vejez, evidenciando la heterogeneidad presente en la región, junto con la tarea pendiente de aumentar la cobertura en esta materia. Este indicador se encuentra documentado en el Informe Mundial sobre la Protección Social (OIT, 2021a).



**Fuente:** Base de Datos Mundial de la Protección Social (OIT).

La caída en el total de cotizantes a la seguridad social en 2020 representa un retroceso del orden de los siete años; pese a la recuperación observada a partir de entonces, los niveles de 2021 son similares a los del año 2018.

En efecto, la recuperación para 2021 no es total, constatándose un aumento de 6,4 por ciento en los ocupados y un 5,1 por ciento en los cotizantes para el periodo 2020-2021.

Al igual que en la cobertura contributiva, la pandemia frenó la tendencia al alza de la cobertura efectiva de las personas mayores. En 2021 la cobertura de personas mayores



de 65 años que recibieron una pensión alcanzó un 51,9 por ciento, es decir 0,7 puntos porcentuales por debajo de 2019.

En este sentido, la crisis ha profundizado las brechas de ingreso en la vejez, la limitada cobertura efectiva de la seguridad económica en la vejez y la disminución observada en la cobertura contributiva dio lugar a iniciativas gubernamentales para ampliar las prestaciones no contributivas en distintos países de la región.

## **2.1 Seguridad económica de las personas mayores de 65 años**

La seguridad social constituye un derecho humano. Esto significa que es una meta programática con el principio de progresividad garantizar la seguridad económica en el final del ciclo de vida, durante el período de retiro de la fuerza de trabajo o cuando existen dificultades para contar con ingresos laborales.

Ante la falta de recursos como ahorros u otras fuentes privadas y la disminución de la capacidad para generar ingresos laborales en edades avanzadas, puede llevar a situaciones de pobreza en la vejez.

Los sistemas contributivos de pensiones permiten asegurar una continuidad en los ingresos, en la medida que se cumpla con los requisitos de edad y años de cotización requeridos (o de ahorros previsionales) para la obtención del beneficio lo que depende, entre otras cosas, de trayectorias laborales formales.

En cambio, los programas de pensiones no contributivos constituyen la respuesta para cerrar las brechas de seguridad económica en la vejez garantizando un piso de protección social en pensiones.

De igual forma, la protección social para las personas mayores debe incluir el acceso a la salud y a servicios de cuidados, partes integrantes de un sistema integral de protección social.

En perspectiva, cuando se analiza la seguridad económica de las personas mayores, se debe investigar la distribución de las fuentes de ingresos para este grupo poblacional, incluyendo los ingresos pensionales por vejez y laborales.

La cobertura regional ha experimentado una tendencia creciente en los últimos años, mediante la ampliación de programas existentes, la flexibilización de criterios de acceso a las prestaciones o la creación de nuevas políticas.

A partir de los 2000 se acentúa la tendencia a la creación de programas no contributivos para ampliar la seguridad de ingresos en la vejez, repercutiendo en la proporción de personas mayores con ingresos pensionales (OIT, 2018; 2020).

La OIT (2018, 2021b) documentó el crecimiento de la cobertura efectiva de ingresos en la vejez, basada en distintas fuentes de ingreso, en particular las pensiones, los ingresos laborales y las pensiones, o sólo los ingresos laborales.

Entre 2005 y 2015 la población mayor de 65 años con pensión o ingreso laboral y pensión pasó de 45,4 por ciento a 52,1 por ciento, llegando a 52,6 por ciento en 2019.

A nivel regional se observa que un 46,8 por ciento recibe solamente pensión, un 5,1 por ciento recibe ingreso laboral y pensión, mientras que 13,6 por ciento reporta solo ingreso laboral.

El Cono Sur presenta mayores niveles de cobertura y es donde la proporción de personas mayores sin ingreso laboral ni pensión alcanza el 18,3 por ciento, en contraste con un 48 por ciento en Países Andinos y un 54,4 por ciento en Centroamérica y México.

La siguiente tabla extractada del informe cepalino, nos muestra los tipos de ingreso.

► **Tabla 2.1.** América Latina (16 países). Distribución de personas mayores de 65 años y más por fuente de ingresos (en porcentaje, año 2021 o último disponible)

País	Sólo pensión	Ingreso laboral y pensión	Sólo ingreso laboral	Sin ingreso laboral, ni pensión	Total
Argentina (2021)	68,8	8,3	5,8	17,1	100
Brasil (2021)	73,3	6,9	4,7	15,1	100
Chile (2020) <sup>1'</sup>	42,8	8,8	7,8	40,5	100
Paraguay (2021)	8,6	1,8	34,2	55,4	100
Uruguay (2021)	68,9	4,9	6,8	19,4	100
<b>Cono Sur</b>	68,9	7,1	5,6	18,3	100
Bolivia (2021) <sup>2'</sup>	16,2	1,9	32,7	49,1	100
Colombia (2021)	25,1	2,8	18,3	53,8	100
Ecuador (2021)	25,5	7,0	25,2	42,3	100
Perú (2021)	23,0	8,0	29,4	39,6	100
<b>Países Andinos</b>	23,8	4,7	23,5	48,0	100
Costa Rica (2021)	47,1	3,9	7,4	41,7	100
El Salvador (2019)	10,3	1,6	26,1	62,0	100
Guatemala (2021)	10,5	2,1	32,9	54,5	100
Honduras (2019)	7,0	1,2	36,4	55,3	100
México (2021)	23,6	1,4	19,8	55,2	100
Panamá (2021)	41,5	10,0	13,7	34,8	100
Rep. Dominicana (2021)	15,8	2,2	24,6	57,4	100
<b>Centroamérica y México</b>	22,5	1,9	21,3	54,4	100
<b>América Latina</b>	46,8	5,1	13,6	34,5	100

**Fuente:** Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

**Nota 1:** Notar que los datos de Chile corresponden a 2020 cuando el impacto de la COVID-19 en la pérdida del empleo y los ingresos laborales alcanzó su más alto nivel, con mayor énfasis en el empleo informal debido a las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno para restringir la movilidad de las personas.

