

políticas sociales

Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina

Víctor E. Tókman



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, marzo de 2007

Este documento fue preparado por Víctor E. Tókmán, Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este trabajo se preparó en el marco del proyecto CEPAL-EUROSOCIAL sobre Cohesión Social en América Latina. Se agradecen los comentarios de Andras Uthoff y la colaboración de Juan Carlos Feres, Ernesto Espíndola y Carlos Daroch en la información sobre sector informal y protección social proveniente de las encuestas de hogares y de Rodrigo Heresi y Olga Ramos en la preparación de los gráficos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-3230405-9

LC/L.2694-P

N° de venta: S.07.II.G.45

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Creación de empleo y seguridad en el nuevo entorno económico	9
1. Crecimiento, empleo y regulaciones.....	9
2. Apertura comercial y regulación en el mercado de productos: una relación inversa	10
3. Regulaciones en el mercado de productos y en el ámbito laboral: el Consenso de Washington.....	11
4. Regulaciones laborales y estabilidad laboral en economías más abiertas.....	12
5. Antigüedad en el trabajo, rotación laboral y productividad	14
6. Regulaciones, inseguridad y cohesión social.....	18
III. Cohesión social, informalidad y exclusión	21
1. Informalidad, inseguridad y protección	21
2. Informalidad: sector y economía.....	23
2.1 Sector informal: exclusión con inseguridad a bajos ingresos.....	23
2.2 Informalidad: del sector a la economía	24
2.3 Cohesión social: exclusión e incorporación insegura. .	25
3. Informalidad productiva-laboral y desprotección	26
3.1 Sector informal: informalidad productiva y laboral.....	26
3.2 Relación laboral: reconocimiento legal y protección...	31
3.3 Informalidad, inserción laboral y cohesión social.....	35

IV. Inserción productiva y laboral: estrategias para la cohesión social	37
1. Inserción, informalidad y cohesión social.....	37
2. Sector informal e inclusión social: una opción estratégica.....	38
2.1 Construyendo ciudadanía: de las obligaciones a los derechos de los excluidos.....	38
2.2 Desarrollo productivo y regulación de las actividades informales.....	39
2.3 Regulación laboral en empresas informales: derechos laborales en empresas con reducida capacidad de pago.....	41
3. Inseguridad, desprotección y relaciones de empleo difusas.....	43
3.1 Contratos atípicos: inseguridad y/o desprotección.....	44
3.2 Relaciones de empleo difusas y regulación para la subcontratación.....	45
3.3 Regulación de la subcontratación: Chile, un avance pionero.....	47
4. Inseguridad laboral en economías más vulnerables: la flexi-seguridad.....	49
4.1 ¿Porqué flexi-seguridad?.....	49
4.2 ¿Es transferible la flexi-seguridad a los países de América Latina?.....	50
Bibliografía	55
Anexos	57
Sugerencias de indicadores de empleo y protección para la cohesión social	59
Serie políticas sociales: números publicados	61
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Permanencia en el empleo en países de OECD y América Latina.....	15
Cuadro 2 Empleo informal: América Latina, 1990-2005.....	26
Cuadro 3 Diferencias de ingresos según sector y categoría ocupacional en América Latina, 1990-2005.....	31
Cuadro 4 Costo laboral en Argentina y Perú según modalidad contractual.....	45
Cuadro 5 Seguridad de empleo y protección laboral en países de la OECD.....	50
Cuadro 6 Protección laboral y social.....	51
Cuadro 7 Limitantes estructurales a la efectividad de las políticas laborales.....	53
Cuadro 8 Indicadores de empleo y protección para la cohesión social.....	60
Índice de gráficos	
Gráfico 1 Grado de apertura y obstáculos a la iniciativa empresarial.....	11
Gráfico 2 Permanencia en el empleo y edad promedio en países de OCDE y América Latina....	15
Gráfico 3 Permanencia en el empleo según rigurosidad de la legislación laboral.....	16
Gráfico 4 Permanencia en el empleo y cobertura de negociación colectiva.....	17
Gráfico 5 Permanencia en el empleo y productividad.....	18
Gráfico 6a Seguridad laboral y desempleo, 2005.....	20
Gráfico 6b Inseguridad y legislación laboral, 2005.....	20
Gráfico 7 Sector informal en América Latina, 1990 y 2005.....	27
Gráfico 8a Informalidad y producto per cápita.....	28
Gráfico 8b Inseguridad e informalidad.....	29
Gráfico 8c Informalidad e inequidad.....	29
Gráfico 9 Cobertura según contrato de trabajo, 2002.....	33
Gráfico 10a Cobertura según contrato de trabajo formal.....	34
Gráfico 10b Cobertura según contrato de trabajo informal.....	34

Resumen

Este trabajo analiza los efectos de la informalidad y la inseguridad sobre la cohesión social, entendida en un sentido amplio adoptado por la CEPAL (2007). Dicha definición destaca la interacción entre mecanismos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas y percepciones de la ciudadanía frente al modo en que operan. La cohesión social vincula los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia de los individuos, incluyendo el análisis de las distancias que separan a los miembros de la sociedad.

Se concentra en el estudio de la inserción laboral y la seguridad que dispone la ciudadanía y sus percepciones acerca de la eficacia de los instrumentos disponibles. Dada la existencia de amplias diferencias de productividad que caracteriza a la estructura productiva se profundiza la inserción laboral en la economía informal donde se ubica la mayoría de los ocupados.

