

# POLÍTICAS SOCIALES EN RESPUESTA AL CORONAVIRUS



## Trabajos formales para la recuperación: ¿qué reformas necesita América Latina y el Caribe?

# Trabajos formales para la recuperación: ¿qué reformas necesita América Latina y el Caribe?

**Autores:** Mariano Bosch, Mauricio Cárdenas<sup>1</sup>

## 1 INTRODUCCIÓN

La crisis actual generada por la pandemia del COVID-19 ha tenido grandes consecuencias sobre el mercado laboral y la protección social en América Latina. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020) estima una caída de la actividad económica del 8,1% en 2020 en la región, mientras que el Banco Mundial espera que la pobreza aumente en 10 puntos porcentuales frente al nivel previo a la pandemia. Las cifras más recientes observadas indican que estas proyecciones son, desafortunadamente, acertadas.

Aunque la situación de la pandemia no se ha controlado plenamente en América Latina, el foco de las políticas públicas comienza a pasar de la “preservación” a la “reactivación”. La mayoría de los países ha levantado las medidas de confinamiento que se adoptaron al inicio de la pandemia, pero la evidencia preliminar indica que esto no es suficiente para la recuperación de la actividad económica y el empleo.

Esta nota tiene como propósito analizar las opciones de política en esta nueva fase. El reto primordial es identificar intervenciones que, además de generar empleo, impulsen cambios estructurales en el funcionamiento del mercado laboral a mediano y largo plazo. Uno de estos cambios es la formalización del empleo.

El panorama laboral es poco alentador. Las tasas de desempleo han aumentado en la gran mayoría de países de la región. Sin embargo, dada la fuerte caída en la participación laboral, resulta más ilustrativo analizar las pérdidas de empleo frente a la prepandemia. Como se aprecia en el Gráfico 1, la disminución en el número de ocupados se encuentra en un rango entre el 10 y el 25% (con un caso extremo como el del área metropolitana de Lima, donde la caída en el empleo superó el 50% en el mes de junio de 2020). Las tasas de ocupación (porcentaje de ocupados en la población en edad de trabajar) han registrado descensos cercanos a los 10 puntos porcentuales en promedio. En algunos casos, las caídas son más altas, como en Colombia, donde la tasa de ocupación se redujo del 60% en enero de 2020 al 46% en junio con una leve recuperación a 50,6% en septiembre (BID, 2020).

En total, a septiembre de 2020, la población ocupada en América Latina se había reducido en más de 25,3 millones de personas frente a la situación de la prepandemia, con una reducción del empleo formal de más de 3,5 millones de personas (ver Cuadro 1)<sup>2</sup>.

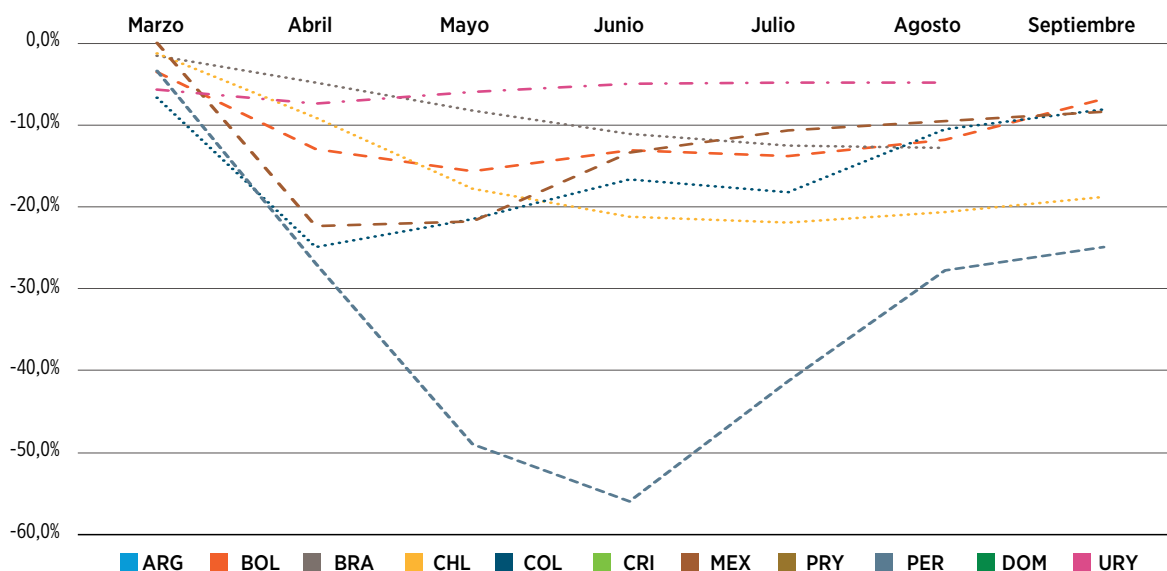
1. Trabajo preparado para la División de Mercados Laborales (SCL/LMK) del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos la valiosa colaboración de Stephanie González Rubio.