**Nota 2:** Para Bolivia no se considera las pensiones Renta Dignidad, que es de carácter universal. En México, la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que también es prácticamente universal.

En la región se ha evidenciado importantes brechas en materia de acceso al mercado del trabajo, donde las mujeres presentan menores tasas de participación laboral, mayores tasas de desocupación, una persistente desigualdad de ingresos, baja densidad de cotización y la utilización de tablas de mortalidad por género que generan en los esquemas de capitalización individual menores pensiones en comparación con las de los hombres.

En la actualidad, la Región presenta una relación inversa entre ingresos provenientes de pensión de vejez e ingresos laborales.

OIT (2018) documentó para 2005 y 2015 una tendencia al alza en ambas fuentes de ingreso.

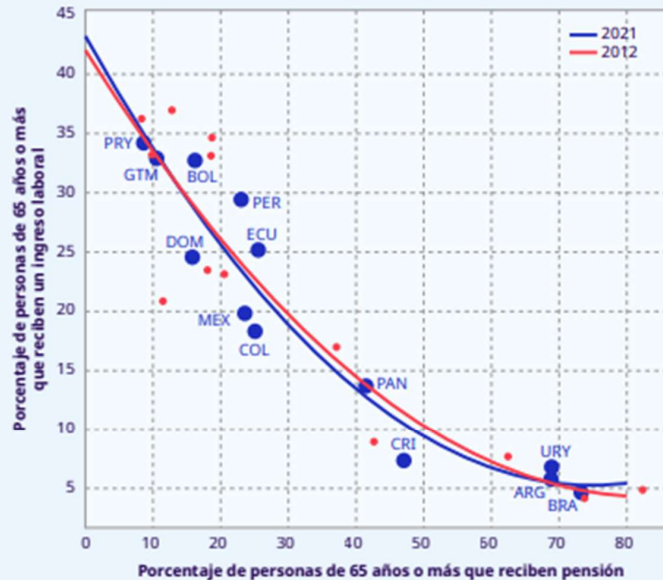
De igual manera entre 2012 y 2019 (OIT, 2021b), la relación entre fuentes de ingreso mantiene una pendiente similar entre ambos períodos y se observa, otra vez, un incremento en ambos tipos de ingreso.

No obstante, esta tendencia se quiebra en los últimos años.

En el gráfico 2.2 del panorama sobre seguridad social de CEPAL se muestra la relación entre el porcentaje de personas de 65 años o más que recibe un ingreso laboral (eje vertical) y el que recibe pensión (eje horizontal) entre los años 2019 y 2021.

La pendiente se mantiene negativa, es decir a mayor proporción de personas que reciben pensión, menor relevancia toma el ingreso laboral. Sin embargo, a pesar de que algunos países incrementaron la proporción de cobertura en pensiones de vejez (esta es una de las razones del cambio en la pendiente), el 2021 presenta en general un deterioro en ambas categorías.

► **Gráfico 2.2.** América Latina (16 países). Relación entre porcentaje de personas de 65 años o más que reciben ingreso laboral y aquellas que reciben una pensión por país (en porcentaje, años 2019 y 2021 o último año disponible)



**Fuente:** Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

**Nota:** Para Bolivia no se considera las pensiones Renta Dignidad, que es de carácter universal. En México, la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que también es prácticamente universal. En Costa Rica se incluyen sólo pensiones contributivas.

## 2.2 Tendencias de las pensiones no contributivas

En línea con las orientaciones de la Recomendación 202 de la OIT para la implementación de pisos nacionales de protección social, distintos países en la región han mostrado significativos avances para reducir las brechas de seguridad económica en la vejez a través de la institucionalización o ampliación de las pensiones no contributivas.

Previo a la pandemia, esta cobertura mantenía una tendencia al alza (OIT, 2021b), donde el incremento se explicaba principalmente por la expansión de las pensiones no contributivas (CEPAL, 2021).

En la región las pensiones no contributivas tienen larga data, Uruguay marcó un precedente histórico estableciendo el programa de pensión por vejez en el año 1919, que

da cobertura a las personas mayores de 70 años que carezcan de recursos para cubrir sus necesidades vitales.

Estas políticas se pueden categorizar según las características del grupo de personas mayores que recibe la pensión, en algunos casos dando cobertura a un grupo específico bajo criterios demográficos, socioeconómicos o geográficos; en otros para alcanzar la universalización en caso de personas que no lograron acceder a una pensión contributiva; o en otros son políticas universales para la población en la vejez.

Estas políticas se han extendido por casi toda la región. En la tabla 2.2 se muestran programas de ampliación de la cobertura de pensiones por país, mediante las pensiones no contributivas.

