

CAPÍTULO 4



Informalidad y adultos mayores: una mirada desde la perspectiva del hogar¹

Sebastián Nieto²

¹Este artículo se basa en varios trabajos de la OCDE, (OECD et al., 2021[22]), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery* y (OECD, forthcoming[14]), *Labour informality and households' vulnerabilities in Latin America*.

²Director del Centro de Desarrollo-Latinoamérica

INTRODUCCIÓN

La informalidad tiene implicaciones importantes sobre la calidad de vida de las personas. Este artículo recoge una mirada menos desarrollada en la literatura y se refiere a la informalidad del hogar y sus implicaciones sobre los adultos mayores y sus familias.

La informalidad laboral impacta la calidad de vida de los adultos mayores bajo diferentes facetas. La literatura se ha concentrado en el contexto del individuo, y en particular a estudiar las consecuencias en la vejez de las personas por no haber podido cotizar a lo largo de la vida laboral y en un determinado tiempo a un régimen de protección social lo cual afecta el acceso a una pensión y por lo tanto en sus ingresos futuros. Inclusive si logra obtener una pensión o un ingreso gracias a la existencia de regímenes que favorecen la inclusión de los trabajadores informales a algún sistema de ahorro o de asistencia social, la calidad de vida no es comparable con los trabajadores que estuvieron siempre a lo largo de la vida en el sector formal.

Por tanto, este artículo se concentra en un ámbito más amplio y menos estudiado en la literatura. Tiene como propósito principal analizar la dependencia de los adultos mayores dentro de los hogares y en particular estudia la situación de estas personas dependientes de acuerdo al grado de informalidad y las implicancias sobre el grupo familiar. Además, frente a ello, esta nota presenta una reflexión sobre el futuro de los sistemas de asistencia y protección para la región.

Para este fin, este artículo está organizado de la siguiente forma. Primero, presenta la caracterización de los hogares de acuerdo al grado de informalidad en América Latina. Segundo, se concentra en la relación entre la informalidad a nivel del hogar y el papel de los adultos mayores. Tercero, presenta desde una perspectiva internacional la alta desigualdad a nivel de los ingresos tanto para el total de la población como en los adultos mayores. Además,

insiste en los programas de asistencia social implementados durante la crisis del COVID-19 para apoyar a la población más vulnerable. Cuarto, este artículo reflexiona sobre algunas medidas que deberían tenerse en cuenta en el momento de repensar sistemas de asistencia y protección social en la región. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

LA MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD Y LA DIMENSIÓN DEL HOGAR

Desarrollar diferentes medidas de informalidad a nivel individual contribuye a comprender la heterogeneidad de la problemática y a dar cuenta de algunas de estas diferencias en las comparaciones internacionales. Sin embargo, estas tipologías no han ido más allá en el análisis de la informalidad desde la perspectiva del hogar. Por ejemplo, la situación de informalidad de los miembros que trabajan dentro de un hogar puede tener implicaciones en sus miembros dependientes.

Algunos de los efectos adversos de la informalidad en el bienestar de los hogares podrían mitigarse o agravarse en función de las condiciones de trabajo de sus miembros. Por ejemplo, el acceso de los hogares a los regímenes de seguridad social, que a menudo cubren a los cónyuges o a los hijos del contribuyente, y a los mercados de crédito, podría aumentar mediante el empleo formal de al menos un miembro del hogar. Por este motivo, los hogares en los que sólo hay trabajadores informales se enfrentan a vulnerabilidades diferentes o de distinta magnitud que los hogares mixtos (es decir, aquellos en los que al menos un miembro del hogar trabaja en la economía formal).

Por lo tanto, añadir la dimensión del hogar presenta una oportunidad para diseñar políticas públicas diferenciadas que atiendan necesidades específicas para mitigar efectivamente las vulnerabilidades y consecuencias negativas de la informalidad en el bienestar de los individuos y los hogares.

El análisis de la informalidad en América Latina enfrenta desafíos complejos, no sólo por las diferencias en las causas y composición entre los países, sino también en la estandarización de conceptos y medidas. La mayoría de las oficinas de estadística han hecho esfuerzos importantes para seguir los estándares internacionales en la medición de la informalidad. Sin embargo, las metodologías aún cambian de país a país y la posibilidad de asociar la informalidad con otras variables relativas a la pobreza, el bienestar y la calidad de vida dependen de la capacidad institucional (Alaimo et al., 2015[1]; Goñi Pacchioni, 2013[2]; Fernández et al., 2017[3]).

Uno de los mayores desafíos para producir medidas de informalidad comparables es la heterogeneidad que existe en la región en cuanto a su definición. Fernández y Villar (2017) muestran cómo éstas difieren entre los países de ALC. Por ejemplo, mientras que en Brasil todos los trabajadores por cuenta propia son considerados como informales, en Colombia y Uruguay, depende de si el trabajador contribuye a la seguridad social, y en México y Perú, está condicionado a la naturaleza sectorial de la empresa. Además, los sistemas de salud y de pensiones tienen marcos legales diferentes que complican la comparación. Países como Argentina y Brasil no tienen sistemas de salud contributivos. Por ello, las encuestas de estos países no incluyen en sus encuestas de población activa preguntas relacionadas con si el trabajador cotiza al sistema de salud, mientras que esta medida es la más utilizada en otros países (Fernández y Villar, 2017). Las heterogeneidades implican que la agregación de indicadores nacionales de informalidad puede ser engañosa en ausencia de una medición homogénea (Loayza, Servén y Sugawara, 2010; Fernández y Villar, 2017).

La flexibilidad en el concepto de sector informal y las diferencias en los marcos normativos han dado lugar a diferentes aplicaciones de los criterios establecidos en las resoluciones internacionales. Por

ejemplo, debido a las variaciones en los requisitos de registro, la aplicación de los criterios de las empresas no registradas produce diferentes medidas de informalidad, al igual que el uso de los criterios de tamaño del empleo (OIT, 2013). Además, las diferencias en las fuentes de datos, la cobertura, los puntos de corte, el tamaño de la empresa, entre otros, imponen algunas limitaciones a la comparabilidad internacional (Tornarolli et al., 2014; Gasparini y Tornarolli, 2009; OIT, 2013). Así, la existencia de heterogeneidad en la medición hace necesaria su armonización.