2. Incluye la información disponible en la página web del Observatorio Laboral al 6 de noviembre de 2020, el cual presenta datos de empleo hasta septiembre de 2020, para 13 países de la región ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, SLV, MEX, NIC, PRY, PER, DOM y URY <https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/empleo/>

Todo indica que la ocupación en ciertos grupos de la población, como las mujeres y los jóvenes, ha caído en una mayor proporción. En el caso de las mujeres, el empleo total cayó entre el 9,6% en Paraguay y el 28,5% en Perú (Lima Metropolitana). De igual modo, el empleo formal tuvo una

reducción de un 11,4% en República Dominicana y un 6,2% en El Salvador. En relación con los jóvenes, los menores de 24 años han sufrido la mayor pérdida de empleo, entre el 5% en México y el 44,4% en Chile (BID, 2020).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO TOTAL CON RESPECTO AL INICIO DEL AÑO



Fuente: Elaboración propia usando datos del [Observatorio Laboral COVID-19 \(BID\)](#) actualización a octubre 2020.

CUADRO 1. PÉRDIDA DE EMPLEO DURANTE LA PANDEMIA

PAÍS	EMPLEO TOTAL	EMPLEO FORMAL
Argentina	-2.499.120	-244.683
Bolivia	-256.952	
Brasil	-12.044.000	
Chile	-1.698.318	-440.707
Colombia	-1.773.843	-818.839
Costa Rica	-462.918	-82.200
El Salvador		-67.206
México**	-4.643.753	-911.344
Nicaragua		-46.743
Paraguay	-187.395	-26.858
Perú (Lima Metropolitana)	-1.247.700	-405.029
República Dominicana	-359.179	-250.163
Uruguay	-78.000	-173.374
<b>Total de empleo perdido</b>	<b>-25.251.178</b>	<b>-3.467.146</b>

Fuente: Elaboración propia usando datos del [Observatorio Laboral COVID-19 \(BID\)](#) actualización a octubre 2020.

CUADRO 2. PÉRDIDA DE EMPLEO POR GÉNERO DURANTE LA PANDEMIA

	MUJER	HOMBRE	TOTAL
<b>EMPLEO TOTAL</b>			
Bolivia	-9.3%	-4.8%	-6.9%
Chile	-21.0%	-17.1%	-18.7%
Colombia	-10.6%	-6.4%	-8.1%
México	-11.1%	-6.5%	-8.3%
Paraguay	-9.6%	-2.9%	-5.6%
Perú (Lima Metropolitana)	-28.5%	-22.0%	-25.0%
<b>EMPLEO FORMAL</b>			
El Salvador	-6.2%	-8.3%	-7.8%
República Dominicana	-11.4%	-14.6%	-13.1%

Fuente: Elaboración propia usando datos del [Observatorio Laboral COVID-19 \(BID\)](#) actualización a octubre 2020.

CUADRO 3. PÉRDIDA DE EMPLEO POR GRUPO ETARIO DURANTE LA PANDEMIA

	<24 AÑOS	25-44 AÑOS	>45 AÑOS	TOTAL
<b>EMPLEO TOTAL</b>				
Chile	-44.39%	-14.63%	-18.30%	-18.7%
Perú (Lima Metropolitana)	-43.43%	-17.33%	-27.19%	-25.0%
<b>EMPLEO FORMAL</b>				
República Dominicana	-21.84%	-13.24%	-9.38%	-13.1%
México	-4.99%	-3.63%	-2.90%	-4.4%

Fuente: Elaboración propia usando datos del [Observatorio Laboral COVID-19 \(BID\)](#) actualización a octubre 2020.

Ante esta emergencia, en la medida de sus posibilidades fiscales, los gobiernos han respondido con diversas intervenciones que, en la fase de "preservación", han incluido la necesidad de incrementar los recursos asignados a la salud, con el fin de adecuar la infraestructura hospitalaria, contratar más personal para atender la emergencia y realizar pruebas masivas en la población para identificar los casos de contagio. También se han adoptado medidas orientadas a preservar los ingresos de los hogares, el empleo de los trabajadores y a evitar la quiebra de las empresas. La mezcla y énfasis de las intervenciones varían de país a país, con Brasil privilegiando las transferencias a los hogares y Chile dando prioridad a los apoyos a las empresas, por mencionar dos casos opuestos.