Estas, dependiendo de la capacidad de financiamiento de los gobiernos, se entregan de forma universal o focalizada según criterios de vulnerabilidad, socioeconómicos o demográficos.

Por ejemplo, en el Cono Sur se han implementado la Pensión Universal para el Adulto Mayor en Argentina (desde 2016), la Prestação Continuada en Brasil (desde 1996), la Pensión Garantizada Universal en Chile desde 2022 (que reemplaza la Pensión Básica Solidaria que operaba desde 2008), y en Paraguay existe el Programa de Pensión alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza (desde 2009), que es de carácter focalizado con el objetivo de satisfacer necesidades básicas.

En los Países Andinos, Bolivia implementó la Renta Dignidad (desde 2008) de carácter universal. En Colombia el programa Colombia Mayor (desde 2012) focaliza por nivel socioeconómico, algo similar a lo que ocurre en Ecuador con la Pensión para Adultos Mayores (PAM) y la Pensión Mis Mejores Años (MMA).

Perú en 2011 implementó la Pensión 65, focalizado en hogares en situación de pobreza, mismo año que en Venezuela comenzó el programa Gran Misión en Amor Mayor.

Finalmente, algunos ejemplos de programas implementados en el Caribe son el Old Age Assistance Programme en Antigua y Barbuda (desde 1993) que es de carácter focalizado. En Bahamas (Old Age NonContributory Pension, desde 1972), Barbados (Non-Contributory Old-Age Pension, desde 1982) y Belice (Non-Contributory Pension Program, desde 2003), en todos los casos se entrega una pensión focalizada con criterios de ingresos insuficientes. En Guyana se entrega la Old-age Pension desde 1994, la cual tiene por objetivo ser una pensión universal. Los programas en San Cristóbal y Nieves (Non-Contributory Assistance Pension, desde 1998) y Trinidad y Tobago (Senior Citizens' Pension, desde 1997) buscan apoyar a personas mayores o en situación de discapacidad y bajos recursos económicos.

► **Tabla 2.2.** Pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe

País	Programa	Institución administradora
Antigua y Barbuda	Old Age Assistance Programme	Social Security Board
Argentina	Pensión Universal para el Adulto Mayor	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
Bahamas	Old Age Non-Contributory Pension	The National Insurance Board
Barbados	Non-contributory Old Age Pension	National Insurance Scheme
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Dignidad	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros
Brasil	Prestituição Continuada	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Chile	Pensión Garantizada Universal	Instituto de Previsión Social (IPS)
Colombia	Colombia Mayor	Ministerio del Trabajo
Costa Rica	Régimen no Contributivo	Caja Costarricense de Seguro Social
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Guyana	Old-age pension	Ministerio de Protección Social
México	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
Paraguay	Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza	Ministerio de Hacienda
Perú	Pensión 65	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
San Cristóbal y Nieves	Assistance Pension	Social Security Board
San Vicente y las Granadinas	Elderly Assistance Benefit	National Insurance Services
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pension	Ministry of Social Development and Family Services
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez/ pensión por vejez	Banco de Previsión Social (BPS)
Venezuela, R.B.	Gran Misión en Amor Mayor	Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones

Fuente: Información oficial de países, Base de Datos Mundial de la Protección Social (OIT) y Base de datos de programas de protección social no contributiva (CEPAL).

Como se ha mostrado, la región presenta una amplia variedad de programas no contributivos, algunos de los cuales se mantienen desde hace varias décadas y otros han sido introducidos en los últimos años.

### 2.3 Panorama de la cobertura contributiva de las personas en edad de trabajar



Esta sección aborda el panorama de la cobertura de la seguridad social con relación a la población ocupada, sobre la base de las encuestas de hogares o de empleo que relevan información laboral y de la seguridad social.

La evolución de la cobertura está determinada por el comportamiento de la población cotizante y ocupada.

Para dimensionar esta última, resulta útil mencionar, por ejemplo, que la población ocupada en Panamá y Uruguay oscila entre 1,5-2,0 millones de personas, mientras que en México asciende a 50 millones y en Brasil a los 90 millones de personas.

Por categoría ocupacional existe una marcada brecha entre los diferentes tipos de asalariados y trabajadores independientes.

Esta brecha se mantiene a través de los años y la crisis generada por la COVID-19 no ha contribuido a cerrarla.

Los procesamientos de los microdatos de las distintas encuestas muestran que existe una amplia diferencia de cobertura por categoría ocupacional.

En efecto, el empleo independiente tiene cerca de un 17 por ciento de cobertura, de igual forma que el empleo doméstico que cubre aproximadamente a un cuarto de las personas ocupadas en este sector, en contraste con los asalariados privados que alcanzan dos tercios de la población ocupada y los asalariados del sector público que registran un nivel de cobertura del orden del 90 por ciento.