Por lo tanto, uno de los principales propósitos de este artículo es presentar una medida armonizada y estándar para definir los hogares informales en ALC y analizar la relación entre estos hogares y sus dependientes, principalmente la población de edad avanzada. Para lograr ese propósito, este artículo sigue la base de datos de Indicadores Clave de Informalidad basados en los Individuos y sus Hogares (KIlbIH) de la OCDE.

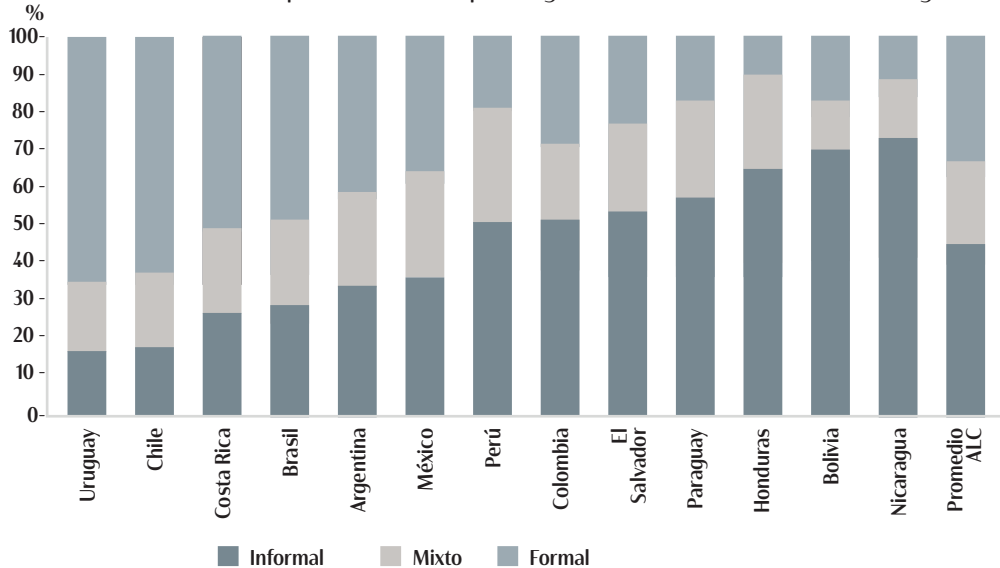
La base de datos KIlbIH se basa en la definición de empleo informal de la OIT (OIT, 2018). Estos criterios se aplican y se traducen en indicadores comunes a los micro conjuntos de datos de las encuestas nacionales de población activa o encuestas de hogares similares en América Latina y el Caribe (ALC). Como resultado, el conjunto de datos incluye 13 países de ALC que representan cerca del 65% de la población de la región y utiliza las encuestas de hogares de 2019 o el año más cercano disponible. Permite computar medidas de informalidad y otros indicadores de desarrollo a nivel individual y de hogares.

Tanto los hogares informales como los mixtos representan dos tercios de la población total de ALC. En promedio, casi la mitad (45,3%) de las personas en los países de ALC vive en un hogar que depende únicamente del empleo informal, el 21,7% vive en hogares con trabajadores formales e informales (hogares mixtos), y el 33,1% restante vive en hogares completamente formales (Gráfica 4.1). Los hogares muestreados para este análisis incluyen sólo los que

tienen al menos un miembro que trabaja, lo que representa entre el 90% y el 100% de los hogares de los 13 países cubiertos.

También existen grandes disparidades entre los países en cuanto a la distribución de la población según el grado de informalidad de los hogares. En algunos países como Uruguay (65,4%) y Chile (62,3%) la mayoría de la población vive en hogares formales. Otros países tienen una gran mayoría de personas que viven en hogares informales. En Nicaragua, Bolivia y Honduras, más del 60% de la población depende totalmente del empleo informal, lo que hace que estos países sean especialmente vulnerables a las crisis, como la de COVID-19. La exposición de las personas a niveles más bajos de seguridad social podría reducirse en el caso de los hogares mixtos en comparación con los hogares completamente informales.

Gráfica 4.1.
Distribución de la población total por el grado de informalidad de los hogares



Nota: La media de ALC es una media no ponderada. Los países están listados según la proporción del empleo informal en el empleo total.

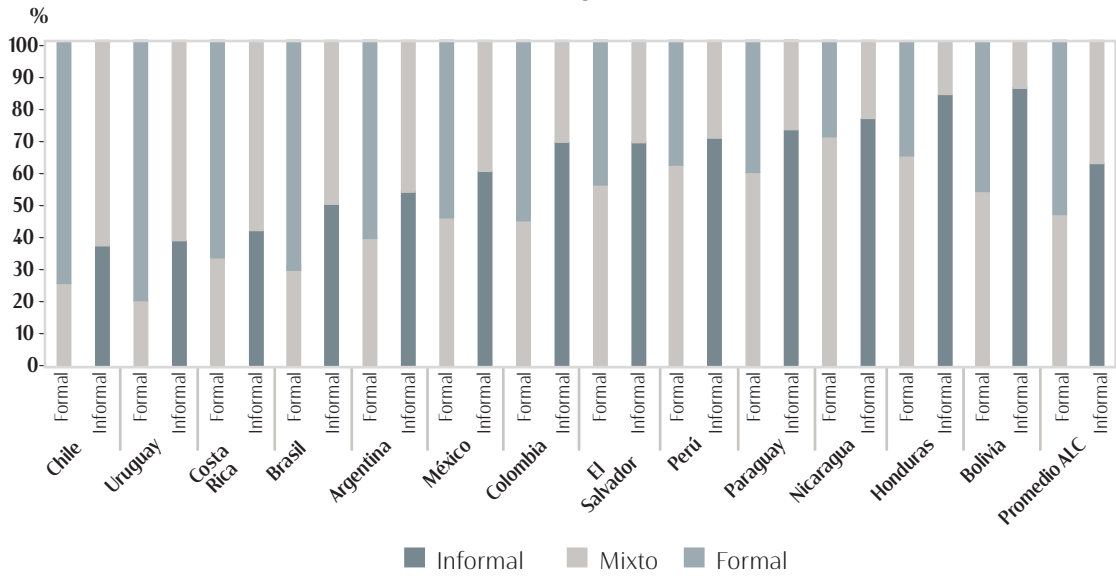
FUENTE: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basados en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIbIH)”

Los trabajadores informales se concentran de forma desproporcionada en los hogares informales. La mayoría de los trabajadores informales latinoamericanos viven y comparten recursos con otros trabajadores informales, independientemente de su situación laboral. La gráfica 4.2 muestra la distribución de los trabajadores informales entre los distintos tipos de hogares. En América Latina, casi dos tercios de los trabajadores informales viven en un hogar completamente informal, lo que limita potencialmente su acceso a los regímenes en los que los miembros del hogar están cubiertos por la protección social basada en el empleo de los trabajadores formales.