Los mecanismos para proteger los ingresos de las personas también han sido diversos y variados. La mayoría de los países ha reforzado las transferencias monetarias a los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, aumen-

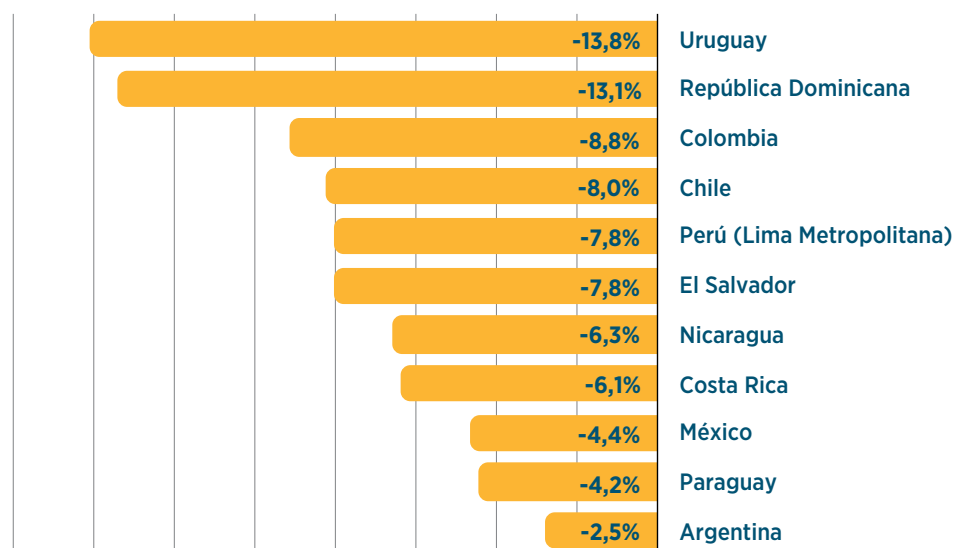
tando tanto su monto como los grupos beneficiarios. Otros han adoptado programas completamente nuevos, donde la característica común ha sido la entrega de recursos sin condicionamientos. Las mayores transferencias han buscado mejorar los ingresos de la población pobre (por debajo de la línea de pobreza) y vulnerable (definida como la población por debajo del nivel de ingreso que corresponde a cinco veces la línea de indigencia o pobreza extrema). El grupo de personas pobres o vulnerables se define en función de sus ingresos (muchas veces estimados a partir de un amplio número de variables socioeconómicas) y no solo de su condición laboral (desempleado, trabajador formal o informal). Sin embargo, buena parte de los receptores de estas transferencias son desempleados o trabajadores informales.

En cuanto a los mecanismos de protección del empleo, las intervenciones han sido más variadas. Un mecanismo frecuente ha sido la utilización de garantías por parte del

gobierno a los créditos que el sector financiero otorga a las empresas para el pago de las nóminas. Este ha sido el caso de Brasil, Chile y Colombia. Algunos países, como Brasil y Colombia, también han utilizado los subsidios directos para el pago de nóminas a las empresas, con el fin de evitar el despido de los trabajadores. También se ha suspendido, o por lo menos diferido, total o parcialmente el pago

de impuestos, aportes y contribuciones de las empresas sobre el valor de las nóminas (Colombia y Paraguay). Estas intervenciones han tenido un éxito relativo, toda vez que ha habido un incremento considerable del número de despidos. Así, el empleo *formal* ha caído en el rango de aproximadamente el 3% en Argentina a casi el 14% en Uruguay (Gráfico 2) (BID, 2020).

**GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO FORMAL CON RESPECTO AL INICIO DEL AÑO**



Fuente: Elaboración propia usando datos del [Observatorio Laboral COVID-19 \(BID\)](#), actualización a octubre 2020.

Lo verdaderamente distintivo de estos programas de protección al empleo es su focalización en los trabajadores formales, mientras que los empleos de los trabajadores informales han quedado desprotegidos, cayendo, por lo tanto, en una mayor proporción.

El apoyo a los trabajadores informales se ha dado a través de las transferencias monetarias que buscan compensar una parte de la pérdida de ingresos del trabajador, pero que no tienen un impacto sobre su empleabilidad. Así, el reto a futuro consiste en transformar estos apoyos en una dirección que estimule el surgimiento de oportunidades laborales en condiciones de formalidad.

Por ello, en la actual fase de reactivación, los países de la región deben proponerse la generación de oportunidades laborales de buena calidad y no simplemente la reposición de los trabajos que se han perdido durante la crisis, considerando que una buena oportunidad laboral es aquella que corresponde a un empleo bien remunerado, estable y que cumple con las normas de protección del trabajador.

Al mismo tiempo, la pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de contar con un sistema de aseguramiento en salud que no distinga la condición laboral de la persona. Por ello, la recuperación debe sembrar las bases para un nuevo equilibrio basado en la generación de empleos formales, acompañado de un sistema de aseguramiento universal en materia de salud que sea financieramente sostenible.

