

POLITICAL ECONOMY RESEARCH INSTITUTE

PERI

University of Massachusetts Amherst

**Buenas intenciones, mejores
resultados:**
cambiar el debate sobre protección
social e informalidad

James Heintz y Jayati Ghosh

Febrero 2024

WORKINGPAPER SERIES

Numero 596

**POLITICAL ECONOMY
RESEARCH INSTITUTE**

Buenas intenciones, mejores resultados: cambiar el debate sobre protección social e informalidad¹

James Heintz y Jayati Ghosh
Universidad de Massachusetts, Amherst
Febrero 2024

Las crisis económicas recientes, como la pandemia de la COVID-19, han resaltado la necesidad dual de (1) un piso de protección social universal, algo de lo que se ha hablado e incluso se ha aceptado internacionalmente² durante más de una década, y de (2) una protección específica para las personas trabajadoras, en particular para aquellas en segmentos más vulnerables del mercado de trabajo. De cara al futuro, el desafío es asegurar niveles básicos de alimentación, salud y seguridad de ingresos y medios de sustento, no solo en periodos de crisis como la pandemia, sino que también durante el curso “normal” de las dinámicas sociales y el desarrollo económico. Esto se ha vuelto una preocupación importante debido al incremento dramático de la desigualdad económica y a una mayor vulnerabilidad de las personas a los eventos y procesos adversos, como también a una fragilidad intensificada de la vida material. Se ha agravado por una gran (y, a menudo, creciente) cantidad de personas trabajadoras en empleo informal en casi todas las economías, lo que implica que, incluso entre aquellas personas que tienen algún tipo de empleo remunerado, son pocas las formas de protección legal o seguridad social a las que pueden tener acceso automáticamente en periodos de dificultad.

Al mismo tiempo, los intentos de incluir dicha protección se topan con frecuencia con argumentos de que tales medidas tendrían un impacto adverso en el empleo y que, por consiguiente, reducirían efectivamente el acceso a los puestos de trabajo “formales”. El argumento general es que, aunque bien intencionadas, estas políticas sociales generan costos económicos significativos que causan que algunas personas trabajadoras queden peor que como habrían estado en la ausencia de dicha protección o que las intervenciones se vuelvan un obstáculo para el desempeño económico general, dificultando el proceso de desarrollo. A continuación, consideramos dichos argumentos y brindamos algunas respuestas. También consideramos los desafíos que implica brindar protección social a distintos tipos de personas trabajadoras, incluidas no solo aquellas empleadas por otras personas, sino específicamente las personas trabajadoras autoempleadas y no remuneradas.

¿Consecuencias no deseadas? ¿La protección social contribuye a la informalidad?

Existen dos amplias categorías de argumentos que afirman que las políticas públicas de protección social conducen a una mayor informalidad. Uno de estos grupos de teorías se enfoca en el lado de la demanda del mercado de trabajo formal. Se dice que la reglamentación del mercado de trabajo eleva artificialmente el costo de emplear formalmente a personas trabajadoras y reduce las oportunidades del empleo formal. Las actividades informales no son objeto, por definición, de protección reglamentaria, y las personas que son desplazadas de los empleos formales tienen empleos informales. El segundo de estos grupos de teorías se enfoca en el lado de la oferta del mercado de trabajo. En estos marcos, las personas pueden elegir el tipo de empleo que prefieren. Las políticas de protección social, y otras intervenciones como los sistemas tributarios, crean incentivos que generan que las personas que trabajan en la informalidad sean más que las que lo harían si la situación fuera diferente. Aunque ambos argumentos generales llevan a la misma

¹ Nos gustaría agradecer a Florian Juergens-Grant, Laura Alfery, Mike Rogan, Sally Roever y Marty Chen. El Programa de Protección Social de WIEGO, respaldado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Sida), inició el proyecto que dio lugar a este documento.

² Ver la Recomendación sobre los pisos de protección social, n.º 202 (2012) de la OIT.

https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222053/lang--es/index.htm

conclusión –que la protección social conduce a más informalidad–, sus explicaciones sobre por qué sería así difieren de manera significativa. Consideramos cada categoría por separado.

a. Teorías del lado de la demanda

Un ejemplo antiguo de una versión del enfoque del lado de la demanda puede encontrarse en un artículo de 1975 de Gary Fields, que brinda una exposición clara de este argumento (Fields 1975; para un enfoque similar, vea Harris y Todaro 1970). Dicho artículo sostiene que las políticas de protección social en forma de reglamentación del mercado de trabajo, como las leyes de salario mínimo, aumentan los costos de contratación y empleo de las personas trabajadoras. Debido a estas intervenciones, los costos laborales en el mercado de trabajo formal aumentan por encima de un supuesto nivel de equilibrio del mercado (un punto de equilibrio teórico donde la demanda de trabajo iguala la oferta de trabajo y toda persona que quiere un empleo formal lo consigue). Cuando los costos laborales exceden este punto de equilibrio del mercado, la demanda de empleo está por debajo de la oferta y no hay suficientes empleos formales. La gente aún necesita trabajos remunerados y muchas de esas personas desplazadas de los trabajos formales tienen empleos informales.

Este mismo marco teórico con frecuencia se aplica a los mercados laborales en economías desarrolladas de altos ingresos. En estos escenarios, la reglamentación del mercado de trabajo aún desplaza empleos, pero, en vez de conducir a la informalidad, conduce al desempleo (Neumark y Wascher 2008; Neumark y Shirley 2021). El argumento es casi idéntico para las economías en desarrollo, excepto que las personas en cambio pueden trabajar en actividades informales (están “subempleadas”). Vale la pena destacar algunas dimensiones de este argumento. Asume que las barreras para ingresar al empleo informal son tan bajas que son casi inexistentes. En otras palabras, las personas tienen una alternativa accesible, el desempleo (el trabajo de mercado en la economía informal). También se asume que el empleo informal es de menor productividad y de menor remuneración. Las personas en empleo informal no están empleadas a su máximo potencial (de ahí el uso del término “subempleo”). El fácil acceso al empleo informal y el desplazamiento desde los empleos formales conducen a una afluencia en las actividades informales (es decir, una forma de sobreoferta de la fuerza de trabajo), que contribuye a menores ingresos y menor productividad.

Existen variaciones en el enfoque que se centra en el lado de la demanda. Una involucra la evasión de las normativas por parte de las personas empleadoras. Si una persona empleadora considera que la reglamentación del mercado de trabajo (y la protección social relacionada, como las contribuciones de la seguridad social) es excesivamente onerosa, es posible que simplemente no la cumpla. El incumplimiento aumenta efectivamente la informalidad, ya que de hecho menos personas trabajadoras están cubiertas por la protección social (incluso si, por derecho, tienen cobertura). Si el incumplimiento simplemente aumentara las utilidades de las personas empleadoras (y las políticas tienen un efecto de abandono de empleo mínimo), entonces no es la protección social per se, sino las fallas para hacer cumplir la ley, lo que conduce a mayores niveles de informalidad. En contraste, si el cumplimiento de la reglamentación laboral llevara a menores niveles de empleo formal, el incumplimiento fomentaría mayores niveles de demanda de trabajo de los que se obtendrían con un estricto cumplimiento. La teoría se revierte al simple argumento del lado de la demanda.

Un aspecto importante del argumento básico del lado de la demanda es que la informalidad es voluntaria. Las personas que buscan un trabajo remunerado preferirían tener un empleo formal, pero, debido a las distorsiones causadas por la protección social, no tienen otra opción que trabajar en la informalidad. Esta es una diferencia importante con muchos argumentos del lado de la oferta que conectan la protección social con la informalidad (discutidos más abajo). El argumento del lado de la demanda se asocia con pérdida de eficiencia: las personas trabajadoras capaces están atrapadas en empleos de menos productividad en comparación con los empleos que tendrían si no, y esto genera costos económicos reales. En los enfoques del lado de la demanda, las personas

preferirían un empleo formal pero no pueden conseguirlo. En los enfoques del lado de la oferta, las personas que buscan un empleo remunerado prefieren uno informal debido a los incentivos en su puesto.

Si tomamos el argumento del lado de la demanda en su sentido más literal, ¿qué podría hacerse con respecto a las distorsiones causadas por la protección social y la reglamentación del mercado de trabajo? La respuesta es clara: la desregulación de los mercados de trabajo debería aumentar la demanda de trabajo entre las personas empleadoras que ofrecen empleos formales. Debido a que las personas trabajadoras en empleo informal prefieren empleos formales, nuevas oportunidades para empleos formales generarían que las personas se pasaran del empleo informal al formal. Sin embargo, es importante tener en claro la distinción primaria entre el empleo formal y el informal en este marco: los empleos formales están sujetos a la reglamentación mientras que los empleos informales no están regulados. Si la “solución” a las distorsiones en el mercado de trabajo formal es remover tales protecciones, los empleos formales se vuelven de hecho informales. Si comenzamos con el supuesto de que el problema del mercado de trabajo más significativo es la brecha entre el empleo formal y el informal, este problema desaparece cuando todos los empleos se vuelven informales, ¿pero esto realmente aborda las cuestiones fundamentales del bienestar de las personas involucradas en el empleo remunerado?