A pesar de la alta probabilidad de que los trabajadores informales pertenezcan al mismo hogar, casi la mitad de los trabajadores formales de América Latina reúnen sus recursos en hogares con trabajadores informales. Algo más del 53% de los trabajadores formales viven en un hogar completamente formal, lo que significa que casi el 47% de los trabajadores formales que conviven con trabajadores informales en hogares mixtos (Gráfica 4.2).

Gráfica 4.2.

Distribución de los trabajadores formales e informales por nivel de informalidad del hogar



Nota: El promedio de ALC es un promedio simple. Los países están organizados de acuerdo a la proporción de empleo informal

FUENTE: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH)” https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=KIIBIH_BI

Estos resultados señalan la alta dependencia de los hogares a la informalidad y que sin duda tienen sus implicaciones sobre el ciclo de vida.

Primero, el hecho de que cerca del 47% de los trabajadores formales conviven con al menos un trabajador informal significa la vulnerabilidad que deberá apoyar este trabajador formal, en particular durante la vejez, al trabajador informal. Si bien existen esquemas de asistencia social y de ayuda a la vejez en los países de la región, el papel de los trabajadores formales es crucial para la asistencia desde la perspectiva del hogar al adulto mayor con menores recursos. La volatilidad de los

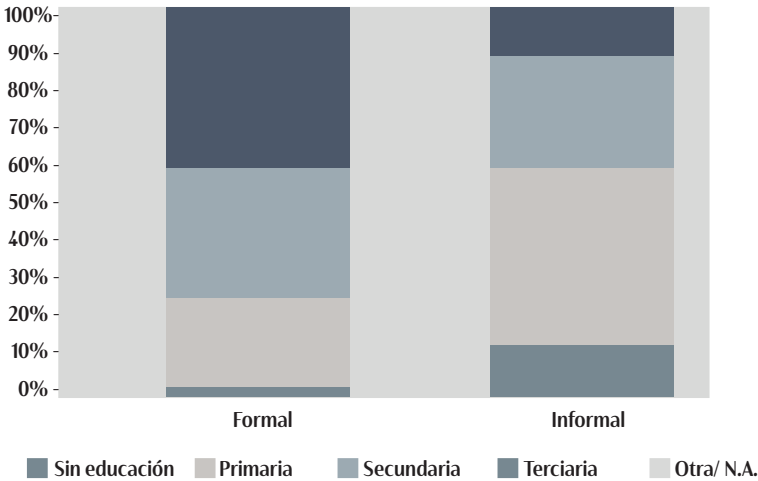
ingresos es una preocupación acuciante para los trabajadores informales. Parte de la mayor incidencia de la pobreza en los hogares informales se debe a que se enfrentan a una mayor incertidumbre e inestabilidad en sus ingresos laborales (Gomes, Lachan y Santos, 2020). Las transiciones dentro y fuera de la informalidad afectan a su bienestar, creando barreras para desencadenar una tendencia de desarrollo sostenible. Para la gran clase media vulnerable de América Latina, los altos niveles de informalidad constituyen un riesgo importante que puede devolverlos a la pobreza, riesgo que aumentó durante la crisis de COVID-19. La estabilidad de los ingresos puede aumentar si al menos un miembro del hogar que trabaja tiene un empleo formal, en lugar de que todos sus miembros tengan un empleo informal. Los datos de México aportan nuevas ideas en este sentido. Utilizando un novedoso conjunto de datos de panel de hogares empleador-empleado, y explotando inspecciones aleatorias que tuvieron lugar entre 2005 y 2016, (Samaniego de la Parra, 2017[11]) encuentra que cuando uno de los miembros del hogar recibe un empleo formal (transita de un empleo informal a uno formal como resultado de la inspección), los cónyuges no empleados tienen más probabilidades de permanecer sin empleo. Aun así, sus salarios de reserva son superiores a los de los cónyuges de los trabajadores no inspeccionados. El empleo en el sector formal puede considerarse entonces como una estrategia de seguro adoptada por el hogar, lo que hace aún más necesario entender la informalidad desde la perspectiva del hogar.

Segundo, y más preocupante, el hecho de que más del 60% de los trabajadores informales conviva con trabajadores informales únicamente supone una alta vulnerabilidad del hogar y que se agudice durante la vejez al no poder trabajar en la misma intensidad laboral. En efecto, son trabajadores asociados con bajo nivel de educación y que generalmente demandan un mayor esfuerzo físico que profesiones de mayor nivel de educación. Más del 59% de los trabajadores informales tienen estudios

primarios o inferiores en América Latina, frente a sólo el 25,5% entre los trabajadores formales. Por el contrario, casi 4 de cada 10 trabajadores formales tienen educación terciaria mientras que sólo 1 de cada 10 lo hace entre los trabajadores informales (Gráfica 4.3). El bajo nivel educativo podría reflejar el carácter de subsistencia de ese empleo informal. Los trabajadores que preferirían trabajar en un empleo formal, pero que no pueden acceder a un puesto de trabajo formal, están atrapados en el mercado laboral del segmento debido a su baja productividad laboral, ya que su combinación de educación, experiencia y ubicación los hace estructuralmente diferentes de los trabajadores formales.

Gráfica 4.3.

Distribución de trabajadores formales e informales por nivel educativo en ALC



Nota: ALC es un promedio simple de los 13 países estudiados.