En otras palabras, la coyuntura actual es propicia para la búsqueda de un nuevo contrato social en América Latina y el Caribe. La salida a la crisis debe convertirse en la ruta de entrada a un mercado laboral donde la formalidad y la protección social sean la norma y no la excepción. Este parece ser un momento propicio para replantearse de manera estructural algunas de las instituciones de aseguramiento social de los países de la región. En esta nota consideramos la formalización del mercado laboral, como primer paso en esa dirección.

## 2 LOS PROBLEMAS A RESOLVER: OBJETIVOS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

La pérdida de empleos, de mujeres y jóvenes, así como la reducción en la participación laboral, son los principales efectos que la pandemia ha tenido en el mercado laboral. La población económicamente activa ha tenido un comportamiento procíclico durante la pandemia: la caída en la actividad económica ha estado acompañada de una fuerte reducción en la participación laboral. Esto puede reflejar que las medidas de confinamiento han puesto a las personas en una situación en la que no tienen trabajo ni pueden buscarlo. En este sentido, es de esperar que, con el levantamiento de las restricciones, se incremente nuevamente la participación laboral.

Además, ha habido cambios en la composición del mercado laboral. La evidencia para algunos países, como México, indica que 500 000 jóvenes ingresaron al grupo de personas que ni estudian ni trabajan (los denominados ninis) (Székely, 2020). Por si esto fuera poco, se han reducido el número de horas trabajadas y las remuneraciones para quienes aún conservan una ocupación. En el caso de Chile,

entre febrero y septiembre de 2020, los ocupados trabajaron en promedio 2,3 horas menos por semana, mientras que en Paraguay el descenso de actividad fue de 1,2 horas promedio entre el primer y segundo trimestre del año.

En la fase prepandemia, el mercado laboral en América Latina ya reflejaba algunas características preocupantes, entre las cuales sobresale el lento dinamismo de la productividad laboral y, por ende, de las remuneraciones. Este fenómeno, asociado a la alta informalidad, y sumado a los bajos niveles de protección social, incumplimiento de las normas y la legislación laboral, indica que es imprescindible introducir reformas que mejoren las condiciones del empleo en la región.

Por lo tanto, una estrategia integral de reactivación requiere la toma de acciones para resolver los problemas tanto de corto plazo, en especial la disminución en los niveles de ocupación, como los de mediano y largo plazo, relacionados con las características estructurales del mercado laboral.

## 3 INFORMALIDAD: ¿LA MADRE DE TODOS LOS VICIOS?

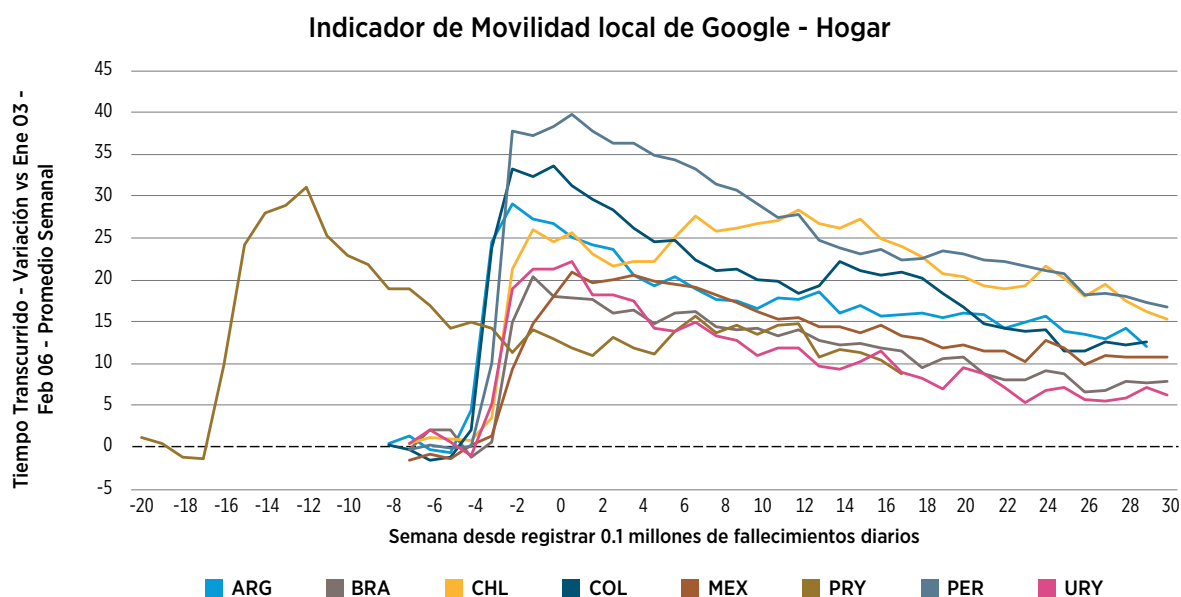
La informalidad es uno de los fenómenos más persistentes de los mercados laborales en América Latina y el Caribe, donde más de la mitad de los trabajos son informales. Existe amplia evidencia que documenta la relación negativa entre la informalidad y la desigualdad, de una parte, y entre la informalidad y la baja productividad, de otra. Para un mismo conjunto de características del trabajador, quienes se desempeñan en empleos informales tienen menores remuneraciones. Además, los sectores más pobres de la población tienden a tener empleos informales. Esto explica, por ejemplo, por qué en Colombia, en 2019, el 82,7% de la población pobre se caracterizaba como informal. La tasa de pobreza de los ocupados informales fue del 36%, mientras que la de los ocupados formales fue de solo el 10,7%. Al mismo tiempo, la productividad del trabajo es menor en las ocupaciones informales, por razones que tienen que ver con el menor acceso a tecnologías, entrenamiento y capacitación (IMF, 2019, p.3).