Muchos enfoques del lado de la demanda adoptan la posición según la cual la perturbación del buen funcionamiento de un mercado de trabajo formal, en el contexto de un país en desarrollo, tiene su fuente primaria en la reglamentación del mercado de trabajo. Sin embargo, los mercados de trabajo, formales e informales, están lejos de ser perfectos, incluso si los imagináramos operando sin reglamentación. Estas imperfecciones afectan la demanda de trabajo y evitan resultados de equilibrio del mercado. Las imperfecciones no regulatorias son muchas: información asimétrica, incertidumbre, dinámicas espaciales y costos de transporte, volumen de negocios, supervisión y cumplimiento, y una gama de costos de transacciones. Estos factores pueden aumentar los costos y afectar el empleo formal incluso en la ausencia de la protección social (por ejemplo, Stiglitz 1974; Stiglitz 1976). Además, las relaciones de poder son críticas. Cuando los empleos formales son escasos, las personas empleadoras tienen la capacidad de ejercer un grado de poder, incluso poder de monopsonio, sobre la población ocupada (otra fuente de imperfección del mercado). En vez de ver las políticas de protección social como una fuente de distorsión, podrían ser descritas de manera más precisa como una respuesta a la gama de imperfecciones en los mercados de trabajo de los países en desarrollo.

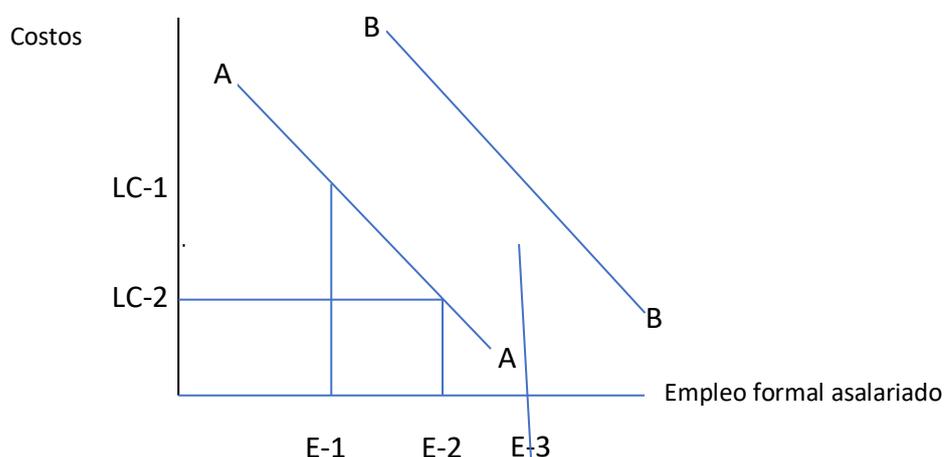
Además, existen enfoques del lado de la demanda que no se basan en la reglamentación del mercado de trabajo para explicar la escasez de las oportunidades laborales del sector formal. Tal vez el marco alternativo más conocido sea el artículo influyente de W. Arthur Lewis (1954). Existen paralelismos entre la teoría de Lewis y otros argumentos sobre la informalidad del lado de la demanda. Tanto en el modelo de Lewis como en el enfoque de la distorsión por la regulación, las limitadas oportunidades de empleo formal causan que muchas personas trabajen involuntariamente en actividades informales. Sin embargo, según Lewis, el racionamiento de los empleos formales tiene una explicación distinta. Una inversión limitada en el sector formal en los países en desarrollo, no las políticas de protección social, es la causa de un mercado de trabajo dual con informalidad generalizada. ¿La solución? Reducir la informalidad requiere el desarrollo de la economía formal mediante inversión de capital, infraestructura pública y otras intervenciones.

La diferencia primaria entre el enfoque de Lewis y los enfoques inspirados por Fields es dónde se hace el énfasis. El marco de la distorsión reglamentaria se enfoca en la *pendiente* de una curva de la demanda de trabajo (la relación entre los costos laborales y el empleo formal). Lewis enfatiza la *ubicación* de la curva de la demanda de trabajo (cuánto empleo formal se contrata con los salarios predominantes). En un escenario en el que la economía formal es relativamente pequeña y subdesarrollada, es incierto cuánto empleo formal realmente será creado mediante la desregulación y la eliminación de la protección social. En el modelo de Lewis y en enfoques similares, el desafío de

la informalidad no está bien caracterizada como un problema del mercado de trabajo. Está diagnosticada más correctamente como un desafío de desarrollo que requiere una gama más amplia de estrategias e intervenciones. Este conjunto más amplio de políticas puede ser perfectamente compatible con los sistemas de protección social.

La Figura 1 ilustra este punto. La línea AA representa una curva de la demanda de empleo asalariado formal, mostrando la supuesta relación entre los costos laborales y el empleo formal. Supongamos que comenzamos con un nivel de costos laborales, LC-1, que está asociado con un nivel de empleo, E-1. Si la curva de la demanda se mantiene fija, la única manera de aumentar el empleo formal, y con ello reducir la informalidad, es disminuir los costos laborales (por ejemplo, haciendo retroceder la protección social, como el salario mínimo). En la figura, esto se muestra al trasladarse a costos laborales más bajos, LC-2, asociados con mayor empleo formal, E-2. Pero esta no es la única manera de aumentar el empleo formal. La inversión en el sector formal de la economía fomentará mayores niveles de demanda de trabajo (ilustrado por la línea BB). Si nos trasladamos de AA a BB, el empleo formal aumenta (a E-3) sin tener que reducir la protección social como una estrategia de disminuir los costos laborales.

Figura 1 – Demanda de trabajo, empleo y costos laborales



La evidencia sobre los enfoques del lado de la demanda que se enfocan en la protección social es mixta. La mayoría de los estudios muestra un efecto pequeño o insignificante de una protección social sobre el empleo que podría aumentar el costo laboral para las personas empleadoras. Tal vez los ejemplos más directos de este tipo de regulación del mercado de trabajo son las leyes del salario mínimo. Según el contexto, los efectos laborales de las políticas de salario mínimo están caracterizadas por una reducción del empleo formal, mayor desempleo o mayores niveles de informalidad. Las reseñas internacionales de los estudios sobre salarios mínimos en tanto países desarrollados como en países en desarrollo encuentran como mucho efectos laborales muy leves y efectos sobre el bienestar potencialmente enormes en cuanto a los ingresos de las personas trabajadoras o los niveles de pobreza (por ejemplo, Dube 2019, Saget 2001). Los efectos varían según el diseño y el nivel de los salarios mínimos. Estos leves impactos sobre el empleo probablemente se deban a otros factores del mercado de trabajo que complican la imagen y que producen resultados que difieren del simple modelo neoclásico. Estos factores incluyen el monopsonio y otros tipos de poderes del mercado, las imperfecciones de un mercado no regulado e irregularidades en los cumplimientos. Si bien los hallazgos no excluyen la posibilidad de que la reglamentación del mercado de trabajo pueda contribuir potencialmente a la informalidad (particularmente si están mal diseñadas), no son lo suficientemente fuertes como para respaldar la afirmación de que la protección social es un determinante primario del nivel general de informalidad.

b. Teorías del lado de la oferta

El segundo conjunto de enfoques que conectan la protección social con mayores tasas de informalidad son los enfoques del lado de la oferta. Mientras que las teorías del lado de la demanda se enfocan en el empleo formal y su voluntad o capacidad de contratación, los marcos del lado de la oferta enfatizan las decisiones de las personas trabajadoras en empleo informal. Específicamente, las personas trabajadoras en empleo informal eligen trabajar informalmente (es decir, ofrecen su trabajo a actividades informales) porque asumen que les va mejor de esa manera. Dentro de estos enfoques, podría haber muchas razones por las que se asume que el empleo informal conlleva mejores beneficios que el empleo formal. Cuando estos incentivos están atados a las políticas de protección social, las teorías del lado de la oferta predicen que más personas trabajadoras elegirán el empleo informal para beneficiarse de algún tipo de asimetría con respecto a la protección social.

Una de las teorías del lado de la oferta relacionada con la protección social más conocidas es la de Santiago Levy (2008), quien argumenta que hay diferencias en las políticas sociales que existen en México para las personas trabajadoras según el empleo, formal o informal (y que el conjunto de políticas ofrecidas a las personas trabajadoras en empleo informal es preferible al de las personas trabajadoras en empleo formal). Además, el sistema formal de protección social está financiado por un régimen contributivo basado en los impuestos sobre las nóminas, mientras que el sistema informal no es contributivo. En efecto, el empleo formal está gravado mientras que el empleo informal está subsidiado. Debido a estos incentivos, las empresas y las personas trabajadoras prefieren operar en la informalidad. En el análisis de Levy, no es la existencia de la protección social la que contribuye a mayores tasas de informalidad, sino las asimetrías en los beneficios brindados por las políticas sociales y el modo en el que se financia la protección social.

Los argumentos que afirman que la informalidad es elegida libremente por las personas que constituyen la fuerza de trabajo debido a incentivos asimétricos conectados con el empleo formal e informal no siempre ponen el foco en los sistemas de protección social. Un argumento más común es que la informalidad puede reducirse a una estrategia de evasión fiscal o a un esfuerzo de evadir otras reglamentaciones (Mahoney 2004; Loayza 1996). El argumento es el mismo que en el análisis más amplio de Levy del caso mexicano: cuando se requiere a las empresas formales que contribuyan a los ingresos públicos y las empresas informales pueden evadir esos pagos, existe un incentivo para que las empresas operen en la informalidad, y que lo demás se mantenga igual. Las personas individuales involucradas en la producción e intercambio de bienes o servicios ilegales o ilícitos operarían, de hecho, de manera similar en la informalidad para evitar restricciones formales. Se debe señalar la diferencia entre estos argumentos del lado de la oferta y los argumentos del lado de la demanda que conectan la protección social con la informalidad: con los enfoques del lado de la oferta, las empresas *informales* o las personas trabajadoras eligen la informalidad, y con los enfoques del lado de la demanda, las empresas o las personas empleadoras *formales* eligieron limitar el número de personas trabajadoras empleadas.