En segundo lugar, entre 2015 y 2019, con excepción de las personas trabajadoras cuentapropistas, se observa una leve disminución de la cobertura en los asalariados; por ejemplo, para los asalariados disminuyó de 67 por ciento a 65,9 por ciento y en patronos y cuentapropistas la cobertura aumentó levemente de 16,5 por ciento a 16,8 por ciento;

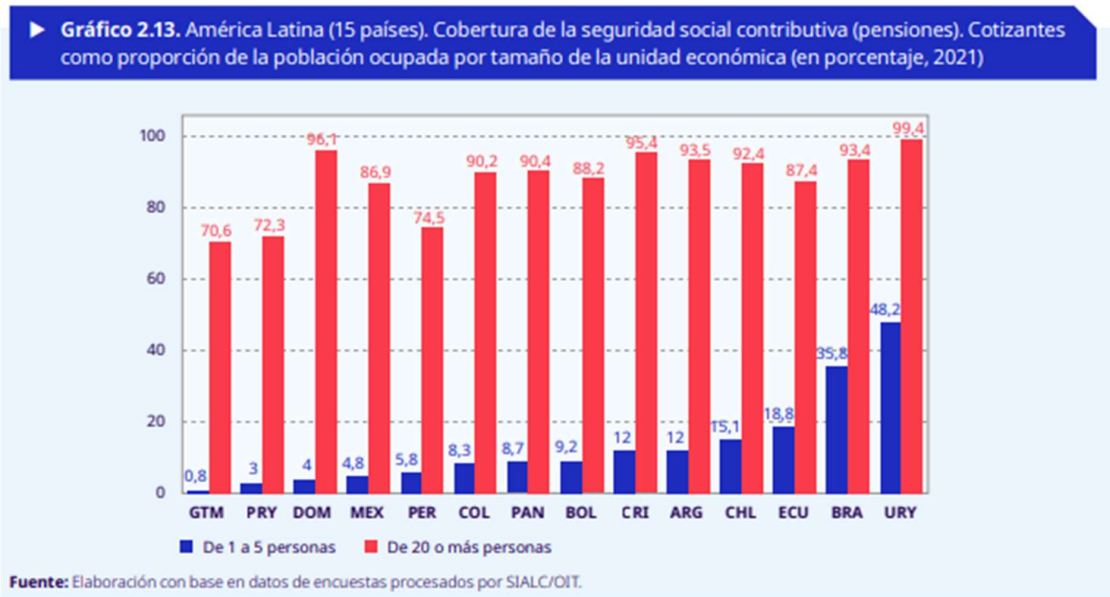
no obstante, lo anterior ocurre en simultaneo a un aumento de las personas cotizantes de 2,5 por ciento y 15,7 por ciento respectivamente.

El empleo independiente se caracteriza por tener una menor cobertura que el empleo asalariado; en los últimos años las políticas públicas no han conseguido reducir esta brecha.

En forma similar a la situación por quintiles, el tamaño de la unidad económica es relevante a la hora de analizar la cobertura.

Por ejemplo, la cobertura en unidades económicas que ocupan entre 1 a 5 personas se encuentra en la mayoría de los casos por debajo del 20 por ciento, con la excepción de Brasil (35 por ciento) y Uruguay (45 por ciento), y en casos como Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana se presentan niveles de cobertura inferiores al 5 por ciento.

Cuando la unidad económica es de 20 o más personas el nivel de cobertura supera el 60 por ciento en todos los países, y en el año 2021 superior al 90 por ciento de cobertura para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En el gráfico 2.13 se muestra la cobertura 2021 por tamaño de la unidad económica.



En síntesis, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y su recuperación son heterogéneos entre subregiones, países, categoría ocupacional, sexo, quintiles de ingresos y tamaño de la unidad económica.

## 2.4 Acceso a la salud de las personas mayores

Para determinar si las prestaciones de los Sistemas de Seguridad Social son suficientes hay que establecer si la población mayor tiene una adecuada protección en salud ya que el gasto que hacen representa una porción significativa de sus necesidades crecientes a medida que se avanza en la edad.

Por otro lado aumentan las necesidades de cuidado y de tener ayuda para las actividades diarias.

En consecuencia, el análisis de la suficiencia de las prestaciones debe contemplar el tipo de cobertura que la población mayor tiene de los riesgos de la salud, comenzando por caracterizar rápidamente la organización de los sistemas de salud en América Latina,

donde han predominado los sistemas fragmentados con dificultades para alcanzar acceso y cobertura universal de servicios de calidad.

En este punto varios países de la región han logrado avances importantes hacia la protección social universal de la salud.

El modo más exitoso es la combinación de sistemas contributivos con programas públicos financiados con recursos de rentas generales.

De acuerdo con la OIT, la cobertura media en América Latina y el Caribe (89 por ciento) se sitúa por encima de la media mundial (66 por ciento).

Sin embargo, siguen existiendo barreras para acceder a la atención de salud ya sea por la necesidad de pagos directos de los servicios de salud, la distancia física, las limitaciones en la gama de servicios disponibles, la calidad y la aceptabilidad de los servicios de salud y los largos tiempos de espera, con los costos de oportunidad que ello genera (OIT, 2021a).

La protección social en salud se encuentra a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos de cobertura, regulación y provisión, en el que conviven, en general, tres subsectores: el público, el enteramente privado, y el solidario.

El subsector de servicios de salud a cargo del sector público, esencialmente financiado con recursos de rentas generales y a cargo de diferentes niveles de gobierno, en función de los avances de los procesos de descentralización en cada país; la seguridad social (que puede o no estar a cargo de instituciones públicas, dependiendo de los casos), financiada con contribuciones obligatorias sobre la nómina salarial; y, el subsector privado organizado a partir de seguros voluntarios o pagos directos de bolsillo por parte de los usuarios del sistema.

La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) estos tres subsectores dan origen a distintas modalidades y esquemas institucionales de los sistemas de salud en los países de la región con impacto diferencial sobre la equidad, el acceso y la eficiencia (Cetrángolo y Goldschmit, 2018).