Existen indicios de que la informalidad, sumada a la menor efectividad gubernamental, es uno de los factores que explica por qué América Latina concentra el 30% de los casos y muertes asociados al COVID-19 pese a representar

solamente el 8% de la población mundial. Los altos niveles de informalidad generan dos efectos particularmente adversos al control de la pandemia. En primer lugar, las personas en ocupaciones informales no tienen sistemas de protección social como el seguro de desempleo, ni sus empleadores se benefician de los programas de apoyo directo, o a través de créditos, para el pago de las nóminas. Esto obliga a los trabajadores a evadir las medidas de confinamiento con el fin de obtener un sustento. En segundo lugar, las actividades informales conllevan, en la mayoría de los casos, contacto humano, lo cual las hace más propensas para la transmisión del virus. Por eso, en América Latina, pese a que *de iure* ha habido cuarentenas más largas que en otras regiones, su efectividad ha sido limitada debido a que el porcentaje de personas que permanece en el hogar se redujo poco tiempo después de que se introdujeran las medidas de confinamiento (véase el Gráfico 3). En un desarrollo analítico a esta nota, exploramos con un panel de países cómo la informalidad, la urbanización y la densidad poblacional están asociadas a aumentos en el número de casos y muertes (por millón de habitantes) causados por el COVID-19<sup>3</sup>.

3. Este ejercicio podría complementarse para evaluar el efecto de las tasas de informalidad, especialmente cuando se interactúa con densidad poblacional y tasa de urbanización.

GRÁFICO 3. TIEMPO DIARIO REGISTRADO EN EL HOGAR



Los efectos de la informalidad se amplifican cuando la población no tiene acceso a la conectividad. Así, los trabajadores informales son, por lo general, difíciles de desempeñar por medio de plataformas virtuales (peluquerías, reparaciones, transporte, servicios personales, etcétera), y más aún cuando dichas plataformas son limitadas o inexistentes. En estas circunstancias, las personas no tienen una opción diferente a salir a trabajar, pues este es su único medio para obtener un sustento.

Antes de la pandemia existían suficientes argumentos para enfrentar la informalidad como uno de los grandes obstáculos al desarrollo de América Latina. La crisis actual ha añadido algunos más: además de la desigualdad y la baja productividad, el manejo de choques y desastres como las pandemias y otros cisnes blancos es más complejo en presencia de un alto grado de informalidad laboral.

Sin embargo, no todos los efectos de la informalidad son negativos. En un trabajo reciente, el FMI (2019) considera que la mayor informalidad es el principal factor que explica por qué el coeficiente de Okun (que mide cuánto aumenta la tasa de desempleo frente a una caída de un punto porcentual en el crecimiento económico) es menor en las economías emergentes y, en particular, en los países de América Latina y el Caribe. Según el FMI (2019, p.9) existe una relación negativa entre el coeficiente de Okun y la tasa de informalidad (medida como la participación del empleo informal en el empleo total no agrícola). El argumento tradicional es que la informalidad actúa como

un mecanismo de ajuste que reduce el impacto de las desaceleraciones económicas sobre el empleo (el gráfico indica que la informalidad explica el 36% de la variación en el coeficiente Okun entre países). En otras palabras, la entrada y salida de la informalidad actúa como un margen de ajuste o amortiguador ante las fluctuaciones cíclicas de la economía, en línea con lo encontrado por David, Lambert and Toscani (2019).

Si bien esta hipótesis cuenta con evidencia, es muy posible que la informalidad, en las actuales circunstancias, no actúe como un amortiguador del choque económico, sino que, por el contrario, lo amplifique. El empleo informal cayó muy rápidamente después de iniciada la pandemia, lo que indica que, en la crisis del COVID-19, el empleo informal ha jugado un papel procíclico y no anticíclico. Es decir, la caída de empleo informal amplificó (y no compensó) los efectos de la caída del empleo formal.

La razón es que las medidas de confinamiento restringieron la generación de empleo informal, pues muchos sectores que contratan trabajadores informales (como el comercio y los servicios) no pudieron operar. Además, los programas de apoyo al empleo no estaban disponibles para empleadores que contratan a sus trabajadores informalmente.

Al contrario de lo que ocurría en el pasado, cuando la proporción de la población ocupada informal en la población ocupada total aumentaba durante las recesiones, la tasa de informalidad ha caído durante la pandemia. Este es el caso

de Chile, donde la tasa de informalidad ha caído en 6 puntos porcentuales aproximadamente, mientras que, en el caso de Paraguay, la caída entre los dos semestres de este año ha sido de casi 2 puntos porcentuales. La explicación es que, durante la pandemia, el número de empleos informales ha caído más que el número de empleos formales y la informalidad ha dejado de ser el amortiguador frente a la crisis<sup>4</sup>.

Aunque el empleo informal cayó muy rápidamente después de iniciada la pandemia, también es cierto que los empleos informales han crecido más rápidamente que los formales desde que las economías tocaron fondo. De Mayo a Septiembre del 2020, el empleo informal en Colombia creció en 927 mil personas (8,6% del empleo)<sup>5</sup> y en México en 5,4 millones (19,4% del empleo). El empleo formal apenas se ha recuperado. Así, el reto es lograr que los empleos que se están creando sean mayoritariamente formales.

Hay buenas razones para buscar este objetivo. La crisis del COVID-19 ha dejado al descubierto que los empleos infor-

males no solo son peor remunerados y menos productivos que los formales, no generan ingresos fiscales y no tienen mecanismos de protección social, sino que, en medio de una pandemia, no son una alternativa efectiva y rápida. De hecho, es muy posible que los efectos de la informalidad sobre la desigualdad y la pobreza se hayan exacerbado durante la pandemia.

Otro aspecto de interés es la relación entre la informalidad y los multiplicadores fiscales. Lemaire (2020) encuentra que la informalidad reduce el tamaño de los multiplicadores y, por lo tanto, hace menos efectivos los programas de estímulo fiscal. Aumentar el impacto de la política fiscal es otro beneficio de la reducción de la informalidad.

En conclusión, los efectos negativos de la informalidad son ahora más evidentes, lo que ofrece una mayor oportunidad para proponer reformas en este frente. Reducir la informalidad debe ser una de las prioridades en la agenda de reformas impulsada por la pandemia.

## 4 ¿CÓMO REDUCIR LA INFORMALIDAD EN MEDIO DE LA REACTIVACIÓN?

Siempre se ha dicho que las crisis traen oportunidades, pues permiten considerar alternativas que no son posibles en tiempos normales. El argumento central es que, en medio de una situación extrema, se hacen viables algunos cambios que no resultan posibles en una época de normalidad. A esto hay que sumarle que, en una coyuntura de crisis como la actual, los gobiernos cuentan con un mayor margen de maniobra fiscal que debe invertirse de manera inteligente.

Esta puede ser, por tanto, la oportunidad para introducir medidas que hagan posible una reducción significativa de la informalidad que caracteriza los mercados laborales en América Latina y el Caribe. Así, una estrategia integral debe considerar medidas que aumenten las capacidades del Estado para verificar el cumplimiento de las normas, por medio de un sistema sancionatorio y de control que sea efectivo. Al mismo tiempo, la pandemia ha hecho evidente que partes importantes del sistema de protección social, como la protección a salud, beneficie a todos por igual independientemente de su condición laboral. Estas medidas, sin embargo, requieren de recursos significativos que hace

inevitable el debate sobre las capacidades fiscales de los estados latinoamericanos y del Caribe.

Reducir la informalidad es una tarea que pasa por: (i) diseñar los sistemas de protección social que incluyan a todos los trabajadores (asalariados y no asalariados), (ii) reducir los costos de generar trabajo formal y (iii) mejorar las capacidades del estado para monitorear y hacer cumplir las regulaciones. Esta es una agenda ambiciosa que requiere de grandes consensos. Por ello, es necesario realizar intervenciones en fases. Una estrategia de formalización podría comenzar con una reducción de costos de contratación para estimular la generación de empleos formales en el corto plazo, como parte de las medidas de reactivación. Una vez el empleo se recupere, se generarían los ingresos fiscales que harían posible una transición hacia un sistema de aseguramiento social más inclusivo con ambición universal, así como las inversiones para fortalecer las capacidades de monitoreo y control por parte del Estado, que además exigen tiempo e importantes inversiones.