Los argumentos del lado de la oferta acerca del impacto de la protección social en la informalidad tienden a enfocarse en las empresas, en vez de en las personas empleadas por las empresas. En estas explicaciones, se asume que existe un enorme subconjunto de empresas que comparten características comunes (como tamaño, rama de actividad, ubicación) independientemente de si dirigen negocios formal o informalmente. Estas empresas serían libres de elegir cómo operar (y la decisión de volverse informales tendría un impacto relativamente pequeño en las otras características de la empresa). No todas las empresas pertenecen a este grupo. Por ejemplo, los negocios a gran escala pueden no ser capaces de operar debajo del radar reglamentario y no tendrían esta opción de la informalidad.

Dentro de los enfoques del lado de la oferta, los beneficios primarios de operar en la informalidad son la prevención de costos asociados con los sistemas reglamentarios e impositivos (y, en el caso del análisis de Levy, el acceso a beneficios de protección social preferibles). Lo que a menudo falta

en los cálculos son los costos de operar informalmente. El costo de la informalidad podría incluir: inseguridad de las actividades comerciales (entre ellas la ubicación para operar), acceso restringido a los servicios financieros y crediticios, incertidumbre legal y falta de protección legal, acceso reducido a ciertos servicios públicos o políticas de desarrollo comercial, acoso por personas funcionarias públicas, y restricciones para expandirse o ampliarse. Las ganancias suelen ser menores en las empresas informales con respecto a las empresas formales (Chen et al. 2005). Esto también representa un costo económico. Si los costos de la informalidad exceden los beneficios de la evasión reglamentaria, entonces ya no es racional para estas empresas operar informalmente; sería necesario que exista alguna barrera adicional para la formalidad.

Un aspecto importante de los enfoques del lado de la oferta es la caracterización de la informalidad como una elección voluntaria, dado un conjunto particular de incentivos. La existencia de otras barreras estructurales para la formalidad (como la incapacidad de asegurar un lugar permanente para un negocio) naturalmente restringirían estas elecciones. Pero al dejar de considerar estos factores estructurales, las teorías del lado de la oferta acentúan de manera importante el papel de los incentivos, la racionalidad y la capacidad de acción. La mayoría de las personas trabajadoras en empleo informal operan en un ambiente con recursos e ingresos extremadamente restringidos y, por lo tanto, son más ingeniosas y emprendedoras. Responderán a incentivos y tomarán decisiones estratégicas dentro de la constelación de restricciones que enfrentan, y es importante reconocer la capacidad de acción de las propias personas trabajadoras en empleo informal en cualquier consideración de la protección social. Sin embargo, es igualmente crítico incorporar dentro del análisis toda la gama de costos de la informalidad y las barreras estructurales que enfrentan estas personas trabajadoras.

El análisis original de Levy del sistema de protección social y del empleo informal de México plantea una pregunta importante: ¿cuáles son las consecuencias sociales de su argumento? Con respecto al bienestar de las personas trabajadoras en lo individual, el resultado parece ser casi inconsecuente si tomamos el sistema de protección social como dado y aceptamos el supuesto de que la informalidad se elige libremente. Si todas las partes en el mercado laboral toman voluntariamente las mejores decisiones para ellas mismas, entonces a nivel individual no existe ningún problema con que la gente elija la informalidad ya que, supuestamente, estarían mejor de esa manera. Sin embargo, la preocupación de Levy sobre la informalidad es acerca de la totalidad de las consecuencias de estas elecciones. Argumenta que las empresas informales tienden a ser menos productivas (con respecto al valor de mercado de la producción en relación con los insumos), tienen menos ganancias, y capturan menos economías de escala. Si un gran número de empresas elige operar en la informalidad, el resultado a nivel macro sería un crecimiento económico más lento según indican variables tradicionales como el PIB. Estos efectos adicionales son la fuente de la pérdida de bienestar social en el marco de Levy. Sin embargo, deja sin responder una pregunta importante. Si la productividad, las ganancias y las posibilidades de ampliación son menores en las empresas informales, ¿qué explica estas diferencias? Sugiere que las empresas informales enfrentan restricciones que no enfrentan las empresas formales. Identificar la fuente de estas desventajas y abordarlas debería ser un componente importante del paquete de políticas (no simplemente el sistema de protección social).

Recordemos que, en el análisis de Levy, la cuestión no es la existencia de la protección social per se, sino los problemas en el diseño del sistema que crea asimetrías entre las personas trabajadoras en empleo formal y aquellas en empleo informal. Cuestionar el diseño de los sistemas de protección social es una iniciativa política importante, particularmente porque las políticas de protección social pueden excluir a personas individuales que trabajan en la informalidad o a aquellas que se especializan en tareas domésticas no asalariadas. Levy argumenta que las asimetrías que él identifica en el sistema de protección social de México son injustificadas, pero no aboga por la reducción de dicha protección (a diferencia de algunos de los enfoques del lado de la demanda discutidos previamente). Más bien, él apoya un sistema de protección social unificado que universalice la

protección social en toda la población –tanto para las personas trabajadoras en empleo formal como informal– y financiado mediante la generación de ingresos públicos donde las personas en posiciones económicas similares contribuyan de manera parecida. Esto plantea una pregunta crítica: ¿las políticas sociales universales son la solución para extender la protección a las personas trabajadoras en empleo informal o es necesario que alguna protección esté conectada a la situación en el empleo? Exploramos esta cuestión más adelante en el documento.

¿Qué evidencia respalda el argumento de que la protección social extendida a las personas trabajadoras en empleo informal puede realmente aumentar la informalidad? Franco et al. (2022) brindan un resumen importante de recientes investigaciones empíricas que analizan este interrogante. Los estudios analizados consideran las políticas que extienden la protección social a las personas trabajadoras en empleo informal, como el *Seguro Popular* de México, y políticas impositivas. En general, la mayoría de los estudios revisados por Franco et al. muestran un impacto positivo sobre la informalidad de las políticas de protección social analizadas y un impacto negativo sobre la informalidad de las reformas que reducen la carga impositiva. Estos hallazgos son consistentes con los argumentos del lado de la oferta. Sin embargo, la magnitud de los efectos tiende a ser menor o hasta insignificante. Por ejemplo, Aterido, Hallward-Driemeier y Pagés (2011) mostraron que el *Seguro Popular* aumentaba la informalidad solo en un 1,5 %. De forma similar, un estudio de Camacho, Conover y Hoyos (2009) sobre políticas sanitarias en Colombia mostró pequeños y, con controles apropiados, insignificantes efectos sobre la informalidad. Sería falso argumentar que estos estudios respaldan el argumento de que los sistemas de protección social son una causa importante de informalidad.

No todos los estudios muestran que las políticas de protección social, como el *Seguro Popular*, aumentan la informalidad. Un estudio reciente, Seira et al. (2022), no encontró evidencia de ningún impacto del *Seguro Popular* sobre el empleo informal. Otros estudios revelan un conjunto más matizado de hallazgos. Por ejemplo, un estudio sobre la política de salud universal en Tailandia, de Wagstaff y Manachotphong (2012), observó un modesto impacto positivo sobre el empleo informal, pero ningún efecto significativo sobre el empleo formal. Los efectos eran particularmente fuertes para las mujeres. Esto sugiere que las personas no se estaban cambiando de un trabajo formal a uno informal (no había “informalización”), sino que cambiaban a un empleo remunerado desde otro tipo de actividades (por ejemplo, trabajos no remunerados en sectores no comerciales). Desde el punto de vista del empoderamiento de las mujeres, esto no implica necesariamente algo negativo.

Además, es importante considerar los marcos, la interpretación y los métodos utilizados cuando se evalúan estos estudios. Algunos estudios no analizan directamente el empleo informal, sino que infieren cambios a partir de movimientos en el empleo formal. Otros solo estudian un subconjunto de personas trabajadoras en empleo informal (por ejemplo, ciertos tipos de empresas, solo trabajadores hombres, etc.). Y los métodos utilizados varían. Es crítico que se reconozcan estas variaciones antes de hacer afirmaciones amplias sobre las conexiones entre los sistemas de protección social y la informalidad.

Consideremos el artículo de Bosch y Campos-Vázquez (2015), que intenta poner rigurosamente en prueba el análisis de Santiago Levy (2008), como un ejemplo de las limitaciones asociadas con estos estudios. La variable primaria en el estudio de Bosch y Campos-Vázquez es el empleo formal. El empleo informal no está medido directamente y los cambios en la informalidad son inferidos mediante cambios en la formalidad (es decir, se asume que las disminuciones en el empleo formal corresponden a aumentos en el empleo informal). Este supuesto no es necesariamente cierto. Por ejemplo, las disminuciones en el empleo formal podrían estar asociadas con cambios en la participación de la fuerza de trabajo. Además, sus análisis no muestran ningún efecto significativo sobre la totalidad del empleo formal asalariado explicado por la introducción del *Seguro Popular* en México, pero encuentra descensos en el empleo formal asalariado en empresas más pequeñas.³ Ya

³ Ver la Tabla 4 en Franco et al. 2015.

que la totalidad del empleo formal asalariado no parece cambiar, estos hallazgos son consistentes con una redistribución del empleo formal desde las empresas más pequeñas a las empresas más grandes. Si estas empresas más grandes disfrutaran de economías de escala o de otras ventajas de productividad, entonces la afirmación de Levy de que el *Seguro Popular* tiene un considerable efecto negativo sobre la productividad agregada es cuestionable. Finalmente, el análisis estudia los cambios en el empleo formal a nivel municipal, no en términos de personas trabajadoras en lo individual. Por lo tanto, el estudio no ofrece una idea sobre las decisiones y las características de las empresas individuales y las personas trabajadoras.