En ese sentido, en la región se pueden diferenciar tres tipos de casos:

f Casos donde existe una organización, régimen o programa específico para la cobertura de los mayores;

f Casos en donde la cobertura de las personas mayores está contemplada en sistemas de seguros con mecanismos de contratación por capitación ajustada por riesgo, y

f Sistemas que no contemplan un tratamiento específico dirigido a esta población. En el primero de los casos se destaca Argentina, donde existe una institución específica que concentra la protección social en salud de la población mayor. Se trata del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) creado por la Ley N° 19.032 de 1971 con el objeto de brindar cobertura de prestaciones médicas y sociales especialmente para los jubilados y pensionados (y sus grupos familiares).

Los recursos para su financiamiento provienen de las cotizaciones (3 por ciento trabajadores 2 por ciento empleadores) de las remuneraciones y de los aportes de beneficiarios de pensiones (3 – 6 por ciento) según el monto de las prestaciones percibidas, aunque la contribución de los empleadores se ha ido modificando a partir de la incorporación de diferentes deducciones especiales a lo largo del tiempo.

Por supuesto el PAMI, como es conocido, tiene también aportes del Tesoro.

En Bolivia existe el Seguro de Salud para la Persona Adulto Mayor (SSPAM), creado por Ley N° 3323 de 2006, que establece que todas las bolivianas y bolivianos a partir de los 60 años, tienen derecho a recibir atención médica integral, gratuita, curativa y preventiva

orientada a proteger su salud. Se trata de un seguro público financiado con recursos del tesoro.

En febrero de 2019 la Ley N° 1152 amplió la población beneficiaria que no se encuentra cubierta por la Seguridad Social de Corto Plazo, con atención gratuita de salud, en avance hacia un Sistema Único de Salud, Universal y Gratuito (SUS). Los criterios de priorización empleados en la definición de las prestaciones a cubrir por el SUS contemplan criterios vinculados con la carga de enfermedad en el país, costo-efectividad de las intervenciones, consultas con expertos, entre otros aspectos. Dentro del SUS se contemplan las prestaciones del SSPAM.

En Brasil, el derecho universal e integral a la salud fue plasmado en la Constitución de 1988 y reafirmado con la creación del Sistema Único de Salud (SUS), a través de la Ley Orgánica de Salud N° 8.080 de 1990. En este caso, en relación con la población mayor de 60 años, la Resolución Ministerial 2528 de 2016 define las directrices de la Política Nacional de Salud del Anciano (Política Nacional e Saude da Pessoa Idosa) con la finalidad de recuperar, mantener y promover la autonomía e independencia de las personas mayores, orientando para ello medidas de salud colectivas e individuales, en consonancia con los principios y lineamientos del SUS. En el segundo grupo de países se encuentran los casos de Uruguay y Colombia. En estos países los aportes que realizan los jubilados y pensionados sobre sus ingresos les permiten acceder a prestaciones de salud. En ambos casos se incorporan mecanismos de contratación con cápitas ajustadas por riesgo que contemplan los costos diferenciales relacionados con la atención de la salud de esta población, como mecanismo para evitar la selección adversa.

En Colombia, la reforma de salud a partir de la Ley N° 100 de 1993, estructuró el sistema de salud alrededor del Sistema Nacional de Seguridad Social Obligatorio integrado por tres regímenes de acuerdo con la población a la cual le brinda cobertura de salud. Estos son, el Régimen Especial, que brinda cobertura a los maestros, a las Fuerzas Armadas y a ECOPETROL; el Régimen Contributivo (RC) que cubre a los trabajadores con empleos formales, los independientes y a los pensionados por jubilación, vejez o

invalidez, y el Régimen Subsidiario (RS) que brinda cobertura a la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago que no pueden participar del RC.

El RC se financia de las cotizaciones de empleadores y trabajadores con empleos formales (8,5 por ciento para el empleador y del 4 por ciento para trabajadores), trabajadores independientes (12,5 por ciento) y población pensionada (donde la reforma tributaria de 2019 estableció que aquellos que perciban un salario mínimo pasan de contribuir del 10 por ciento al 8 por ciento en salud en 2021, y del 8 por ciento al 4 por ciento en 2022).

Los servicios de salud se organizan a través de las Empresas Promotoras de Salud que brindan cobertura a sus afiliados a través del cobro de una cápita denominada Unidad de Pago Capitado, que tiene en cuenta variables como la ubicación geográfica, edad y sexo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012). Este sistema se encuentra actualmente bajo un proceso de nueva reforma

Por su parte Uruguay mediante la Ley N° 18.211 de 2007 conforma el Sistema Nacional Integrado de Salud alrededor de un Seguro Nacional de Salud donde los individuos aportan según su capacidad económica y cuyos objetivos son garantizar el acceso universal a la salud, brindar atención integral a toda la población bajo un principio de justicia distributiva, logrando niveles de accesibilidad y calidad en la atención.

Los afiliados pueden elegir afiliarse al prestador público (ASSE) o a los prestadores privados (IAMC o Seguros Integrales).

El financiamiento se destina a un fondo único, solidario, público y obligatorio denominado Fondo Nacional de Salud (FONASA), conformado por el aporte de las personas trabajadoras con empleos formales en relación con sus ingresos, las contribuciones de las empresas por sus empleados y del Estado a través de rentas generales.