FUENTE: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH)” https://stats.oecd.org/Index.spx?datasetcode=KIIBIH_B1

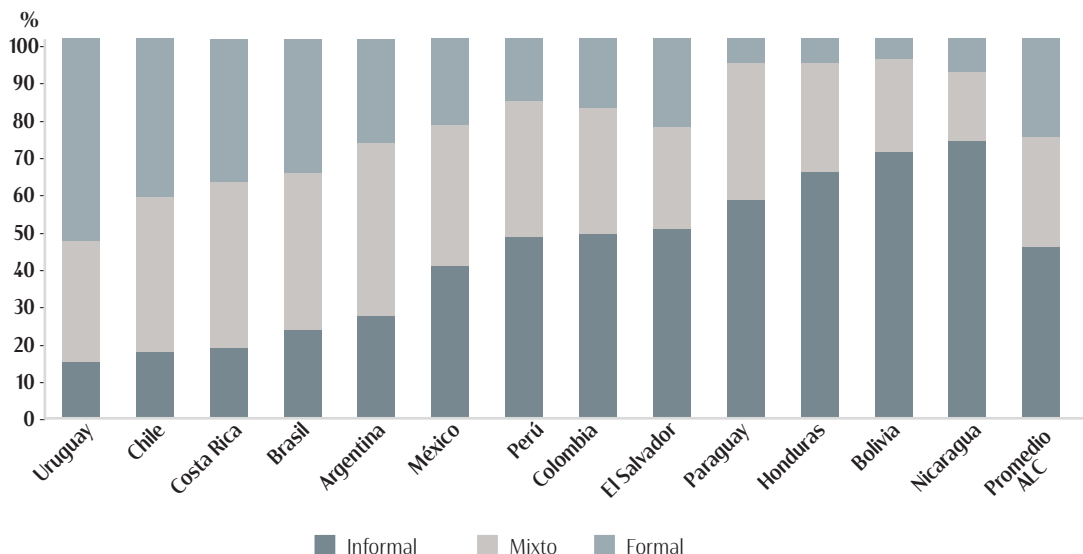
INFORMALIDAD A NIVEL DEL HOGAR Y EL PAPEL DE LOS ADULTOS MAYORES

Los dependientes, es decir, los niños y los ancianos, viven predominantemente en hogares completamente informales. Dado que los hogares completamente informales tienen un acceso manifiestamente menor a los servicios básicos, como la educación y la atención sanitaria, los grupos vulnerables, como los niños menores de 15 años y las personas mayores de 60 años, tienen unas necesidades insatisfechas desproporcionadas, en comparación con los hogares formales o mixtos. En los hogares completamente informales vive más del 40% de los ancianos (Gráfica 4.4). Este grupo podría estar en una posición aún más vulnerable si no es beneficiario de una pensión.

Lo anterior sugiere que deben adoptarse medidas políticas innovadoras para proteger a las personas dependientes que dependen totalmente de la actividad económica de los trabajadores informales. Dado que es difícil extender la protección social a los miembros del hogar a través de un trabajador formal del hogar, deben considerarse políticas que aumenten la cobertura y el alcance de los planes de protección social. La ausencia de seguridad social y de estabilidad laboral puede afectar significativamente a los niños y a los ancianos, con consecuencias especialmente nefastas para algunos países. En Honduras, Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú, más del 52% de las personas mayores de 60 años viven en hogares completamente informales.

GRÁFICA 4.4.

Distribución de la población mayor de 60 años de acuerdo al grado de informalidad del hogar



Nota: ALC es un promedio simple de los 13 países.

FUENTE: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH)” https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=KIIBIH_B1

Por lo tanto, junto con la población juvenil, las personas mayores son más propensas que otros grupos de edad a trabajar de manera informal. Por término medio, el 66,3% de los jóvenes de entre 15 y 24 años tienen un empleo informal en ALC. La informalidad entre los jóvenes supera el 70% en Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. La incidencia de la informalidad es mucho más amplia para los jóvenes de hogares pobres y vulnerables que para los pertenecientes a la clase media (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). En general, esta cifra disminuye significativamente para los trabajadores de 25 a 34 años, y comienza a aumentar nuevamente para los trabajadores de 35 años en adelante, alcanzando gradualmente un promedio de 76,5% para los trabajadores de 65 años o más. En todos los países seleccionados, excluyendo a

Chile y Uruguay, la tasa de informalidad en los mayores de 65 años supera el 60% (Gráfica 4.5, Panel A). Esto sugiere que la mayoría de los jóvenes y los ancianos tienen un acceso limitado a los seguros sociales, un ahorro bajo e informal, un escaso acceso al crédito y poca movilidad social durante una parte del ciclo vital en la que más lo necesitarían.

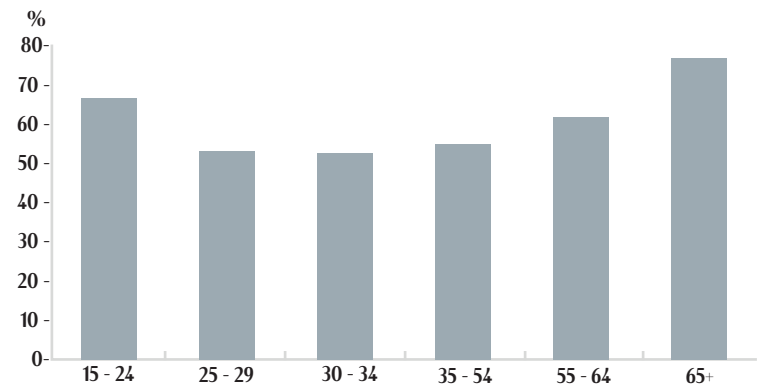
De media, casi 1 de cada 5 trabajadores informales tiene entre 15 y 24 años. Esta cifra es mayor en países como Honduras (25,5%), Nicaragua (27,5%) y Paraguay (24,3%). Asimismo, el 22% de los trabajadores informales de ALC tienen 55 años o más (Gráfica 4.5, Panel B). La evidencia de algunos países de ALC muestra que los trabajadores mayores de 55 años tienen una mayor probabilidad de ser informales que formales en comparación con los trabajadores de mediana edad (Fernández y Villar, 2017). La proporción relativa de trabajadores informales mayores de 55 años es excepcionalmente alta en países con bajos niveles de informalidad, como Chile (31,6%), Uruguay (24,6%) y Costa Rica (25,6%). En Colombia, (Fernández et al., 2017) encuentran evidencia observacional de que los trabajadores de mayor edad muestran altas preferencias por la informalidad explicadas por aspectos normativos de las pensiones.