El estudio de Bosch y Campos-Vázquez es consistente con la idea de que algunas personas empleadoras de la economía informal, particularmente aquellas que operan empresas más pequeñas, pueden haber comenzado a operar en la informalidad cuando se introdujo el *Seguro Popular*, ello en respuesta a los incentivos diferenciales creados. Como se discutió anteriormente, los incentivos son importantes para las personas trabajadoras en empleo informal que deben operar bajo fuertes limitaciones. Sin embargo, dado el relativamente modesto impacto sobre el empleo formal hallado en el estudio, no puede decirse que la introducción de una protección social que cubre a las personas trabajadoras en empleo informal haya generado informalidad (o que incluso haya generado un aumento dramático), particularmente a nivel total (y son posibles otras explicaciones de los resultados del estudio).

c. Enfoques híbridos

Algunas teorías recientes que explican el empleo informal han combinado los enfoques del lado de la demanda y del lado de la oferta en un solo enfoque híbrido. Consideremos el ejemplo de un modelo desarrollado en el informe del Banco Mundial *Informalidad: escape y exclusión*, que intenta explicar la informalidad en América Latina (Perry et al. 2007; se puede encontrar un enfoque similar en Fields 1990). Los diversos supuestos y advertencias asociados con los marcos individuales del lado de la demanda y de la oferta también se aplican aquí. En los enfoques híbridos, se introduce un grado de heterogeneidad a la caracterización del empleo informal.

Para resumir esta versión de un modelo híbrido, el empleo se divide en tres categorías: empleo formal, empleo informal superior y empleo informal inferior de subsistencia. Existen pocas o ninguna barrera para ingresar en las actividades inferiores de subsistencia. Algunas barreras dificultan el movimiento hacia el empleo informal superior o el empleo formal. Por lo tanto, el empleo informal está segmentado en actividades superiores e inferiores, con poca movilidad entre los dos segmentos. Tal como con algunos enfoques del lado de la demanda, la reglamentación formal y la protección reducen la demanda de trabajo y limitan las oportunidades laborales en la economía formal. Las barreras para la movilidad hacia los empleos formales y la reducción de la demanda de trabajo en la economía formal generan la *exclusión* de uno de los grupos de personas trabajadoras del empleo formal (es decir, trabajan involuntariamente en empleo informal). El empleo formal y el empleo informal inferior son más o menos equivalentes en términos de calidad laboral. Por consiguiente, ante costos más altos de la formalización, algunas personas, relativamente privilegiadas, trabajarán u operarán sus empresas en la informalidad. Eligen *escapar* de la esfera de la regulación y la política pública del gobierno (es decir, eligen voluntariamente el empleo informal).

Los modelos híbridos representan un avance sobre algunos de los enfoques previos y más simples en el hecho de que reconocen un grado de heterogeneidad entre las actividades informales y tienen en cuenta las barreras para la movilidad, no solo entre el empleo formal y el informal, sino también entre los diferentes tipos de empleo informal. También combinan la capacidad de acción individual y la elección con características estructurales de los mercados de trabajo de los países en desarrollo. Dentro de este enfoque híbrido particular, el sistema de protección social representa un aspecto estructural de la economía que impacta sobre la demanda de trabajo formal y los incentivos asociados con el involucramiento en los distintos tipos de empleo. El grado en que puede considerarse que la protección social y las políticas fiscales conexas contribuyen a una informalidad

más penetrante depende de la medida en que se determine que la protección social y dichas políticas fiscales son la causa subyacente de la segmentación múltiple de los mercados de trabajo en los países en desarrollo, en relación con otras causas como la acumulación insuficiente de capital, las imperfecciones no reglamentarias del mercado y otros obstáculos a la movilidad del mercado de trabajo. El análisis previo de los enfoques del lado de la demanda y del lado de la oferta sugiere que las políticas de protección social no son las principales culpables a la hora de explicar la existencia de la informalidad y por qué persiste (incluso en los modelos híbridos).

Situación en el empleo remunerado y protección social

La relación entre la informalidad y los sistemas de protección social está fuertemente influenciada por la situación en el empleo. La situación en el empleo determina qué personas trabajadoras con empleos remunerados están cubiertas por la protección social existente y es un aspecto crítico cuando consideramos cómo los sistemas de protección social *deberían* ser diseñados. La situación en el empleo había sido definida por estas categorías generales: (1) empleo remunerado/persona asalariada y (2) autoempleo (con las subcategorías de persona empleadora, cuentapropista y persona trabajadora familiar auxiliar). Las diferencias en la protección social entre estas categorías son evidentes. Para dar un ejemplo claro, las normas laborales y gran parte del derecho laboral reglamentan las relaciones de trabajo entre las personas empleadoras y las personas asalariadas, por ejemplo, las leyes del salario mínimo, pero estas leyes y reglamentos usualmente no se extienden a las personas autoempleadas. Incluir la informalidad en el análisis agrega una nueva dimensión. Las personas trabajadoras asalariadas en empleo informal, por definición, no disfrutaban de la misma protección social que las personas trabajadoras asalariadas en empleo formal.

La tradicional Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93) descrita anteriormente fue revisada en la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2018 y se adoptó un nuevo sistema de clasificación (CISO-18).⁴ De acuerdo con el sistema de clasificación revisado, las amplias categorías de “persona asalariada” y “autoempleo” fueron reemplazadas por “trabajadores independientes” y “trabajadores dependientes”. Algunas formas de empleo bajo la categoría previa de autoempleo –específicamente contratistas dependientes y personas trabajadoras familiares auxiliares– se colocaron en la categoría de personas trabajadoras dependientes, junto con las personas empleadas asalariadas y por cuenta ajena.

A fin de incorporar la informalidad en el concepto de situación en el empleo, es útil alejarse de las categorías establecidas y mirar las categorías subyacentes que determinan la situación en el empleo, independientemente del sistema de clasificación utilizado. Las diferencias en la situación en el empleo están motivadas por dos factores: (1) el grado de autonomía/autoridad y (2) el grado de riesgo (Husmanns, CISO-18).

Según las definiciones de la CISE-93, que enfatiza la diferencia entre empleo asalariado y autoempleo, se considera que el empleo asalariado está caracterizado por una autonomía/autoridad baja y por riesgo bajo (autonomía baja porque las actividades de las personas empleadas asalariadas son controladas por una persona supervisora o jefa, y riesgo bajo porque las personas asalariadas

⁴ Las categorías previas de la situación en el empleo están basadas en el marco CISE-93 (CISE = Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo). Estas categorías fueron elaboradas más detalladamente con la adopción de la clasificación CISO-18. La clasificación CISO-18 incluye dos categorías amplias: personas trabajadoras independientes (en lugar de autoempleadas) y personas trabajadoras dependientes (que incluye a las personas trabajadoras asalariadas). Las subcategorías de las personas trabajadoras independientes son las siguientes: personas empleadoras (en las empresas o en las empresas del mercado doméstico), personas propietarias de empresas sin personas empleadas y personas trabajadoras por cuenta propia. Las categorías de personas trabajadoras dependientes son las siguientes: contratistas dependientes, personas empleadas (permanentes, con contrato de duración determinada, de corta duración y ocasionales y aprendices) y personas trabajadoras familiares auxiliares. <https://ilostat.ilo.org/es/resources/concepts-and-definitions/classification-status-at-work/>

reciben ingresos de montos predecibles por determinado trabajo (por ejemplo, un sueldo). En cambio, se considera que el autoempleo está caracterizado por autonomía y riesgo altos (autonomía alta porque se asume que las personas autoempleadas son sus propias supervisoras, y riesgo alto porque los ingresos del empleo son impredecibles (es decir, están basados en ganancias y costos volátiles y no en salarios predecibles).

La clasificación del empleo asalariado como de autonomía baja/riesgo bajo se aplica más correctamente al empleo formal asalariado con condiciones de empleo estandarizadas (en donde la protección laboral y legal reducen los riesgos). En la ausencia de estas protecciones, como en el caso del empleo informal asalariado, el empleo asalariado se caracterizaría más correctamente por autonomía baja/riesgo alto. De manera similar, no puede decirse que todas las formas de autoempleo involucran grados altos de autonomía o autoridad. Algunas personas trabajadoras autoempleadas tienen solo pocas (o incluso una) personas clientas y, bajo estas condiciones, son altamente dependientes de las decisiones de sus clientes. Las personas trabajadoras autoempleadas en la economía “gig” o de plataformas, como las personas conductoras de Uber o las personas trabajadoras a destajo en domicilio en el eslabón más bajo de las cadenas de valor, establecen algunas de sus propias condiciones de empleo (como las horas de trabajo), pero no otras (como las tarifas que cobran por sus servicios). Por lo tanto, algunas personas trabajadoras autoempleadas también deberían estar incluidas en la categoría de autonomía baja/riesgo alto.