Además, no se puede soslayar que la recuperación debe ser sostenible, en el sentido de generar ingresos fiscales

4. En Colombia, la tasa de informalidad (proporción de informales en el empleo total) se mantuvo prácticamente estable en el trimestre junio-agosto de 2020 en comparación con el mismo periodo en 2019 (47,2% versus 47%). Sin embargo, en las 13 ciudades principales se registró un incremento del 45,8% en 2019 al 46,4% en 2020.

5. Gran Encuesta Integrada de Hogares para 23 ciudades y área metropolitana en el caso de Colombia, y el Observatorio Laboral COVID-19.



futuros, que contribuyan a reducir la deuda pública. Es allí donde encajan las propuestas de reforma estructural relacionadas con el mercado laboral, que pueden entenderse como inversiones iniciales con un retorno posterior: un mercado laboral formal genera ingresos fiscales, mientras que uno informal conlleva mayores gastos.

Un punto de partida consiste en transformar las intervenciones utilizadas durante la fase de preservación –orientados a sostener el empleo– en instrumentos para estimular la formalización laboral. Por ejemplo, reducir la carga tributaria y de contribuciones (incluyendo posiblemente un subsidio temporal al salario mínimo) y flexibilizar las reglas de contratación y despido de los trabajadores daría pie a un círculo virtuoso de formalización y a mayores capacidades fiscales estatales. Además, los apoyos actuales para la preservación del empleo, así como los que complementan los ingresos de los sectores vulnerables, pueden convertirse en apoyos temporales a la contratación de trabajadores formales durante la fase de recuperación.

Otra posibilidad es redireccionar las transferencias monetarias no condicionadas que se crearon de manera extraordinaria para atender la emergencia. A medida que la pandemia comience a ceder, el uso de estas transferencias puede condicionarse, por ejemplo, en áreas como la capacitación laboral (*cash for training*). También se pueden dirigir hacia el empleador que cree nuevos puestos de trabajo formales, bajo las condiciones que exige la legislación laboral, incluyendo el pago de un salario mínimo (que puede cubrirse en parte con la transferencia gubernamental). La exención o diferimiento en el pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social, siempre que sea por un plazo razonable, puede formar parte de la estrategia.

También resulta deseable desligar la cobertura de la seguridad social (como la salud) del tipo de empleo y financiarla con impuestos de carácter general. De esta manera, se eliminarían (o, por lo menos, se reducirían) las cargas que hoy recaen sobre el empleo formal. El trabajador, independientemente de su tipo de vinculación laboral y en proporción a su ingreso, debe contribuir con el impuesto sobre la renta personal, pero no mediante contribuciones que únicamente gravan el empleo formal.

Esto, por su puesto, tiene consecuencias fiscales y de economía política. Momentos tan críticos como el actual, donde las reglas de juego en materia fiscal están en plena discusión, pueden ser propicios para tomar medidas que alteran el *statu quo*. El caso de los impuestos a la nómina es ilustrativo, pues estos recursos, por lo general, benefician a grupos de interés específicos, incluyendo sindicatos, pero también instituciones que se financian a través de cotizaciones a la nómina. En este sentido, una opción para con-

trarrestar la reacción negativa de estos sectores consiste en asegurar fuentes de recursos alternativas, como impuestos de carácter general, para financiar las actividades que en la actualidad se cubren con los impuestos sobre la nómina.

Existen varias maneras de reducir los costos de la formalidad. Todas ellas plantean sus dilemas tanto económicos, como de economía política. El cuadro 1 resume algunas opciones a considerar como parte de los paquetes de estímulo y reactivación.

**1. Reducción de aportes a la seguridad social.** Una primera posibilidad de reducción de los costos laborales no salariales es recalendarizar los pagos a la seguridad social por un tiempo. Establecer pagos que sean una fracción de los que corresponden a tiempos ordinarios puede tener un marcado efecto positivo sobre la generación de empleo. Por su parte, los efectos tanto fiscales como sobre los ingresos de los trabajadores dependen del sistema de seguridad social. Si se trata de esquemas públicos, de beneficios definidos en el caso de las pensiones, los menores aportes de los trabajadores tienen un efecto fiscal negativo en el largo plazo, pero no alteran los ingresos y beneficios de los trabajadores. Se opondrán los sindicatos de las entidades que administran la seguridad social, pues sus ingresos tendrán una mayor dependencia de las partidas asignadas en el presupuesto por el Ministerio de Hacienda y menos de los recursos propios de dichas entidades. Si, por el contrario, es el sector privado el que administra la seguridad social, como ocurre con las AFPs, las menores cotizaciones no tienen efectos fiscales (a no ser que exista una garantía estatal a la pensión mínima), pero reducen los ingresos futuros de los trabajadores. Las AFPs se opondrían, pues sus ingresos se calculan como comisiones de los recursos totales administrados.

**2. Reducción de impuestos sobre la nómina.** Esta medida tiene consecuencias similares a lo que ocurre cuando se reducen los aportes a la seguridad social en sistemas administrados por el sector público. En este caso, quienes se opondrían serían las propias entidades que dejan de recibir las rentas de destinación específica (incluyendo tanto a sus administradores, como los sindicatos).

**3. Reducción de costos por despido.** Por su parte, la reducción de costos de despido no afecta considerablemente las finanzas públicas, pero tiene un efecto negativo sobre la estabilidad laboral de los trabajadores y en determinados casos podría acelerar la destrucción de empleo formal. La oposición correría aquí por cuenta de los sindicatos de trabajadores públicos y privados, cuya estabilidad laboral se sentiría amenazada.

**4. Reducción de bonos salariales.** Otra modalidad se refiere a la reducción de los recargos sobre la nómina, como

las primas o bonos y los pagos adicionales por trabajar más allá de la jornada laboral ordinaria. Este tipo de medidas no tienen la misma efectividad a la hora de reducir la informalidad, pero generan un fuerte rechazo por parte de los sindicatos, incluyendo los del sector privado. La ventaja es que no conlleva efectos fiscales negativos.

**5. Reducción de los costos salariales.** Por último, las medidas de reducción de los costos salariales pueden tomar dos formas. En primer lugar, en países donde el salario mínimo sea muy alto con respecto al salario promedio, se puede considerar una moderación en el crecimiento del salario mínimo. Sin embargo, la economía política de este tipo de medidas es compleja y, en algunos países, estas acciones requerirían cambios constitucionales.

**6. Subsidio al empleo.** Así, una opción seguramente más viable sería ofrecer a los empleadores un subsidio por cada trabajador contratado. Sin embargo, el costo fiscal de esta

medida sería elevado, pues obligaría a extender los subsidios a los trabajadores existentes para evitar que sean despedidos con la promesa de reenganche.

Aunque no hay fórmula fácil, y cada país debe explorar la opción que resulte más conveniente, la reducción de los impuestos a la nómina tiene menores opositores y puede generar un mayor impacto positivo sobre el empleo formal a un menor costo fiscal. En cualquier caso, la generación de trabajo formal de alta calidad debería ser uno de los pilares de recuperación. El contexto es complejo, pero esto no debería detener a los países en el objetivo de avanzar una agenda ambiciosa que ataque de raíz algunas de las causas centrales de la elevada informalidad en la región. Si una de las estrategias de generación de trabajo formal es la reducción de los costos de la formalidad, cada país tendrá que adaptar las potenciales medidas aquí descritas a sus realidades económicas, fiscales y políticas.

CUADRO 1. TAXONOMÍA DE LAS POSIBLES INTERVENCIONES PARA REDUCIR LOS COSTOS DE LA FORMALIDAD<sup>6</sup>

FORMALIZACIÓN LABORAL POSTPANDEMIA: INICIATIVAS E IMPACTO EN EL CORTO PLAZO			
Iniciativas	Fiscales	Ingresos trabajadores	Probables opositores
<b>1. Reducción de aportes a seguridad social</b> - Sistemas públicos - Sistemas privados	Negativo Neutro	Neutro Negativo	Sindicatos de la seguridad social Prestadores privados
<b>2. Reducción de impuestos sobre la nómina</b>	Negativo	Neutro	Entidades receptoras de estos impuestos y sus sindicatos
<b>3. Reducción de costos de despido</b>	Neutro	Negativo	Sindicatos
<b>4. Reducción de recargos (primas, horas extra, dominicales, festivos, vacaciones)</b>	Positivo	Negativo	Sindicatos
<b>5. Reducción de salario mínimo</b>	Positivo	Negativo	Sindicatos y opinión pública
<b>6. Subsidio al empleo</b>	Negativo	Neutro	Ninguno

## REFERENCIAS

BID. 2020. COVID-19. Observatorio Laboral. <https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/>

David, A. y Pienknagura, S. 2020. "On the effectiveness of containment measures in controlling the Covid-19 pandemic: The role of labor market characteristics and governance". Mimeo, IMF.

FMI. 2020. World Economic Outlook Reports <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

FMI. 2019. Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, Washington, DC, October. <https://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2019/10/22/wreo1019>

Lambert, F., Pescatori, A. y Toscani, F., 2019. "Labor Market Informality over the Business Cycle." Mimeo, IMF.

Székely, M. 2020. Cicatrices que preocupan: el impacto sobre la educación. Revista Nexos.

6. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm#CL> desglosa los distintos programas y sus detalles.



Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



[iadb.org/coronavirus](https://iadb.org/coronavirus)

 @el\_BID