Los aportes personales son del 3 por ciento para ingresos menores a 2,5 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC), 4,5 por ciento para ingresos mayores, 6 por ciento

en el caso de que se incluya a hijos menores de 18 años en la cobertura y un 2 por ciento adicional por incluir al cónyuge.

En tanto, los aportes patronales son del 5 por ciento del salario nominal. En el caso de los jubilados, el nivel de aporte al Fonasa tiene en cuenta tres variables: si el jubilado tiene o no hijos, si posee o no cónyuge o concubino a su cargo, y el monto de la pasividad. Así las tasas varían entre 3 por ciento y 5 por ciento hasta 2,5 BPC, y entre 4,5 por ciento y 8 por ciento por encima de ese monto.

El mecanismo de pago, en forma similar a Colombia, se basa en la fijación de una “cuota salud”, cuyo componente principal (denominado “componente cápita”) se ajusta en función del riesgo asociado a cada beneficiario, determinado a partir de la edad y el sexo del asegurado, lo que da como consecuencia la existencia de una serie de cápitás diferentes para distintos tramos de edad y sexo, con las que se pretende reflejar el gasto esperado promedio por persona en cada caso (Oreggioni, 2015).

En el resto de los países de la región la cobertura de salud de la población mayor se encuentra incorporada en el marco de la organización de cada sistema sin contemplar un tratamiento específico para este grupo poblacional.

Para CAF es posible comparar el tipo de cobertura de salud de las personas de 65 años o más en los países de la región. Se destaca que la seguridad social cubre en promedio al 55 por ciento de los mayores de la región, aunque con gran dispersión entre países.

Si observamos Argentina y Uruguay presentan valores por encima del 90 por ciento, lo que se condice con la existencia de una institución específica para la cobertura de salud de la población mayor y la implementación de moratorias previsionales que permitieron que una amplia proporción de mayores se beneficien del sistema de seguro de salud contributivo (en Argentina) y con un sistema de salud integrado y universal (en Uruguay).



Por otra parte, mientras que en promedio para toda la región aproximadamente 4 de cada 10 mayores tiene solo acceso al servicio de salud público financiado mediante impuestos, en países como Paraguay, Perú y Bolivia más del 60 por ciento de la población mayor depende exclusivamente del mismo.

Por último, sólo 2 por ciento de la población mayor de los países documentados en CAF (2020) registra cobertura de salud en el sector privado en forma voluntaria.

► **Tabla 2.5. Características de la cobertura de salud de la población mayor en países de América Latina**

País	% de Población mayor de 65 (2021)	% de contribuciones sobre pensiones a la salud	Existencia de cápitas ajustadas por riesgo	Cobertura de salud mayores de 65 años		
				Servicio de salud público financiado mediante impuestos	Seguridad Social	Sector Privado voluntario
<b>I. Sistemas con una organización, régimen o programa específico para la cobertura de los mayores</b>						
Argentina	11,5	3-6%		4	94	2
Bolivia	7,6	s/d		75	24	2
Brasil	9,9	n/c				
<b>II. Sistemas donde la cobertura de los mayores se contempla a partir de sistemas de seguros con mecanismos de contratación por capitación ajustada por riesgo</b>						
Colombia	9,4	4-12%	X	49	51	0
Uruguay	15,3	3-8%	X	1	91	9
<b>III. Sistemas sin un tratamiento específico para la cobertura de los mayores</b>						
Costa Rica	10,6	14%				
Chile	12,7	7%*		26	74	1
Ecuador	7,8	2,5%**		58	42	s/d
México	7,8	s/d		53	46	1
Paraguay	7,0	s/d		61	35	4
Perú	9,0	4%		61	38	1
<b>Promedio</b>	<b>9,9</b>			<b>43</b>	<b>55</b>	<b>3</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OPS, CAF (2020) y relevamiento de países

(\*) Las contribuciones de 7 por ciento sobre pensiones para la salud están eximidas para las personas entre los hogares del 40 por ciento más vulnerables del país.

(\*\*) corresponde al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional de Ecuador (ISSPOL).

Como se ha visto, los desafíos que enfrentan los sistemas de salud para la población mayor en los países de la región son múltiples.

El desafío principal e inmediato es cubrir las brechas de financiamiento y cobertura existentes.

### **3. Desafíos y tendencias de reforma de los sistemas de pensiones**

#### 3.1 Contexto de la discusión sobre el futuro de las pensiones. El caso argentino.

Una mejor comprensión de la actual situación del sistema de pensiones en Argentina se obtiene al considerar al menos tres cambios realizados en el pasado.

Por una parte, en 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales, mediante la denominada moratoria previsional, lo que permitió a trabajadores que no cumplían con los 30 años de aportes pero que cumplían con las edades legales de retiro (60 mujeres y 65 hombres), acceder a beneficios previsionales (Cetrángolo y Grushka, 2020).

Por otra, en 2008 se eliminó el régimen de capitalización individual de las AFJP, sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto (asistido con impuestos) mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el fondo de ahorros previsionales fue transferido a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) donde comenzó a operar como Fondo de Garantía de Sustentabilidad<sup>6</sup>.

También en 2008, se fijó un esquema de actualización de las prestaciones basado en la evolución de los salarios de las personas trabajadoras en actividad y de los recursos previsionales ya que, hasta ese entonces, los aumentos de las prestaciones se realizaban discrecionalmente.

Otras de las reformas es la de 2016 que creó la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) que abona un 80 por ciento de la pensión mínima a los que tienen la edad legal, sin aportes o con aportes incompletos.

Esta reforma impulsada por el Secretario de Seguridad Social, Juan Carlos Paulucci, pese a las resistencias internas de su gobierno, comenzó a regir en 2018, estableció que las pensiones se reajustarían en función de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor Nacional (en un 70 por ciento de ponderación) más la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -RIPTE- (con el restante 30 por ciento de ponderación).

Desde entonces, no se han registrado nuevas reformas, no obstante que se han documentado tres aspectos críticos sobre su funcionamiento.

Uno de los puntos débiles del SIPA es que es un esquema que registra una alta fragmentación con más de 100 entidades de pensiones que no disponen de coordinación y no se cuenta con una entidad supervisora unificada que les regule y vigile en su totalidad.

La multiplicidad de regímenes especiales que superan en suficiencia, cantidad y montos al esquema de reparto es un componente mayoritario del gasto en pensiones del sistema y estos se encuentran actuarialmente desequilibrados (Mesa-Lago, 2020).

Por otra parte, el gasto de las pensiones públicas (SIPA y otros regímenes) genera una alta presión sobre la sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2020).

Para 2020 se estimó que éste equivalía a un 12,8 por ciento del PIB, del cual 5,8 puntos porcentuales correspondían al SIPA y 7 puntos de los otros regímenes (Rofman, 2021).

Adicionalmente, CEPAL estima que “el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), o el capital en el fondo público de reparto, enfrenta importantes obligaciones y un déficit potencial por los 3,7 millones de asegurados transferidos desde el sistema privado, por aquellos que ya estaban en el sistema público y por quienes se han acogido a las moratorias.”

Esto es agravado por diversos factores que operan de forma simultánea, al igual que en otros sistemas de pensiones en la región: envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida, madurez del sistema de pensiones y persistente informalidad.

Así, la discusión actual en torno al sistema jubilatorio suma a la inflación que afecta a la mayoría del sector pasivo pues actualmente un 65,2 por ciento de las prestaciones previsionales son cobradas por personas que, al llegar a la edad jubilatoria, no habían reunido la cantidad de contribuciones que exige el sistema.

La complejidad y profundidad de este tema se agrava por la cantidad de economía informal. Esta no se escapa solamente de las contribuciones laborales, como erróneamente se cree y se instala como cliché.

El problema de la economía informal combina fuerte presión tributaria desde las municipalidades hasta el Estado nacional, burocracia para ejercer el comercio y los servicios que es donde está la mayoría de la población que trabaja; el problema centro periferia que hace que nuestra industria sea esencialmente repuestera, y no con un desarrollo que permita que crezca en empleos, con la excepción tal vez de “industrias del conocimiento” que aún puede competir y crear empleos de calidad, aportantes al SUISS.

Se trata de un problema complejo en el cual, al mismo tiempo, se busca recuperar la suficiencia de las pensiones y controlar el gasto para velar por la sostenibilidad financiera del sistema.

Al respecto, la ANSES amplió el plazo hasta finales de 2022 para adherir al plan de moratoria que vencía en julio de 2022 y que permite a las mujeres en edad legal de retiro declarar deudas por aportes y pagarlas en hasta 60 cuotas descontables de las prestaciones mensuales.

No obstante, la misma resolución establece que esa nueva fecha tope quedará sin efecto si el Congreso aprueba antes “un nuevo régimen para el acceso a las prestaciones

previsionales a través de un plan de regularización de deuda previsional” (ANSES, 2022), lo que alude a un proyecto de ley que crea un sistema de compra de “unidades de pago de deuda previsional” (cada una equivaldría al aporte de un mes) que se pagarían en hasta 120 cuotas, descontadas de la prestación previsional mensual.

Esta iniciativa deberá conciliarse con las políticas de contención del aumento del déficit fiscal y de la inflación, en un contexto en el que persiste la informalidad (empleo no registrado), el crecimiento del esquema de simplificación tributaria y previsional denominado “monotributo” que opera para un segmento de trabajadores que ha aumentado y que sus cotizaciones son menores que los que realizan los asalariados formales privados; y la aceleración del proceso de envejecimiento poblacional.

#### **IV CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

Creemos haber manifestado a lo largo de este informe todas las aristas que tiene el objeto de la cooperación vigente.

Entendemos que, si bien Argentina tiene una extensa cobertura en seguridad social, más que el promedio regional, también enfrenta desafíos muy importantes en cuanto a la informalidad de partes de su economía, y en su consecuencia, de sostenibilidad a futuro de los pisos de protección y su extensión a lo largo de la vida.

Pensamos que Argentina tiene diez desafíos para la consolidación de sistemas de protección social para la población mayor f 1. Recuperar el crecimiento económico. f 2. Aumentar el empleo formal. f 3. Aumentar y consolidar el espacio fiscal. f 4. Consolidar regímenes contributivos que aseguren prestaciones suficientes y sostenibles. f 5. Afianzar regímenes no contributivos financiados con recursos de rentas generales. f 6. Establecer adecuados mecanismos de actualización del valor de las prestaciones en respuesta a la inflación. f 7. Incorporar mecanismos de financiamiento solidarios para atender la situación especial de los regímenes semicontributivos. f 8. Lograr la cobertura universal mediante la sumatoria de los regímenes contributivos, semicontributivos y no contributivos que considere las brechas de género y por rangos de ingresos, promoviendo el fortalecimiento de la gobernanza y coordinación del sistema como un todo. f 9. Asegurar la protección de riesgos de la salud para la población mayor, con independencia de su situación de ingresos. f 10. Explicitar los posibles efectos y requisitos institucionales para afrontar los efectos en los períodos de transición entre políticas.

Las políticas de formalización deben tener en cuenta las nuevas tecnologías y sobre todo la atenuación del peso fiscal neutralizable en la ecuación con el aumento vía cantidad de personas en la formalidad.

Creemos que no sirve solamente perseguir punitivamente, sino que en todo caso hay que reformular el espacio fiscal para que más personas paguen menos, pero mediante esos pagos, contribuyamos todos a un sistema verdaderamente solidario.

Por otro lado, Argentina hoy en el ámbito nacional carece de un organismo que pueda organizar el sistema de prestaciones a lo largo de la vida, de modo que se interrelacionen entre sí.

Pensamos que hay mucha dispersión de organismos que entienden que hacen “Empleo” o “formación” y aunque un poco mejor plantado, desde ANSES se tiende a hacer concentración de los pagos.

Haría falta pensamos concentrar toda la información en un solo sistema que fuera operado por AFIP, ANSES y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y todas las acciones desde la AUH por embarazo hasta las prestaciones por muerte de un trabajador, incluyendo las jubilaciones y pensiones deben concentrarse en un nuevo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que realmente tenga la concentración de todas las funciones.

En este contexto, Desarrollo Social tendría que repensar sus funciones duplicadas con Trabajo, Empleo y Seguridad Social pues como corta por edades de las personas, termina siendo una agencia pública interferente con funciones que para orden y efectividad de los derechos, deberían estar concentradas en Trabajo.

Desde allí, la primera propuesta. La concentración, que también debería darse respecto de las funciones que hoy tiene INET, el cual entendemos debería disolverse para dar paso a una Agencia Nacional de Formación Laboral dependiente del Ministerio de Trabajo.

De tal manera las funciones para atender personas que desean ingresar al mercado laboral, luego de haber completado su escolarización (o haberla abandonado) podrían

ser los ciudadanos “código social 1”. Quienes estando en el mercado de trabajo, tengan entradas y salidas de él inferiores a dos años, sean el “código social 2” y las personas de largo desempleo o inactividad laboral sean el “código social 3”.

De este modo entre el Ministerio de Trabajo y la ANSES deberían concentrar el estudio, el seguimiento, las funciones de administración, las de información y las de pago, e incluyendo a AFIP, formular las estrategias de formalización integral y progresiva del mercado laboral, en aras de la sostenibilidad del SUSS.

Por otro lado, también entre los tres organismos, avanzar hacia la integración total en un solo régimen solidario de reparto nacional a cargo de la ANSES, el cual fuera complementable vía acuerdos individuales entre trabajadores y empleadores, cubriendo el estado hasta cierto punto, decidido en forma política y con el consenso parlamentario necesario para asegurar el financiamiento contributivo y no contributivo de tal sistema.

Desde el punto decidido por la política hacia arriba, que cada ciudadano que contribuyó solidariamente al sistema pueda complementar sus ingresos jubilatorios individuales.

Así formulado, el punto de la formalización integral de la economía se vuelve crucial. Para que ello se produzca hace falta voluntad política concurrente de provincias, municipios y nación, para un nuevo pacto federal de empleo y fiscal, de modo de no superponer imposiciones tributarias sobre los mismos actores que de tal modo pierden rentabilidad y prefieren correr el riesgo de cometer ilícitos tributarios que carecer de ingresos.

Este proceso de formalización comienza por incorporar a las 23 ciudades de más de 200.000 personas a un ambicioso programa de digitalización de cómo habilitan obras y refacciones, como habilitan comercios y como recaudan tasas y contribuciones municipales, financiado por el gobierno nacional.



Este sistema digital debería conectarse y permitir que todos los niveles municipal, provincial y nación puedan entender con datos cómo se desarrolla la actividad económica en su conjunto. Y fundamentalmente debe poder complementarse con la inoponibilidad del secreto fiscal y bancario entre órganos del estado nacional, con el cuidado desde luego de dichos secretos y datos.

También debe sumarse la información creciente que producen y proporcionan los medios digitales de pago, como MercadoPago, y las billeteras bancarias y no bancarias, de modo de poder entender en su conjunto por dónde está y cómo funciona la economía mixta entre formal e informal que poseemos en Argentina.

Una vez entendida, y con toda esa información concentrada, centralizar las operaciones como hemos propuesto, sumando además un sistema de comunicaciones laborales virtual en operación del Ministerio de Trabajo de la Nación, reemplazando al correo físico.

Y así con todo este cúmulo de información, diseñar las políticas de formalización progresiva e integral del mercado de trabajo acompañando a los ciudadanos desde que nacen hasta que mueren, con la información necesaria para coordinar las prestaciones sociales con las de empleo y formación, y todas estas con las estrategias de formalización necesarias para que la parte contributiva del sistema sea cada vez más sostenible.

Estos son los lineamientos que entendemos podríamos profundizar en próximas entregas. Aprovechamos la oportunidad para saludarla muy atte.



Dr. MARCELO E. MARTIN  
DIRECTOR REGIONAL  
ÁREA CONO SUR