El grado de autonomía/autoridad se relaciona directamente con el grado de poder que poseen las personas trabajadoras en sus relaciones laborales. Cuando las personas trabajadoras tienen un bajo grado de autonomía o autoridad, esto equivale a decir que las otras personas tienen algún grado de poder sobre sus actividades. Claramente, las personas empleadas tienen menos poder que las personas empleadoras en los mercados de trabajo, y las normas laborales y la sindicalización ayudan a crear una distribución de poder más equilibrada para las personas trabajadoras asalariadas en empleo formal. Las personas autoempleadas en empleo informal también pueden enfrentar desequilibrios de poder en el mercado. Aunque no intercambian formalmente su trabajo por un salario, sí se percatan del valor de su trabajo mediante un número de transacciones del mercado. Las personas vendedoras ambulantes operan en condiciones extremadamente competitivas, pero dependen de personas proveedoras para los bienes que venden. Las personas proveedoras a menudo tienen más poder de mercado que las personas vendedoras. Las personas manufactureras de ámbito reducido venden sus productos a grandes intermediarias (y estas intermediarias frecuentemente gozan de mayor poder de mercado que las empresas informales). Este tipo de distribución desigual del poder de mercado indica que las personas trabajadoras autoempleadas están sujetas a formas de dependencia que limita su autonomía.

La Tabla 1 resume esta discusión. El empleo asalariado formal estandarizado se caracteriza por autonomía y riesgo bajos, mientras que las conceptualizaciones tradicionales de autoempleo (las personas “empendedoras”) se caracterizan por autonomía y riesgo altos. Sin embargo, existen muchas formas de empleo precario, informal y dependiente que no encaja en ninguna de estas categorías y que se caracterizan más apropiadamente por autonomía baja y riesgo alto. Los acuerdos de empleo que gozan de autonomía alta y riesgo bajo son relativamente poco comunes. Entre los ejemplos se incluirían los trabajos profesionales de alta calidad con fuerte protección de empleo (por ejemplo: docentes titulares de universidades).

Tabla 1 Riesgo, autonomía, autoridad y situación en el empleo

	Riesgo alto	Riesgo bajo
Autonomía baja (poder limitado/grado de capacidad de acción)	Autoempleo dependiente, empleo asalariado precario, trabajo no remunerado por fuera del mercado.	Empleo asalariado formal estandarizado
Autonomía alta (alto grado de capacidad de acción)	Empleo “emprendedor” o autoempleo independiente	Trabajos profesionales de gama superior con protección del empleo

Aunque la Tabla 1 se enfoque casi exclusivamente en el trabajo de mercado asalariado, el trabajo no remunerado por fuera del mercado representa una categoría de trabajo que también implica autonomía baja y riesgo alto. El trabajo no remunerado está sujeto a las dinámicas de los hogares y de la comunidad, que son distintas de, pero están influidas por, las dinámicas del mercado. Además, los roles y las desigualdades de género juegan un papel dominante a la hora de determinar la división laboral entre trabajo del mercado y por fuera del mercado. Estas cuestiones no pueden excluirse de una discusión sobre la situación en el empleo y las políticas de protección social.

¿Cuál es la importancia de indagar sobre las particularidades de la situación en el empleo para las políticas de protección social? Las políticas de protección social están relacionadas específicamente con el empleo (y están atadas a la situación en el empleo) cuando pretenden ayudar a las personas trabajadoras a gestionar los riesgos (por ejemplo, el seguro de desempleo) o a abordar las desigualdades de poder (por ejemplo, las políticas de salario mínimo para enfrentar el poder de mercado de las personas empleadoras). Aunque la protección laboral frecuentemente se diseña con las personas empleadas asalariadas en mente, la necesidad de abordar las desigualdades de poder y de gestionar los riesgos también aplica para las formas de autoempleo, en particular la categoría de “autonomía baja/riesgo alto”.

Esto limita la desvinculación de la protección social de la situación en el empleo. Cuando la protección apunta específicamente a abordar las cuestiones relacionadas con las relaciones laborales en sí mismas, no pueden desvincularse en ninguna forma coherente. Sin embargo, la protección social no siempre apunta específicamente a abordar los riesgos o las dinámicas de poder dentro de las relaciones laborales. Pueden tener alcances más amplios, como el acceso a atención médica, un ingreso o beneficios básicos de seguridad social. Para estos tipos de protección social, un enfoque universal que no condicione cierta protección social según la situación en el empleo representa un mejor resultado.

Las políticas de protección social que apuntan a eliminar las desigualdades de poder o mitigar los riesgos tienen menos posibilidad de afectar negativamente a las partes del mercado de trabajo o el grado de informalidad. Un ambiente económico menos volátil permitiría que las personas trabajadoras en empleo informal tomen mejores decisiones e inviertan (en sus propias habilidades, sus empresas), lo que mejoraría, y no erosionaría, la calidad de sus empleos. El poder de mercado concentrado, como el poder monopsonio de las personas empleadoras, representa una falla en el mercado que provoca peores mercados de trabajo resultantes para las personas trabajadoras asalariadas. La protección social que reduce un equilibrio de poder desigual no conducirá necesariamente a mayor informalidad o a peores resultados para las personas trabajadoras en empleo informal. De hecho, en estas situaciones, las mejores intenciones conducen a mejores resultados.

Protección social para las personas trabajadoras autoempleadas

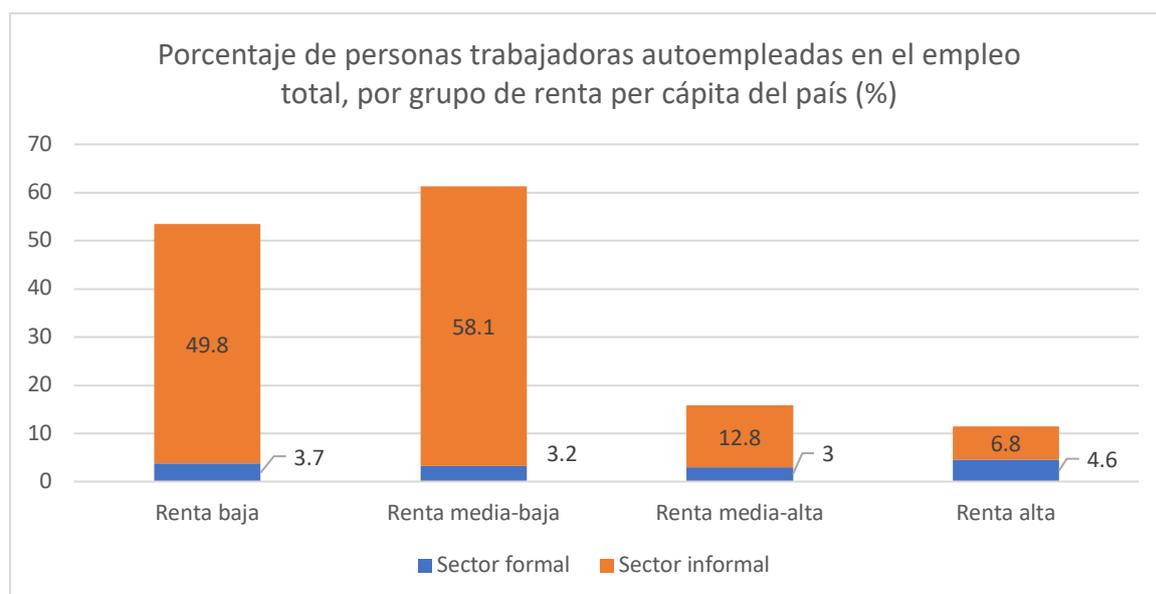
Plantear la cuestión de la situación en el empleo destaca la importancia de reconocer el desafío de una protección social apropiada para las personas trabajadoras autoempleadas. Si bien los problemas de brindar protección social a las personas trabajadoras en empleo informal en general son obviamente significativos y variados, son incluso más cruciales en el caso de las personas trabajadoras autoempleadas. Para estas personas, no existen personas empleadoras que podrían considerarse parcialmente responsables de brindarles protección legal o social. Además, el derecho laboral y la reglamentación del mercado de trabajo con frecuencia están diseñados teniendo a las personas empleadas asalariadas en mente y no pueden aplicarse a las personas autoempleadas.

Es verdad que existe una amplia prevalencia de subcontratación de tanto bienes como servicios y una tendencia creciente a etiquetar a las pequeñas empresas productoras de bienes y servicios como “contratistas independientes”, incluso cuando realmente dependen de una empresa particular. Esto significa que, aunque haya algún tipo de relación laboral, en realidad está escondida, por motivos legales y de política claramente. Por lo tanto, incluso aquellas personas trabajadoras que están atadas a compañías particulares como proveedoras no tienen ningún recurso legal y terminan siendo responsables de su propia remuneración, seguridad y otras condiciones de trabajo, como la seguridad social. Nuevamente, representan personas trabajadoras con autonomía baja y riesgo alto.

Se trata de una preocupación mucho más amplia de lo que a menudo se percata. La Figura 2 muestra el porcentaje de personas trabajadoras autoempleadas del total de empleos (reconocidos), desglosado por grupos de renta per cápita de los países. (Están basados en las estimaciones de la OIT realizadas en 2019, utilizando la información más reciente disponible en ese momento). Debería señalarse que incluso estas son subestimaciones significativas, porque excluyen a todas aquellas personas dedicadas al trabajo no remunerado, ya sea dentro del hogar o en la comunidad. Claramente estas personas trabajadoras no son menos merecedoras de protección social. En algunos países (especialmente en regiones como el Sur de Asia) dichas personas trabajadoras no remuneradas, en particular las mujeres, constituyen incluso una gran proporción de las personas en edad de trabajar, aunque típicamente las clasifiquen como que “no son parte de la fuerza de trabajo”.