Estos podrían explicarse por las preferencias por la informalidad, los rendimientos decrecientes de la experiencia y el diseño de los sistemas de pensiones (Fernández y Villar, 2017). Por ejemplo, en el caso de Chile una razón podría ser que muchos trabajadores en edad de jubilarse han retrasado su retiro y los pensionados se han volcado a la economía informal en su vejez como consecuencia de la insuficiencia de los beneficios previsionales y la incapacidad de la economía formal para absorberlos. En el caso de Colombia, el número mínimo de semanas de cotización en el sistema de pensiones exigido para obtener una pensión también podría desanimar a los trabajadores informales mayores de 55 años a formalizarse.

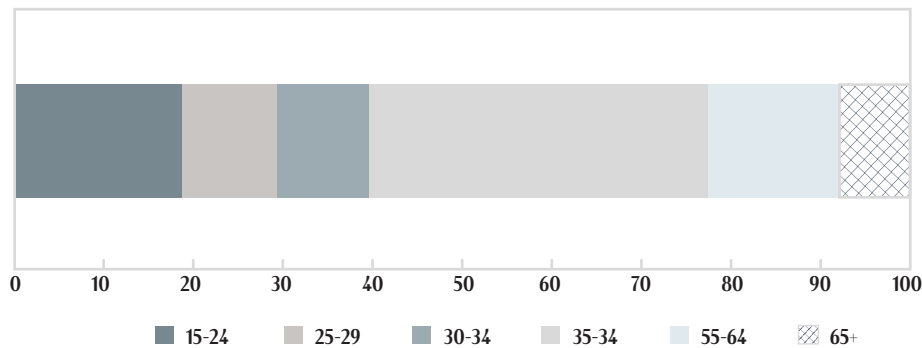
GRÁFICA 4.5.

Empleo informal por grupos de edad en América Latina y el Caribe

Panel A. Tasa de informalidad de los trabajadores por grupo de edad



Panel B. Distribución de los trabajadores informales por grupo de edad



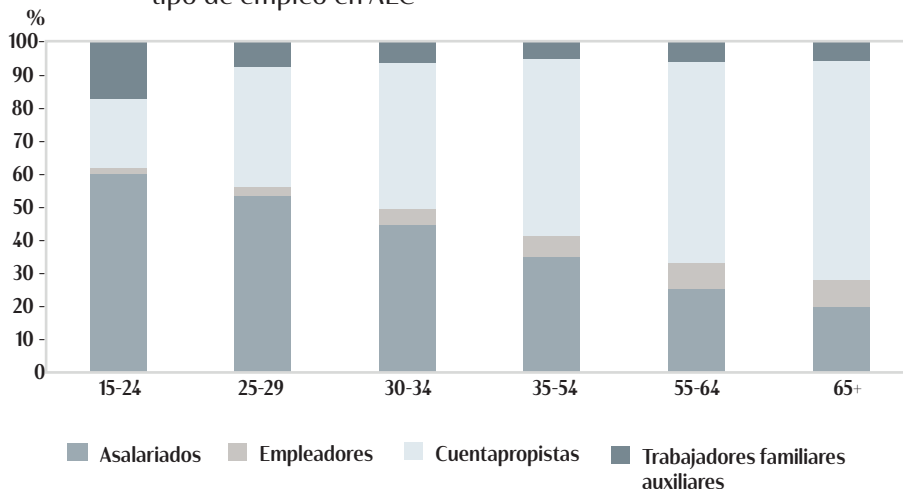
Nota: ALC es un promedio simple de los 13 países estudiados. La encuesta de hogares de Argentina corresponde a la población urbana.

FUENTE: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIBIH)”, https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=KIIBIH_B1.

A lo largo del ciclo vital, surgen diferentes patrones en la situación laboral de los trabajadores informales. La Gráfica 4.6 muestra que, en promedio, los asalariados y los trabajadores familiares cotizantes se concentran desproporcionadamente entre los trabajadores informales a edades más tempranas, mientras que los trabajadores por cuenta propia están sobrerrepresentados entre los trabajadores de mayor edad. Esto es especialmente cierto en los países de la muestra con los mayores niveles de empleo informal, como El Salvador, Perú, Paraguay, Bolivia y Honduras. Por término medio, el 60,5% de los trabajadores informales jóvenes trabajan como asalariados, frente a sólo el 19,8% del segmento de mayor edad (65 años o más). En cambio, sólo el 21,1% de los jóvenes informales (15-24 años) trabajan por cuenta propia, frente al 66,2% de los trabajadores de más edad (65 años y más). Estos patrones atestiguan las discrepancias en cuanto a las actividades laborales informales entre los jóvenes y las personas mayores. Las personas mayores tienen menos probabilidades de tener las habilidades adecuadas para entrar en el mercado laboral formal. Por lo tanto, las políticas deben dirigirse a las necesidades específicas de las personas, con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la transición hacia el trabajo formal. Además, las diferencias entre países siguen siendo importantes. En comparación con otros países de ALC, la proporción de empleados entre los trabajadores informales es relativamente grande en Argentina, Chile, Costa Rica y Paraguay, mientras que lo mismo ocurre con los trabajadores por cuenta propia en Colombia y Uruguay, así como con los empleadores en México.

GRÁFICA 4.6.

Distribución de trabajadores informales por grupos de edad y tipo de empleo en ALC

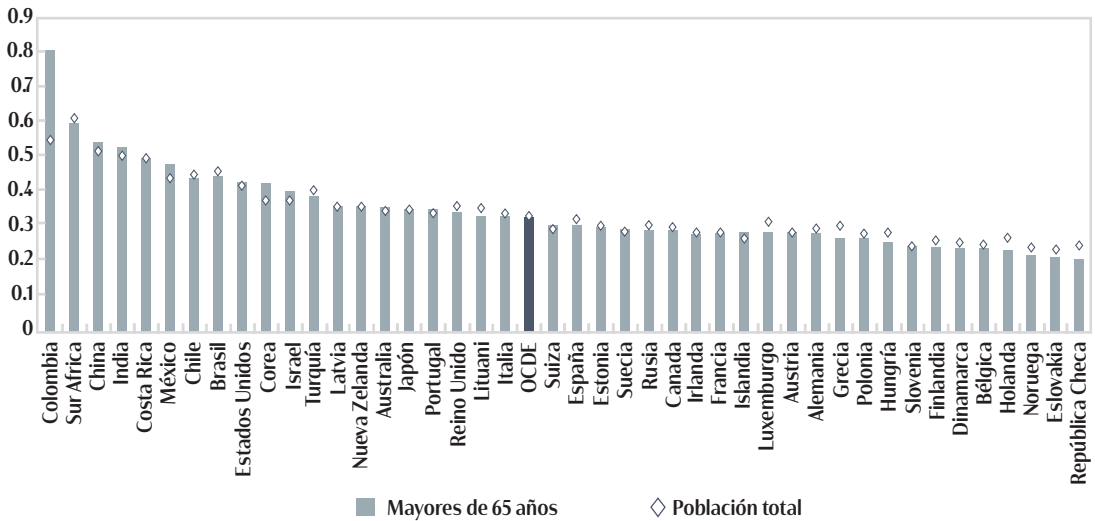


Nota: ALC es un promedio simple de los 13 países estudiados.

FUENTE: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE, basado en las estadísticas “Key Indicators of Informality based on Individuals and their Household (KIIbIH)” https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=KIIbIH_B1

LA ALTA DESIGUALDAD A NIVEL DE LOS INGRESOS PARA EL TOTAL DE LA POBLACIÓN Y LOS ADULTOS MAYORES REQUIERE UNA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL

América Latina se caracteriza por ser la región más desigual del mundo en términos de ingreso de sus habitantes. La desigualdad es elevada para los mayores de 65 años con respecto a los países de la OCDE. En efecto, para una selección de países de América Latina, mientras que el coeficiente de GINI es de 0.31 para los países de la OCDE, en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México supera el 0.44. En particular, mientras que en los países de la OCDE en promedio no hay cambios de este coeficiente entre la población total y la de personas mayores de 65 años, en el caso de Colombia y México la brecha es mayor para las personas mayores (Gráfica 4.7).

GRÁFICO 4.7**Coeficiente GINI, población total vs. mayores de 65 años**

Nota: El índice de Colombia se calculó tomando datos de las personas en edad de pensión (mujeres 57 años y hombres 62).

FUENTE: OECD, 2021. Para Colombia se incluyen cálculos propios.

Frente a estas consideraciones de elevada desigualdad y la necesidad por lo tanto de generar mayor inclusión social, es fundamental implementar programas de asistencia social bien focalizados a las poblaciones más vulnerables. En ese sentido tanto el diseño de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, y en particular los sistemas de apoyo a las personas mayores deben ser progresivos y basados en evidencia para determinar las personas beneficiadas por dichos programas. Además, existe margen de mejora del diseño de los sistemas de pensiones de la región, los cuales pueden ser regresivos y no contribuyen necesariamente a la inclusión.

La crisis de COVID-19 ha obligado a muchos países a reforzar sus programas de protección social y a apoyar a los más vulnerables lo antes posible. La mayoría de los gobiernos de ALC

respondieron inmediatamente con medidas para aliviar algunos de los impactos inmediatos en los sistemas de salud, los hogares, los trabajadores y las empresas.

El contexto en el que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se vieron expuestos a la crisis de COVID-19 fue uno con altas tasas de informalidad, un nivel de desempleo creciente, altos niveles de deuda y bajas tasas de crecimiento. Una de las respuestas más inmediatas fue aumentar los programas de protección social. Esto se logró de dos maneras importantes: (i) ampliando la cobertura y las prestaciones de los programas existentes y (ii) desarrollando nuevos programas temporales (Gráfica 4.8). Además, los países simplificaron y facilitaron los requisitos administrativos. El Cuadro 4.1 resume las medidas de protección social adoptadas durante 2020.

GRÁFICA 4.8

Tipos de expansión de sistemas de protección social



FUENTE: OECD (próximamente)

Una forma importante en que los países han contribuido a mantener los ingresos de los trabajadores y a minimizar las pérdidas iniciales de empleo fue el desarrollo de nuevos programas de asistencia social, especialmente programas de transferencia de efectivo, para apoyar a los grupos que no estaban cubiertos por el seguro social, normalmente los trabajadores informales. Entre estos programas se encuentran el “Bono Universal” en Bolivia, el “Auxílio Emergencial” en Brasil, el “Ingreso Solidario” en Colombia, el “Bono Proteger” en Costa Rica, el “*Programmea Pytyvõ*” en Paraguay, así como los programas “Bono COVID”, “Ingreso Familiar de emergencia” y “Bono COVID Navidad” en Chile.

Adicionalmente, algunos programas focalizados a los adultos mayores ya existentes fueron extendidos y permitieron compensar las altas vulnerabilidades que sufren los adultos mayores en la región. Este fue el caso por ejemplo en varios países de la región, incluidos Argentina, Bolivia, Colombia, México y Paraguay.

CUADRO 4.1.

Resumen de medidas de protección social adoptadas para mitigar los efectos de la crisis en países seleccionados de América Latina y el Caribe

ARGENTINA

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
6,5 millones de personas y 3,6 millones de hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Apoyo adicional a los beneficiarios de los programas sociales y al “ingreso familiar de emergencia”.	Trabajadores independientes de bajos ingresos, informales, desempleados
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	Transferencias extraordinarias para los beneficiarios de las transferencias monetarias y de las pensiones de solidaridad

BOLIVIA

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
más de 8 millones de personas	Nombre/Tipo	Apuntando
	Bono Familia y Bono Universal	Familias con hijos y trabajadores sin ingresos fijos
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	Transferencias extraordinarias para los beneficiarios de las transferencias monetarias y de las pensiones de solidaridad

BRASIL

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
14,3 millones de hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Auxilio emergencial y ampliación de Bolsa Familia	Trabajadores independientes informales de bajos ingresos y hogares pobres
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	-

CHILE

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
4,6 millones de personas y 3,5 millones de hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Bono COVID, Bono clase media, Ingreso Familiar de emergencia	Trabajadores informales y hogares vulnerables y pobres, trabajadores de clase media afectados por la crisis
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	Bono Navidad (beneficiaries de de IFE)

COLOMBIA

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
6,3 millones de hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Ingreso Solidario, Devolución del IVA, Incentivo económico para agricultores mayores de 70 años	Hogares vulnerables pobres, hogares que dependen de trabajadores independientes informales vulnerables, trabajadores agrícolas
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	Transferencias extraordinarias para los beneficiarios de las transferencias monetarias y de las pensiones de solidaridad

COSTA RICA

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
614 mil personas y 30 mil hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Transferencia de dinero a los pescadores, Bono protector, subvención extraordinaria del IMAS	Personas pobres no cubiertas por otros programas, trabajadores independientes informales afectados por la pandemia
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	-

EL SALVADOR

COBERTURA

1,5 millones de hogares

EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Nombre/Tipo

Auxilio emergencial y ampliación de Bolsa Familia

Apuntando

Hogares sin ingresos

EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Nombre/Tipo

-

MÉXICO

COBERTURA

8 millones de hogares y 200 mil personas

EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Nombre/Tipo

Sembrando vida (inclusión de 200k beneficiarios adicionales)

Apuntando

Trabajadores agrícolas pobres

EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Nombre/Tipo

Aumento de las transferencias y prestaciones para programas de becas e infancia, pago anticipado de pensiones no contributivas

PARAGUAY

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
1,9 millones de personas y 330 mil hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Subsidio Pytyvõ y Programa Ñangareko	Trabajadores informales, trabajadores independientes, trabajadores de PYMES, personas vulnerables
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	Programaa Tekopora y Apoyo alimentario a las personas mayores pobres

PERÚ

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
7 millones de hogares	Nombre/Tipo	Apuntando
	Bono independiente, Bono yo me quedo en casa, Bono rural, Bono orfandad	Trabajadores por cuenta propia e informales, hogares vulnerables y pobres, hogares rurales pobres, Niños cuyos padres murieron de COVID-19
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	Bono Familiar Subvenciones universales y complementarias COVID-19

URUGUAY

COBERTURA	EXPANSIÓN HORIZONTAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	
Operativo Canasta	Nombre/Tipo	Apuntando
	Trabajadores informales sin seguridad social	Pagos extra de Asignación familiar Plan de equidad
EXPANSIÓN VERTICAL DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN		
	Nombre/Tipo	1 millón de personas

FUENTE: OECD, *forthcoming*.

APROVECHAR EL IMPULSO DE LA CRISIS POST COVID19 PARA MEJORAR LOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Es importante aprovechar los programas de asistencia social implementados durante la pandemia para apoyar a la población más vulnerable y replantear el funcionamiento de algunos de estos programas de asistencia social para la recuperación. En ese contexto, esta sección destaca algunos elementos a tener en cuenta.

En primer lugar, una consideración a tener en cuenta es la lógica de abordar las brechas históricas de cobertura en la asistencia a las poblaciones más pobres que se hicieron mucho más evidentes durante la pandemia (OECD, *forthcoming*). Además, es importante diseñar los sistemas de protección social teniendo en cuenta la dimensión del hogar, ya que proporciona una visión global de los miembros del hogar, incluidos sus miembros dependientes. Por ejemplo, los hogares en los que sólo hay trabajadores informales se enfrentan a vulnerabilidades diferentes o en distinta magnitud que los hogares mixtos, aquellos en los que los miembros del

hogar trabajan en la economía formal. Estas diferencias presentan una oportunidad para diseñar políticas públicas diferenciadas que atiendan necesidades específicas para mitigar efectivamente las vulnerabilidades y consecuencias negativas de la informalidad en el bienestar de los individuos y los hogares. En ese contexto, considerar a la población mayor en el diseño de dichos programas es fundamental.

En segundo lugar, los esquemas de protección social o las transferencias monetarias deben tener objetivos de desarrollo a largo plazo. Durante la crisis de COVID-19, se implementaron nuevos sistemas de transferencia de efectivo bien orientados para apoyar a las poblaciones vulnerables que no estaban cubiertas en el pasado por ningún programa de asistencia social tradicional. Para la recuperación, los gobiernos pueden seguir apoyando a las poblaciones vulnerables incluyendo mecanismos que promuevan efectos económicos a largo plazo. La adición de condicionalidad a estos programas, en áreas como la asistencia y el logro de la educación y las habilidades, debería contribuir a la mejora del capital humano en los hogares cubiertos por dichos programas. Debería considerarse una perspectiva de hogar para aumentar el capital humano en todos los niveles de edad, incluida la población de edad avanzada. Ciertamente, estas políticas laborales deberían ir acompañadas de estrategias productivas destinadas a promover la creación de empleo en los países de ALC. Del mismo modo, los planes de protección social o las transferencias de efectivo deberían promover una transición justa y ecológica. Por ejemplo, los pagos por servicios medioambientales pueden fomentar un cambio de comportamiento a largo plazo para evitar la futura degradación de los ecosistemas.

En tercer lugar, el replanteamiento de los programas de asistencia social adoptados durante la pandemia de COVID-19 también implica mejorar su flexibilidad con estrategias que proporcionen protección contra diferentes tipos de choques, especialmente para

los trabajadores informales. Debe prestarse especial atención a la necesidad de desarrollar mecanismos ex ante para responder a choques cada vez más diversos y frecuentes con graves repercusiones para los más vulnerables, como por ejemplo las catástrofes naturales, que en algunos casos se ven exacerbadas por el cambio climático.

En cuarto lugar, los países deben abordar los retos más acuciantes que afectan al funcionamiento de sus sistemas de protección social. Los esfuerzos incluyen, entre otros: mejorar los sistemas de información y las plataformas digitales para identificar mejor a los posibles beneficiarios y participantes; aumentar los niveles de cobertura y la información actualizada; mejorar el marco institucional, considerando los distintos niveles territoriales que trabajan hacia un registro social unificado, y mejorar el nivel de interoperabilidad; mejorar los sistemas de pago electrónico; y hacer que los programas de apoyo a los ingresos sean más sostenibles (Stampini et al., 2021[15]; OCDE et al., de próxima publicación[16]; Berner y Van Hemelryck, 2021[17]; Álvarez et al., 2021[18]). Además, la crisis de COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación y la interoperabilidad entre los sistemas laborales, sanitarios y educativos para mejorar los sistemas de protección social generales de los países (Cabutto, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2021[19]; IPCC, 2022[20]).