Se desarrolla en tres secciones. La primera presenta un marco conceptual que permite analizar la creación de empleo y la seguridad en el nuevo entorno económico y las regulaciones en los mercados de productos y en el ámbito laboral. Se examina la estabilidad laboral y su relación con la inseguridad y la cohesión social. La segunda sección se concentra en la inserción laboral en la economía informal, la que incluye la informalidad productiva y laboral y las relaciones laborales precarias. Ambas son determinantes del grado de cohesión social.

En la última sección el trabajo examina estrategias de inserción laboral e informalidad para avanzar en la cohesión social. Las mismas se fundamentan en la necesidad de construir ciudadanía para asegurar el ejercicio de los derechos a los excluidos y se exploran políticas de

desarrollo productivo y de regulación de las actividades informales y el acceso a los derechos laborales en empresas con reducida capacidad de pago. Se analizan las relaciones laborales difusas y su efecto sobre el grado de seguridad y protección y los avances que se registran en la regulación de dichas relaciones laborales, en particular en los contratos de trabajo atípicos y las formas de subcontratación.

El trabajo finaliza examinando la relevancia de una estrategia de flexi-seguridad para América Latina. En un marco analítico que incluye la seguridad en el empleo, la protección laboral y social y la percepción de los ciudadanos sobre la eficacia de los instrumentos disponibles, se agrupan los países de la región y se refieren a los “modelos” existentes de flexi-seguridad aplicados por los países desarrollados. El trabajo concluye incorporando las diferencias estructurales entre países latinoamericanos y las distancias existentes con los desarrollados, las que limitan la efectividad de las políticas.

I. Introducción

La cohesión social sintetiza un componente fundamental que caracteriza a los países que progresan en lo económico y que al mismo tiempo, logran distribuir los frutos de ese crecimiento a todos sus ciudadanos. Con ello se asegura un desarrollo más equitativo, pero además, la contribución de todos los ciudadanos a lograr ese crecimiento, aportando en la medida de sus capacidades. El Estado Bienestar construido durante el siglo pasado, particularmente, en los países europeos, sentó las bases de la expansión económica de posguerra en un sistema social que incluyera a los ciudadanos y que dotara de la seguridad necesaria para que se enfrentaran las vulnerabilidades desde una perspectiva sistémica.

La inclusión y la seguridad en dicha concepción se aseguran mediante la inserción laboral plena y protegida y la solidaridad sistémica. La primera, a través del empleo pleno, estable y con protección para cubrir los riesgos en la vida laboral (desempleo, accidentes y enfermedades) y con posterioridad, en la vejez. La segunda, mediante un desarrollo institucional de la protección social basado en dos componentes fundamentales: una legislación laboral que trata de reducir las diferencias en los poderes de negociación protegiendo a los trabajadores y un sistema de protección que compensa las vulnerabilidades que se deriven de una inserción imperfecta.

Este modelo está todavía vigente en los países desarrollados, aunque con adaptaciones para responder al nuevo escenario económico y demográfico en que se desarrolla. También sirvió de orientación en las políticas seguidas en la mayoría de los países de la región, aunque su grado de implementación fue diverso y resultó

muchas veces incompatible, dadas las diferencias estructurales predominantes. Dos de esas características son: las estructuras de empleo todavía con sectores rurales tradicionales significativos, asalariamiento incompleto e informalidad y la insuficiencia fiscal para financiar las necesidades. El resultado ha sido un sistema incompatible con cobertura reducida y con carencia de instrumentos adecuados para atender a los grupos no asalariados (V. E. Tokman, 2006).

La noción de cohesión social se profundiza en un estudio reciente de la CEPAL (2007) adoptando una definición de la misma que destaca la interacción entre mecanismos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas y percepciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan. La cohesión social vincula causalmente, según esta conceptualización, los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia de los individuos. Usando la definición de cohesión en la física se tiende a precisar el concepto como un conjunto dado definido por la distancia entre sus elementos (brechas), por la integración entre los elementos y el todo (instituciones) y por la fuerza de atracción entre las partes y el todo (sentido de pertenencia).

Dentro de esta perspectiva de cohesión social el trabajo se concentra en el análisis de la inserción laboral y la seguridad que dispone la ciudadanía y sus percepciones acerca de la eficacia de los instrumentos disponibles. En los países desarrollados la inserción laboral es más homogénea y las diferencias se presentan principalmente como alternativas entre el acceso al empleo o el desempleo abierto, en un contexto que se caracteriza por funcionar en torno al pleno empleo y la existencia de protección a los desempleados. En los países en desarrollo y en América Latina en particular, la inserción laboral presenta una heterogeneidad mayor asociada a las amplias diferencias de productividad que caracterizan a la estructura productiva. Por ello, dicho análisis no puede efectuarse sin profundizar en la inserción laboral en la economía informal donde se ubica la mayoría de los ocupados.

Este trabajo se concentra en el análisis de dos grupos objetivos que constituyen la economía informal. El primero, se refiere a los trabajadores que estando incluidos y ocupados en empresas formales enfrentan una creciente inestabilidad derivada del nuevo escenario económico prevaleciente y la necesidad de mejorar la capacidad de adaptación ante las recurrentes fluctuaciones económicas y la emergencia de nuevos riesgos, que se agregan a los que ya existían, que deben ser cubiertos para mejorar la seguridad de los mismos. El segundo, se refiere a los excluidos y particularmente, a los que laboran en el sector informal en actividades por cuenta propia y en microempresas, incluso familiares, cuya ocupación a baja productividad además de generar ingresos insuficientes queda fuera de los sistemas de protección. Más aún, el resultado económico derivado de los escasos recursos disponibles y la carencia de mejores oportunidades de empleo, convierte esta situación en estructural. Ello requiere de una estrategia de inclusión y no solo de protección, si el objetivo es la ampliación de la ciudadanía económica y social a todos los habitantes de cada país.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2260