En países de ingresos bajos o medio-bajos, las personas trabajadoras autoempleadas representan más de la mitad del total de las personas trabajadoras reconocidas. En los países de ingresos medio-bajos, constituyen casi dos tercios del empleo. Solo una pequeña proporción de este grupo trabaja en el sector formal, aunque esta proporción es mucho más grande entre el total de las personas trabajadoras autoempleadas en los países de ingresos medio-altos o altos.

Figura 2



Fuente de las Figuras 2-4: Cálculos a partir de datos de la OIT 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_723318.pdf, consultados el 7 de enero de 2023.

El hecho de que los países de renta media-baja muestren una proporción tan elevada de autoempleo puede atribuirse en buena medida a su enorme presencia en dos regiones en particular: el Sur de Asia (SA) y Oriente Medio y África del Norte (MENA). La figura 3 sugiere que casi 9 de cada 10 personas empleadas en el Sur de Asia y 3 de cada 4 en la región MENA son personas trabajadoras autoempleadas. Esto indica una prevalencia sorprendente del autoempleo en estas regiones. Pero incluso en otros países en desarrollo el autoempleo representa una proporción importante del total del empleo; en el Este de Asia y el Pacífico, que posee la presencia más baja, incluso representa casi un cuarto. Obviamente, la protección social mediante contratos laborales apenas tocaría la superficie de la garantía de la protección social en tal contexto.

Figura 3

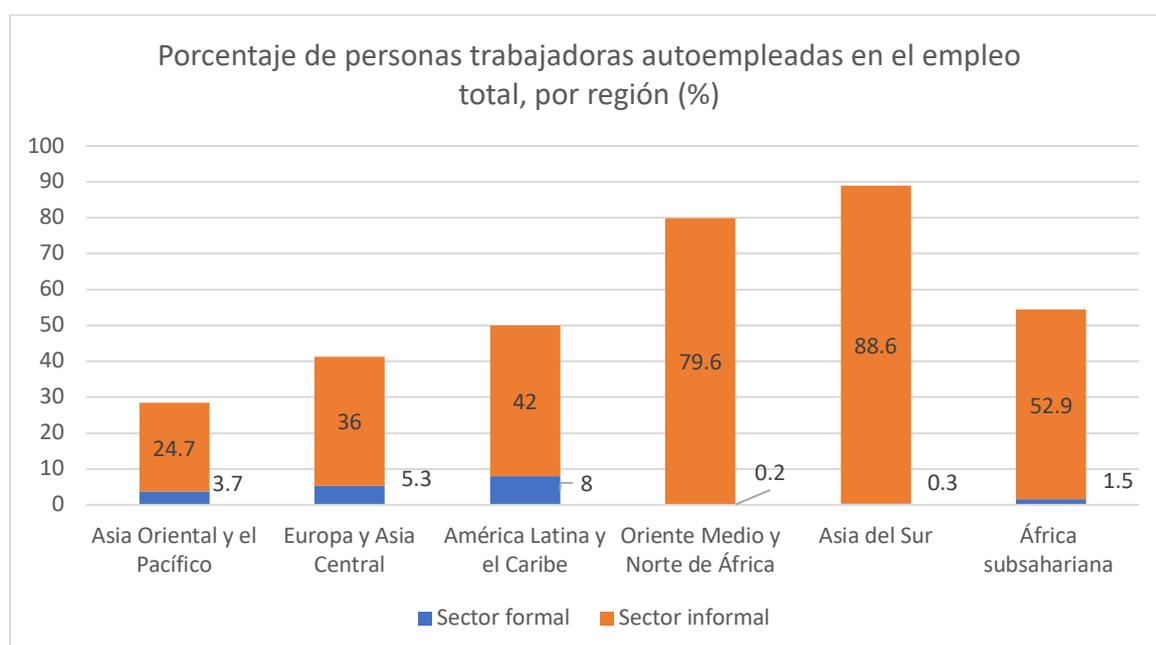
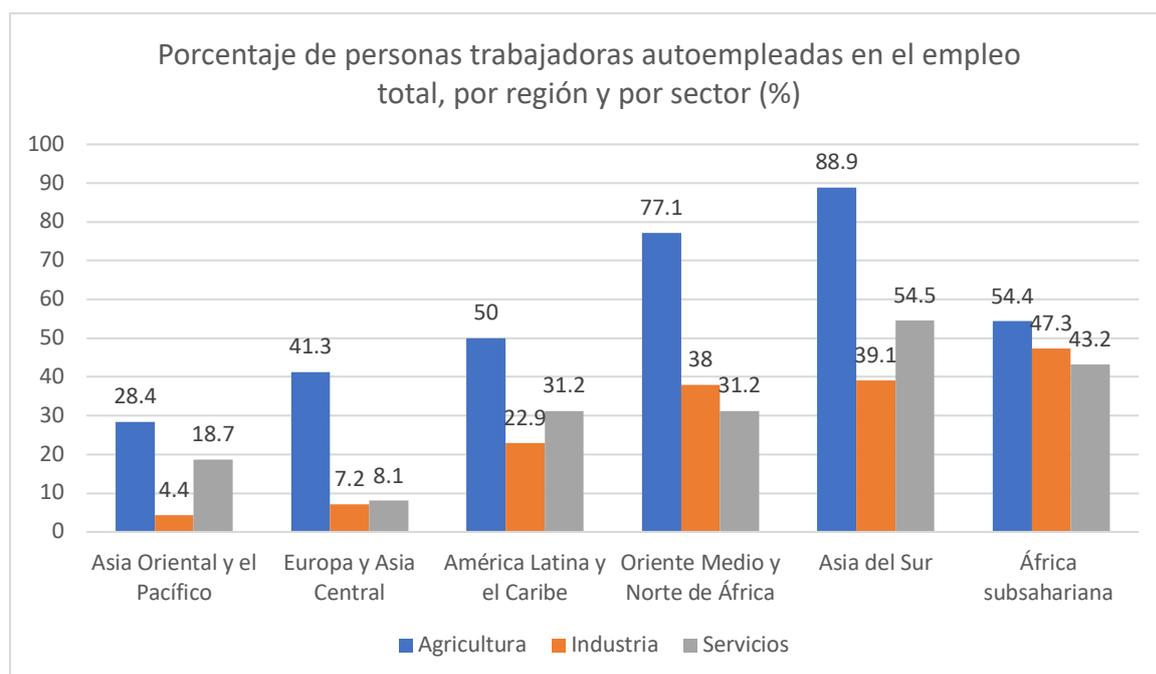


Figura 4



Con frecuencia se cree que la mayoría de las personas trabajadoras autoempleadas tienden a trabajar en la agricultura o en servicios de pequeña escala, mientras que es más probable que la industria (incluida la manufactura, la construcción y los servicios públicos) tenga otras formas de empleo. Pero la Figura 4 desmiente tales conclusiones simplistas. Es cierto que la agricultura muestra la proporción más grande de personas trabajadoras autoempleadas entre los tres sectores, en todas las regiones en desarrollo. En el Sur de Asia y en África subsahariana, las personas trabajadoras autoempleadas representan más de la mitad o casi la mitad de los empleos de servicios. Pero la industria también muestra proporciones significativas de autoempleo: casi el 48 % en África subsahariana y casi el 40 % en la región MENA. Incluso en América Latina y el Caribe las personas trabajadoras autoempleadas representan el 23 %, casi un cuarto, del total de los empleos industriales.

¿Cómo se puede brindar protección social a estas personas trabajadoras según su situación en el empleo? En primer lugar, está la cuestión de la clasificación: el hecho de que por propósitos legales se trata como persona trabajadora autoempleada a muchas personas trabajadoras independientes que en realidad dependen de una compañía o empresa particular, como se mencionó anteriormente. Clásicos ejemplos recientes son las personas conductoras de Uber o repartidoras de Amazon, a quienes estas compañías han intentado tratar como “contratistas independientes” con quienes trabajan, en jurisdicciones particulares. Pero dichos ejemplos también han proliferado en el sector manufacturero, en donde grandes compañías subcontratan partes particulares del proceso de producción a personas trabajadoras en domicilio o a microempresas, a menudo en muy complejas cadenas mundiales de valor. La reciente expansión del trabajo en plataformas en línea ha creado muchas más relaciones de empleo disfrazadas. Lidar con ellas requiere cambios reglamentarios que reconozcan el impacto de las nuevas tecnologías en la organización de procesos de producción.

Las personas trabajadoras autoempleadas asumen todos los riesgos de la producción, por lo cual sus ingresos también suelen ser más casuales, volátiles e intermitentes. Más frecuentemente (y en especial en el sector informal) es posible que su trabajo sea de productividad y de remuneración relativamente bajas. Todo esto dificulta incluso más que puedan contribuir a esquemas de seguridad social que dependen implícitamente de las contribuciones tanto de las personas empleadoras y trabajadoras y que son rígidas en términos de montos y calendario. Esto a su vez significa que

existen justificaciones para la existencia de esquemas de seguridad social dedicados a las personas trabajadoras autoempleadas, que brindaría mayor flexibilidad a las contribuciones.