Por último, es necesario garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social mejorando los marcos fiscales en los países de ALC. Esto puede lograrse mediante varias acciones fiscales, como el aumento de los ingresos fiscales, la reducción de los subsidios generalizados y de los gastos fiscales que no generan valor añadido, y la eliminación de los gastos regresivos (OCDE et al., de próxima publicación). En 2020, la relación entre impuestos y PIB representaba el 21,9% en ALC, frente a la media de la OCDE del 33,5%. La relación impuestos/PIB variaba mucho en la región en 2020, oscilando entre el 12,4% de Guatemala y el 37,5% de Cuba,

el 35,2% de Barbados o el 31,6% de Brasil. La combinación media de impuestos de la región de ALC depende en gran medida de los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes y servicios, que representan aproximadamente la mitad de los ingresos fiscales totales (48,4%), en comparación con un tercio en la OCDE (OCDE et al, 2022).

CONCLUSIONES

Tanto los hogares informales como los mixtos representan dos tercios de la población total de ALC. En particular, en promedio, casi la mitad (45,3%) de los habitantes de los países de ALC viven en un hogar que depende exclusivamente del empleo informal. En estos hogares completamente informales vive más del 40% de los ancianos. Este grupo podría estar en una posición aún más vulnerable si no es beneficiario de una pensión.

Junto con la población joven, las personas mayores son más propensas que otros grupos de edad a trabajar de manera informal. En promedio, el 76,5% de la población mayor de 65 años tiene un empleo informal en ALC. Esto sugiere que la mayoría de las personas mayores tienen un acceso limitado a los seguros sociales, ahorros bajos e informales, poco acceso al crédito y poca movilidad social durante una parte del ciclo vital en la que más lo necesitarían.

Deben adoptarse medidas políticas innovadoras para proteger a las personas dependientes que dependen totalmente de la actividad económica de los trabajadores informales. Dado que es difícil extender la protección social a los miembros del hogar a través de un trabajador formal del hogar, deben considerarse políticas que aumenten la cobertura y el alcance de los planes de protección social. La ausencia de seguridad social y de estabilidad laboral puede afectar significativamente a las personas mayores, con consecuencias especialmente nefastas para algunos países. Frente

a la elevada desigualdad y la necesidad por lo tanto de generar mayor inclusión social, es fundamental implementar programas de asistencia social bien focalizados a las poblaciones más vulnerables. En ese sentido, los programas implementados durante la crisis del COVID-19 deben repensarse, teniendo en consideración de unidad de análisis el hogar y sus características. Promover el desarrollo de competencias y actividades de acuerdo a la edad de las personas así como garantizar la sostenibilidad de dichos programas son pilares fundamentales para el desarrollo apropiado de los sistemas de asistencia y protección social de la recuperación.

REFERENCIAS

Alaimo, V. et al. (2015), *Jobs for Growth*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.18235/0000139>.

Alvarez et al. (2021), *Pension and healthcare systems in Latin America: Challenges posed by aging, technological change, and informality*, CAF, Caracas, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1730>.

Berner, H. and T. Van Hemelryck (2021), *Social information systems and registries of recipients of non-contributory social protection in Latin America in response to COVID-19*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46868/1/S2100029_en.pdf.

Cabutto, C., S. Nieto-Parra and J. Vázquez-Zamora (2021), *A post-pandemic social contract for Latin America: the why, the what, the how*, VOX.Lacea, Latin American and Caribbean Economic Association, Bogotá, http://vox.lacea.org/?q=blog/social_contract_latam.

Fernández et al. (2017), *Reconciling opposing views towards labour informality. The case of Colombia and South Africa*, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, <https://repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3621?locale-attribute=en> (accessed on 27 September 2021).

Fernández, C. and L. Villar (2017), *Taxonomía de la informalidad en América Latina (Taxonomy on informality in Latin America)*, Fedesarrollo, Bogotá, <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3476>.

Gasparini, L. and L. Tornarolli (2009), "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", *Revista Desarrollo y Sociedad* 63, pp. 13-80, <https://doi.org/10.13043/DYS.63.1>.

Gomes, D., F. Lachan and C. Santos (2020), "Labor earnings dynamics in a developing economy with a large informal sector", *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 113, <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2020.103854>.

Goñi Pacchioni, E. (2013), *Andemic Informality: Assessing Labor Informality*,

Employment and Income Risk in the Andes, Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Andemic-Informality-Assessing-Labor-Informality-Employment-and-Income-Risk-in-the-Andes.pdf> (accessed on 30 September 2021).

ILO (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, 3rd edition, International Labour Organization, Geneva, http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm (accessed on 29 August 2018).

ILO (2013), *Measuring informality: a statistical manual on the informal sector and informal employment*, ILO, Geneva, http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222979/lang--en/index.htm.

IPCC (2022), *IPCC Sixth Assessment Report: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland, <http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>.

Loayza, N., L. Servén and N. Sugawara (2010), “Informality in Latin America and the Caribbean”, in Loayza, N. and L. Servén (eds.), *Business Regulation and Economic Performance*, World Bank, Washington, DC, https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=tCEDln46JWkC&oi=fnd&pg=PA157&dq=Loayza,+Serv%C3%A9n+%26+Sugawara,+2009&ots=zTVH4YLujf&sig=IIIP-XMx80-FU6MiBNo29fLU3iM&redir_esc=y#v=onepage&q=Loayza%2C%20Serv%C3%A9n%20%26%20Sugawara%2C%202009&f=false (accessed on 30 September 2021).

OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

OECD (forthcoming), *Labour informality and households' vulnerabilities in Latin America*, OECD Publishing, Paris.

OECD et al (2022), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.

OECD et al. (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>.

OECD et al. (forthcoming), *Latin American Economic Outlook 2022: towards a just and green transition*, OECD Publishing, Paris.

OECD/CAF/ECLAC (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.

Samaniego de la Parra, B. (2017), *Formal Firms, Informal Workers, and Household Labor Supply in Mexico*, University of Chicago, Chicago, <https://doi.org/10.6082/MIHX19TN> (accessed on 30 September 2021).

Stampini et al. (2021), *Adaptive, but not by design: cash transfers in Latin America and the Caribbean before, during and after the COVID-19 Pandemic*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0003795>.

Tornarolli, L. et al. (2014), “Exploring Trends in Labor Informality in Latin America, 1990-2010”, *Documentos de Trabajo del CEDLAS* 159, <https://econpapers.repec.org/paper/dlswpaper/0159.htm> (accessed on 28 June 2018).