Sin embargo, todo esto aún excluye a cientos de millones de personas trabajadoras no asalariadas (predominantemente pero no solo mujeres) que también merecen protección social, más allá de su situación en el empleo. Esto hace que los argumentos a favor de un piso o nivel mínimo de protección social universal sean aún más convincentes. Como se ha enfatizado repetidamente, esto puede contener muchos elementos, pero hay algunas características que se deben contener en todas las sociedades. Entre ellas están el acceso a la asistencia sanitaria esencial, incluida la atención materna; las garantías de las necesidades básicas de las infancias mediante un nivel básico de ingresos, como por ejemplo a través de ayudas infantiles, que brindarían acceso a nutrición, educación, cuidado o cualquier otro bien o servicio necesario; nivel básico de ingresos para personas en edad activa que son incapaces de ganar ingresos suficientes, en especial en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; y nivel básico de ingresos para personas mayores en forma de pensiones.

La evidencia de resultados positivos

Como se mencionó anteriormente, la evidencia de que la protección social reduce los resultados del mercado de trabajo en términos de oportunidades de empleo para las personas trabajadoras es al menos limitada, y típicamente muestra muy poco impacto, y algunos estudios muestran un impacto positivo. Los estudios empíricos transnacionales sobre el impacto de la protección social en el empleo y la formalización han generado resultados extremadamente variados e incluso divergentes, que dependen significativamente de los países y de los periodos elegidos, como también de la naturaleza específica de las regresiones u otros métodos utilizados. En cualquier caso, tales estudios tienden a tener varias limitaciones analíticas y metodológicas, principalmente debido a las dificultades para la atribución cuando muchos factores están en juego simultáneamente, y al problema de agrupar según muy diferentes contextos socioeconómicos nacionales y locales. Algunas de las críticas ya se han mencionado y no necesitan más elaboración. A continuación, consideramos en cambio algunos ejemplos positivos de cómo se han dado en la práctica la protección social y una mayor formalización. Estas refuerzan principalmente algunos de los puntos teóricos mencionados anteriormente.

Uruguay brinda un reciente ejemplo interesante donde una significativa formalización y cobertura de seguridad social de la población ocupada avanza rápidamente, a la par del aumento en los niveles de empleo. La informalidad en el empleo, medida a través de la falta de registro a la seguridad social, pasó de 40 % en 2002 (35 % en 2006) a 25,3 % en 2016, con niveles similares de informalidad para las mujeres y los hombres. Los empleos registrados (formales) aumentaron de 1 millón en 2006 a 1,45 millones en 2016 (Martínez et al. 2018). Uno de los elementos de los cambios constitucionales que permitieron esto fue la creación de una alianza administrativa entre la autoridad tributaria y la institución de seguridad social. El régimen de monotributo resultante estableció un esquema de recaudación simplificado y unificado para personas con pequeñas contribuciones, y permitió una ampliación de la cobertura para aquellas empresas que usualmente pagan impuestos, pero están fuera del sistema de contribución a la seguridad social, o viceversa. Esta herramienta demostró ser efectiva para la formalización de micro y pequeñas empresas, como así también para la ampliación de la cobertura de seguridad social a personas trabajadoras independientes, en especial mujeres.⁵ Los mecanismos de financiamiento y contributivos más flexibles abordaron la cuestión de la baja o variable capacidad contributiva de las personas trabajadoras en empleo informal. El esquema permitió la subvención de contribuciones de seguridad social para personas trabajadoras independientes y microempresas mediante la incorporación de las personas con bajos ingresos a los esquemas de pensiones y prestaciones de salud. Si bien el esquema no está diferenciado por género,

⁵ <https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action?id=15067>

las empresas monotributo incluyen a un mayor porcentaje de mujeres, que componen casi el 60 % de las personas afiliadas al régimen de monotributo, tanto personas trabajadoras asalariadas como personas empleadoras.

El éxito de esta iniciativa ha generado que se desarrollen esquemas similares en Brasil (SIMPLES, un esquema tributario simplificado diseñado para micro y pequeños negocios) y en Ecuador (RISE o Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador, que incluye un descuento del 5 % en contribuciones a la seguridad social para las personas trabajadoras afiliadas que están al día con los pagos tributarios).

Es importante recordar que este esquema tributario y de seguridad social en Uruguay fue aplicado en el contexto de un foco en una política más amplia de empleo que genere crecimiento económico, que garantice los derechos de las personas trabajadoras y que aumente el poder de negociación y expanda varios otros esquemas de protección social.⁶ Nuevamente, esto demuestra que la informalidad no puede ser reducida a una consecuencia de las intervenciones del mercado de trabajo o las políticas de protección social. En cambio, la informalidad depende de un conjunto más amplio de factores que impactan sobre el proceso de desarrollo. Además, la negociación colectiva fue promovida por la restitución y la expansión de los Consejos Salariales. El sistema de seguridad social se modificó de varias maneras: los años de trabajo exigidos para lograr la jubilación se redujeron de 35 a 30, con la misma edad jubilatoria de 60; se reformó la ayuda por desempleo; se computó un año adicional de trabajo a las mujeres por cada hijo o hija (con un máximo de cinco); se extendieron licencias especiales, como la de maternidad, paternidad y estudios; se aumentó la flexibilidad de los criterios para personas con discapacidad parcial o total; y se modificaron las contribuciones de las empresas unipersonales. Ya que todos estos beneficios solo se brindaban a las personas trabajadoras en empleo formal o registrado, la expansión de la formalización implicó un aumento significativo en estas formas de protección social para personas trabajadoras. La creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud en 2007 condujo a una expansión significativa de la cobertura y de las ayudas. Todo esto estuvo asociado no solo con un aumento significativo del empleo formal, pero también con mayores niveles de empleo en total. También existe evidencia de que estuvo asociado con descensos en la desigualdad salarial durante este periodo (Amarante et al. 2016).

Con respecto a la protección social para las personas trabajadoras autoempleadas, la experiencia de varios países identifica diversos mecanismos que pueden ser adoptados (Durán-Valverde et al 2013). Una innovación significativa (ejemplificada en el régimen de monotributo de Uruguay) es la de asegurar categorías diferenciadas para las contribuciones de seguridad social, con requisitos más flexibles y desagregados según el tipo de empleo y el nivel de ingresos. Tales categorías podrían extenderse para incluir también mecanismos no contributivos. Efectivamente estas diferencias deben ser financiadas mediante subsidios públicos, pero la evidencia de Brasil, Cabo Verde y Costa Rica sugiere que no necesitan ser onerosos y que pueden contribuir a una cobertura significativamente más amplia, en especial para el seguro de salud.

También se ha demostrado que son útiles los mecanismos de registro colectivo, que permiten que las personas trabajadoras independientes se agrupen en organizaciones independientes, como asociaciones o cooperativas de personas productoras para ingresar en acuerdos de seguro colectivo o grupal con un esquema de seguridad social. Esto se ha utilizado para las personas agricultoras en Costa Rica y en las políticas públicas de seguro de salud en Colombia. Para las personas trabajadoras agricultoras independientes, personas pescadoras y con otros empleos en actividades primarias, varios esquemas, como el Seguro Social Campesino de Ecuador y el Fondo Mutuo de Agricultura Social de Francia, han sido exitosos.

⁶ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/presentation/wcms_635189.pdf

Claramente existen dificultades prácticas para asegurar una cobertura más amplia de los diferentes esquemas de protección y seguridad sociales. Se ha argumentado que el registro obligatorio puede ser un medio importante de lograr esto. Las ventajas de esto tienen que ser consideradas en contextos específicos, ya que en algunos casos podrían ser superadas por las desventajas. Pero la responsabilidad y la rendición de cuentas claramente tiene que caer sobre la autoridad de seguridad social pertinente y no sobre las personas participantes.

Sin embargo, algunos intentos de regular y formalizar tipos particulares de empleo informal, como el trabajo doméstico remunerado tanto en Uruguay como en Argentina, han sido menos exitosos (González-Francesse et al 2021). Esto señala las dificultades de aplicar modelos tradicionales de protección del trabajo remunerado sin reconocer adecuadamente las circunstancias sociales y económicas específicas, las diferencias de género y las relaciones de poder en cada lugar. Tales cuestiones también se evidencian en otros estudios de intentos de países de formalizar el empleo informal de las mujeres, como en Tailandia, Marruecos, Ghana, India y Sudáfrica (Ghosh, ed. 2021). Estos asuntos se ven subrayados por un estudio que analiza el uso de los sistemas de protección social existentes para brindar ayuda de emergencia a las personas trabajadoras en empleo informal tras la pandemia de la COVID-19 en Sudáfrica. Existen dificultades para reflejar a las personas trabajadoras en empleo informal en los sistemas burocráticos que carecen de suficiente flexibilidad. Esto refuerza la necesidad de ampliar la protección social a las personas trabajadoras en empleo informal según sistemas que involucren representación igualitaria, protección social universal y financiamiento progresivo y sostenible (StreetNet Internacional et al. 2021).

Conclusiones

Los dos principales enfoques que vinculan las políticas de protección social con niveles de informalidad más elevados (los argumentos del lado de la demanda y del lado de la oferta) a menudo plantean la cuestión en términos de contrapartidas o sacrificios (*trade-offs*), donde la ampliación de la protección social hacia las personas trabajadoras asalariadas causaría distorsiones indeseadas en los mercados de trabajo de las economías en desarrollo. El presente documento cuestiona este marco teórico. Aceptar esta idea de contrapartidas brinda una base insuficiente para explorar políticas alternativas. Reducir la informalidad requeriría hacer retroceder la protección social, lo que, contra toda lógica, aumenta la informalidad del trabajo remunerado –ya que uno de los sellos del empleo informal es la falta de protección social–. La evidencia empírica sugiere que la relación negativa entre el nivel de informalidad y el alcance de la protección social vinculada al empleo es relativamente modesta o desdeñable. Por lo tanto, culpar a la protección social por los niveles de informalidad está fuera de lugar. Un conjunto mucho más amplio de factores influye en el nivel y los cambios de empleo informal. La informalidad debería verse como un desafío del desarrollo, no simplemente como un problema del mercado de trabajo.

No significa que las políticas de protección social no tengan (o no puedan tener) un efecto en la informalidad. Sin embargo, mucho depende de cómo se diseñan las políticas sociales. Las políticas de protección social que se niegan a reconocer el contexto en el que fueron introducidas pueden tener consecuencias indeseadas. Una línea de investigación mucho más fructífera sería explorar cómo diseñar políticas de protección social efectivas, en vez de medirlas con la creación de empleos formales. La protección social que puede desvincularse de la situación en el empleo, es decir, un piso o nivel mínimo de protección social universal, es claramente un paso en la dirección correcta. Sin embargo, no toda protección social puede desvincularse de la situación en el empleo. Se necesita para abordar los riesgos más elevados y la distribución asimétrica de poder en las relaciones de trabajo. De manera importante, la cuestión del riesgo y el poder es relevante tanto para el empleo asalariado como para el autoempleo. A menudo, las discusiones sobre políticas de protección social no integran bien el autoempleo, incluso cuando este representa la mayor proporción del empleo informal.

Nuestra conclusión es que las buenas intenciones para mantener y ampliar la protección social pueden arrojar mejores resultados. Este documento ha esbozado formas en las que pueden evitarse las consecuencias indeseadas. El estudio de caso de Uruguay brinda un ejemplo importante sobre cómo esto ha ocurrido en la práctica. A fin de cuentas, es importante alejarse del supuesto de contrapartidas tajantes y adoptar un nuevo enfoque para la cuestión de la protección social y la informalidad.

Bibliografía

Amarante, V., R. Arim y M. Yapor. 2016. "Decomposing inequality changes in Uruguay: the role of formalization in the labor market" [Cambios para desintegrar la desigualdad en Uruguay: el papel de la formalización en el mercado de trabajo]. *IZA Journal of Labor & Development*, 5(1), 1-20.

Aterido, Reyes, Mary Hallward-Driemeier y Carmen Pagés. 2011. "Does expanding health insurance beyond formal-sector workers encourage informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular" [¿Expandir el seguro médico por fuera de los sectores de personas trabajadoras en empleo formal promueve la informalidad? Medición del impacto del Seguro Popular de México]. *Documento de trabajo sobre investigación de políticas públicas 5785*. Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial.

Bassier, I., Budlender, J., Zizzamia, R., Leibbrandt, M., & Ranchhod, V. (2021). Locked down and locked out: Repurposing social assistance as emergency relief to informal workers [Aislamiento e integración: readaptar la asistencia social como ayuda de emergencia para las personas trabajadoras en empleo informal]. *World Development*, vol. 139, 105271.

Bosch, Mariano y Raymundo Campos-Vázquez. The trade-offs of social assistance programs in the labor market: the case of the "seguro popular" program in Mexico [Las contrapartidas de los programas de asistencia social en el mercado de trabajo: el caso del programa Seguro Popular en México]. Documento de Trabajo XII-2010. Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Camacho, Adriana, Emily Conover, Alejandro Hoyos. 2009. Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment [Los efectos del sistema de protección social de Colombia sobre las elecciones de las personas trabajadoras entre el empleo formal e informal]. Documento de Trabajo 2009-18. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Universidad de los Andes.

Chen, Martha, Joann Vanek, Francie Lund, James Heintz, Renana Jhabvala y Christine Bonner 2005. 2005. *Women, Work and Poverty: Progress of the World's Women* [Mujeres, trabajo y pobreza: los avances de las mujeres en el mundo en 2005]. Nueva York: UNIFEM.

Dube, Arindrajit. 2019. Impacts of minimum wages: review of international evidence [Impactos de los salarios mínimos: repaso de la evidencia internacional]. Informe independiente para el Gobierno del Reino Unido.

Durán-Valverde, Fabio, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira y Lou Tessier. 2013. "Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay" [Innovaciones en la ampliación de la cobertura de la seguridad social a personas trabajadoras independientes: experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay]. *Documento ESS n.º 42*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Fields, Gary. 1975. Rural-urban migration, urban unemployment and underemployment, and job search activity in LDCs [Migración rural-urbana, desempleo urbano y subempleo, y actividad de búsqueda laboral en países menos desarrollados]. *Journal of Development Economics* 2(2): 165—87.

Fields, Gary. 1990. Labour market modelling and the urban informal sector: theory and evidence [Modelización del mercado de trabajo y el sector informal urbano: teoría y evidencia]. En D. Turnham, B. Salomé y A. Schwarz (eds.). *The Informal Sector Revisited* [Reexamen de la economía formal]. París: OCDE, Centro de Desarrollo, pp. 49-69.

Franco, Javier, Daniel Mendoza, Melanie Marchant, Mónica Orozco, Roberto Vélez-Grajales. 2022. "A critical review of the literature of the impact of social protection and informality" [Un repaso crítico de la bibliografía del impacto de la protección social y la informalidad]. Informe preparado por el programa de Protección Social de WIEGO.

Ghosh, Jayati. ed. 2021. *Informal Women Workers in the Global South. Policies and Practices for the Formalisation of Women's Employment in Developing Economies* [Trabajadoras informales en el Sur Global: políticas y prácticas para la formalización del empleo de las mujeres en las economías en desarrollo]. Routledge.

González-Francesse, Rocío, Lorena Funcasta y Karina Boggio. 2021. "The formalization of paid domestic work in Uruguay and Argentina: lessons and challenges to public health" [La formalización del trabajo doméstico remunerado en Uruguay y Argentina: aprendizajes y desafíos para la salud pública]. *Saude e Sociedade*, vol. 30, n.º 4. <https://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/190633>

Harris, John y Michael Todaro. 1970. Migration, Unemployment and Development: a two-sector analysis. [Migración, desempleo y desarrollo: un análisis de dos sectores]. *American Economic Review*, 60(1), pp. 126—142.

Levy, Santiago. 2008. *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México: Editorial Océano. Primera edición en inglés: 2008. Primera edición en español: 2010.

Lewis, Arthur. 1954. Economic development with unlimited supplies of labor [Desarrollo económico con ofertas ilimitadas de trabajo]. *The Manchester School*, 22(2). 139—91.

Loayza, Norman. 1996. The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America [Las economías del sector informal: un modelo simple y alguna evidencia empírica de América Latina]. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45: 129--62;

Mahoney, William. 2004. Informality revisited [Informalidad revisitada]. *World Development*, 32(7): 1159--78;

Martínez, Juan Pablo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Pablo Casali y Organización Internacional del Trabajo (coord.). 2018. *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay 2005-2016. Aportes desde Uruguay en el centenario de la OIT*. Gobierno de Uruguay. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/publicaciones/MTSS%20Formalizaci%C3%B3n%20en%20Uruguay.pdf>

Neumark, David y William Wascher. 2008. *Minimum Wages* [Salarios mínimos]. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Neumark, David y William Wascher. 2021. Myth or measurement: what does the new minimum wage research say about minimum wages and job loss in the United States? [Mito o medición: ¿qué dice la investigación sobre el salario mínimo acerca de los salarios mínimos y la pérdida de empleos en Estados Unidos?]. *Documento de trabajo de NBER n.º 28388*. Cambridge, Massachusetts: Oficina Nacional de Investigación Económica.

Perry, Guillermo, William Maloney, Omar Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informalidad: escape y exclusión*. Washington, DC: Banco Mundial. Primera edición en español: enero de 2008.

Saget, Catherine. 2001. Is the minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty? The experience of selected developing countries [¿El salario mínimo es una herramienta efectiva para promover el empleo decente y reducir la pobreza? La experiencia de algunos países en desarrollo seleccionados]. *Documento sobre el empleo 2001/13*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Seira, Enrique, Isaac Meza, Eduardo González-Pier y Eduardo Alcaraz. 2023. El programa de cobertura universal de salud de México, Seguro Popular, ¿realmente redujo el empleo formal? *Documento de trabajo de WIEGO n.º 46*.

https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/documento-de-trabajo-WIEGO-46_0.pdf

Stiglitz, Joseph. 1974. Alternative theories of wage determination and unemployment in LDCs: the labor turnover model [Teorías alternativas de determinación salarial y desempleo en países menos desarrollados: el modelo de rotación laboral]. *Quarterly Journal of Economics*, 88(2), pp. 194--227;

Stiglitz, Joseph. 1976. The efficiency wage hypothesis, surplus labor, and the distribution of labour in LDCs [La hipótesis de la eficiencia salarial, el plustrabajo y la distribución del trabajo en los países menos desarrollados]. *Oxford Economic Papers*, 28(2), pp. 185—207.

StreetNet Internacional, FITH, HomeNet Internacional, Alianza Internacional de Recicladoras y Recicladores, WIEGO. 2021. Documento de Posición sobre la Ampliación de la Protección Social a las Mujeres y los Hombres en la Economía Informal.

<https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/WIEGO%20and%20Nets%20-%20Position%20Paper%20on%20Social%20Protection%20-%20ILC%202021%20-Spanish.pdf>

Wagstaff, Adam y Wanwiphang Manachotphong. 2012. Universal health care and informal labor markets: the case of Thailand [Cobertura sanitaria universal y los mercados laborales informales: el caso de Tailandia]. *Documento de trabajo sobre investigación de políticas públicas 6116*. Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial.