

APRENDER DE LA INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

INFORMALIDAD

Apreniendo de la innovación en ALC es una serie de resúmenes de conocimientos temáticos desarrollados conjuntamente por la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y los Laboratorios de Aceleración del PNUD. Busca avanzar nuestra comprensión de los desafíos clave del desarrollo estructural en ALC al capturar las lecciones emergentes aprendidas de los enfoques innovadores de [Laboratorios de Aceleración](#) para abordar estos problemas en países de la región.

EL DESAFÍO DE LA INFORMALIDAD EN ALC

La informalidad es una característica definitoria del mercado laboral en la región de América Latina y el Caribe (ALC). Antes de la pandemia de la COVID-19, más de la mitad de los trabajadores en América Latina estaban en el sector informal, lo que significa que no estaban cubiertos por planes de seguro social contributivo. En algunos países de la región, la proporción de trabajadores en el sector informal alcanza hasta el 70 u 80 por ciento. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS en ALC requerirá abordar este desafío generalizado. Dado que la informalidad impone una mayor carga de riesgo para los trabajadores, es un problema que puede perpetuar los desafíos de desarrollo existentes en la región, como la pobreza, la desigualdad y la baja productividad¹. Además, dado que la informalidad es un tema complejo y transversal, las soluciones exitosas requerirán, en última instancia, que se preste atención a los desafíos subyacentes más profundos de la gobernanza.

INNOVACIÓN E INFORMALIDAD EN ALC

Los Laboratorios de Aceleración del PNUD ofrecen una oportunidad única para avanzar en la forma en que pensamos sobre el desafío de la informalidad en la región. Dado que los laboratorios están diseñados para captar señales desde el terreno en diversos contextos de países, pueden ayudarnos a ampliar los tipos de evidencia que tenemos sobre este tema y ayudarnos a aprender cómo podemos mejorar las vidas de quienes trabajan en el sector informal del país. En particular, los laboratorios enfatizan el aprendizaje de las soluciones de base.

En más de veinte países de todo el mundo, los laboratorios se están comprometiendo con el tema de la informalidad. A través de enfoques innovadores centrados en la exploración, el mapeo de soluciones y la experimentación, además están generando conocimiento sobre la informalidad en torno a una serie de preguntas clave, que van desde las dimensiones subjetivas de la informalidad (es decir, las percepciones y motivaciones de los trabajadores informales), hasta las implicaciones de la informalidad para varios resultados de desarrollo (es decir, sostenibilidad ambiental, equidad), a cómo la informalidad interactúa con el contexto global rápidamente cambiante (es decir, la transformación digital, la pandemia de la COVID-19), a lo que todo esto podría significar para las políticas (es decir, incentivos para la formalización, formal-informal Modelos “híbridos”).

En ALC, los laboratorios de cinco países (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay) están trabajando para responder estas preguntas. Utilizando diversos enfoques metodológicos que van desde la etnografía hasta los ensayos de control aleatorios, los laboratorios están explorando diferentes manifestaciones de informalidad en la región y experimentando con soluciones para abordar sus diversas causas subyacentes. El enfoque de cada laboratorio considera un aspecto único del desafío que presenta la informalidad, teniendo en cuenta, por ejemplo, cómo las diferencias sectoriales, las normas de género o las redes de provisión de servicios locales son importantes para dar forma a las realidades locales. El mapa de la Figura 1 proporciona descripciones específicas de estas iniciativas en cada país.

1 PNUD (2021). [Informe Regional de Desarrollo Humano 2021](#). Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe.

FIGURA 1. Iniciativas de los Laboratorios de Aceleración del PNUD sobre informalidad en ALC



LECCIONES EMERGENTES

Si bien cada Laboratorio está aprendiendo lecciones específicas para el contexto de su país, hay algunos conocimientos emergentes a nivel regional. En particular, se destacan las siguientes cuatro lecciones clave que pueden ayudar a avanzar en la forma en que tradicionalmente pensamos sobre el desafío de la informalidad y sus posibles soluciones políticas en ALC.



1 | AÑADIENDO UNA S:

Ver el (los) sector (s) informal (es) como una multiplicidad mas que como un monolito

El conocimiento que están generando los Laboratorios apunta a cuán diferente es el sector informal para subgrupos de trabajadores o empresas según el contexto. No existe un solo “sector informal” y los perfiles diferenciados de informalidad a niveles más desagregados son fundamentales para complementar los diálogos mundiales y nacionales sobre la “informalidad” en su conjunto. Con este fin, el trabajo de los Laboratorios aporta valor para comprender la naturaleza de estos sectores informales diversos y multifacéticos y refuerza la noción de que no existe una respuesta generalizada a la informalidad.

El trabajo de los Laboratorios revela en particular tres formas clave en las que la informalidad se manifiesta de manera diferente: i) por sector; ii) por grupo demográfico; y iii) por estatus colectivo. En términos de sector, los Laboratorios están trabajando en la informalidad en una amplia gama de sectores, incluidos el transporte, la gestión de residuos, el trabajo doméstico, la construcción, la confección y los servicios financieros. Algo que surge claramente de este trabajo es cómo los impulsores de la informalidad, los riesgos de la informalidad y los obstáculos para abordar la informalidad son muy específicos de cada uno de estos sectores. Por ejemplo, [el trabajo en Paraguay](#) destaca el desafío de la [valoración subjetiva limitada](#) del seguro social (y sus vínculos con las normas de género en torno a las masculinidades) como un obstáculo para la formalización de los trabajadores de la [industria de la construcción](#), el desafío de sortear las barreras burocráticas como un obstáculo para la formalización para los empleadores de [trabajadores domésticos](#), y el desafío de la baja productividad laboral (que conduce a ganancias insuficientes para pagar el seguro social) como un obstáculo para las empresas de la industria de la confección. En términos de grupo demográfico, los Laboratorios están explorando cómo factores como el género o la edad son importantes para dar forma al acceso a la protección social de los trabajadores.

Por ejemplo, el trabajo en Ecuador apunta a los desafíos únicos que enfrentan los jóvenes en el sector informal. El Laboratorio está explorando no solo la importancia de los mecanismos para incluirlos en los registros sociales (experimentando con una plataforma digital co-creada con jóvenes en el país) sino también la provisión de otras soluciones específicas a través de esta plataforma, como el acceso a herramientas para la búsqueda de empleo y formación educativa. En términos de *estatus colectivo*, los Laboratorios están analizando cómo las barreras a la formalización pueden ser diferentes dependiendo de si los trabajadores/empresas están organizados en un colectivo o si actúan solos. Por ejemplo, el trabajo en Colombia está explorando cómo las asociaciones empresariales y otros enfoques colectivos dentro del sector informal son importantes para incentivar los procesos de formalización.



2 | LLENAR LOS HUECOS:

Aprender de la informalidad como espacio de resolución creativa de problemas

El conocimiento que están generando los Laboratorios apunta a la importancia de aprender de las soluciones informales que surgen para resolver los problemas que enfrentan. Si bien lo ideal es que los estados proporcionen acceso equitativo a servicios públicos de alta calidad y beneficios para todos, en realidad, la capacidad estatal a menudo se distribuye de manera desigual en todo el territorio. En algunos lugares, en espacios particulares como áreas rurales o áreas urbanas periféricas, la presencia del Estado es marginal. En estos espacios, las personas y las comunidades a menudo crean sus propias soluciones para llenar estos “vacíos”. Con el oído en el suelo, los laboratorios son excepcionalmente capaces de explorar cómo se ven este tipo de soluciones de base y aprender de ellas.

Si bien el sector informal a menudo se ve negativamente como un espacio de alto riesgo para los trabajadores y las empresas, los Laboratorios están aprendiendo que esta no es la única historia relevante sobre la informalidad en la región. Si

bien muchos trabajadores del sector informal se encuentran con una protección inadecuada contra los riesgos y, a menudo, enfrentan violaciones de sus derechos (y estos problemas deben abordarse), también hay algunos aspectos del sector informal de los que podemos aprender positivamente. El sector informal en muchos países contiene un hervidero dinámico de emprendimiento e innovación a pequeña escala que está creando soluciones para llenar los vacíos que dejaron los gobiernos. Por ejemplo, el trabajo en Guatemala muestra cómo los trabajadores informales (a pesar de necesitar mejores condiciones, incluido el equipo de protección personal básico) son parte de asegurar la provisión efectiva y asequible de manejo de desechos municipales al mismo tiempo que brindan una fuente de ingresos para poblaciones con acceso limitado a la educación y a las oportunidades de empleo formal. De manera similar, el trabajo en Ecuador revela cómo las asociaciones empresariales y las cooperativas están llenando algunos de los vacíos que deja la limitada cobertura de protección social formal a través de la provisión de esquemas de protección social a nivel comunitario como el ahorro común, los fondos de emergencia de salud y “préstamos en especie”. El trabajo en Argentina incluso ha experimentado con la ampliación de algunos de estos tipos de soluciones informales. Por ejemplo, basándose en una práctica informal existente para ayudar a las personas a superar las brechas digitales, el laboratorio apoyó la creación de la red “Con Vos” (una red de tiendas locales que ofrecen servicios para ayudar a los vecinos a completar tareas digitales como pagos en línea o inscripciones en regímenes de beneficio público).



3 | REPENSAR LAS DICOTOMÍAS:

Abordar la informalidad como un proceso incremental y no lineal

El conocimiento que están generando los laboratorios apunta a cómo la dicotomía tradicional de “formal” versus “informal” no es necesariamente el mejor modelo para comprender las realidades sobre el terreno. En muchos países, estas categorías funcionan más como complementos y/o como dos

extremos de un solo espectro. Además, tanto las personas como las empresas pasan con frecuencia entre la formalidad y la informalidad durante su vida laboral. En particular, cuando se piensa en una mayor protección para los trabajadores, el trabajo de los laboratorios destaca cómo los procesos incrementales pueden ser críticos para fomentar una transición efectiva y sostenible fuera de la informalidad.

Un hallazgo clave que surge de los laboratorios es cómo hay muchos puntos de entrada para que las empresas avancen en este proceso. En particular, el trabajo en Argentina destaca el papel de los servicios financieros y digitales como catalizadores potenciales para empujar a las personas hacia la formalidad. Además, el trabajo en Guatemala destaca cómo avanzar hacia una mayor protección de los trabajadores informales es un proceso que a menudo requiere la cooperación de muchos actores diferentes. En muchos casos, esta cooperación puede complicarse dados los costos asociados y las tensiones existentes. Con este fin, el laboratorio pudo desempeñar un papel único al actuar como un “puente” entre los trabajadores informales y las autoridades locales en el sector de la gestión de residuos y descubrió que las soluciones requieren repensar conjuntamente las oportunidades y beneficios potenciales para las diferentes partes. En estos contextos, los pequeños logros (como los acuerdos para mejorar las condiciones laborales o el reconocimiento formal de los trabajadores en los espacios de toma de decisiones relevantes) pueden ayudar a abrir la puerta a cambios más importantes en el futuro (como el pago de impuestos). El trabajo en Colombia también destaca la importancia de comprender los incentivos y motivaciones de las MIPYMES para operar en el sector formal versus informal y, en particular, para cambiar entre estos sectores. Por ejemplo, las MIPYMES que surgen como reacción a una necesidad temporal de ingresos de subsistencia tienen motivaciones muy diferentes para operar en el sector (in) formal que las MIPYMES que surgen desde la perspectiva de lograr una meta empresarial a más largo plazo. A medida que los individuos y las empresas alternan entre la informalidad y la formalidad, las políticas destinadas a garantizar la protección de los trabajadores deben tener en cuenta cómo este proceso a menudo se materializa más como una puerta giratoria que como un salto lineal entre dos esferas artificiales.



4 | RE IMAGINANDO EL OBJETIVO FINAL:

Apuntando a la protección y la productividad en lugar de la “formalización” per se

El conocimiento que están generando los laboratorios apunta a la necesidad de cambiar la narrativa de las políticas en torno a la “formalización”. Para muchos gobiernos, la forma más obvia de resolver la informalidad es a través de la formalización. Si bien la formalización ciertamente será una parte central de cualquier solución, desde una perspectiva de desarrollo no es necesariamente el objetivo final en sí mismo. Es importante recordar por qué nos preocupamos por la formalidad. Si nos preocupamos por la formalidad porque brinda incentivos para la productividad y asegura la protección contra el riesgo, entonces reformular el diálogo en torno a estos objetivos podría ayudar a expandir el menú de opciones de políticas disponibles para los gobiernos.

En los Laboratorios, un tema clave que sigue resurgiendo es la necesidad de desempacar la suposición de que todo puede o debe formalizarse. Teniendo en cuenta las otras lecciones aprendidas en este informe, es importante abrir la conversación sobre políticas para comprender mejor la naturaleza de los riesgos y oportunidades involucrados en estos procesos de formalización para diferentes subgrupos de partes interesadas. Cuando la formalización aún no sea una opción viable, debemos pensar de manera más creativa sobre las soluciones alternativas que existen en el ínterin para incentivar el crecimiento de las empresas y ofrecer protección contra los riesgos a los trabajadores vulnerables. Por ejemplo, el trabajo en Paraguay apunta a la necesidad de incrementar la productividad de las empresas de la industria de la confección antes de que la formalización sea una opción viable para ellas. En un esfuerzo por avanzar en esta conversación y expandir la forma en que pensamos sobre las soluciones a la informalidad, el Laboratorio en Colombia lanzará un Desafío Abierto para recopilar ideas de diversos actores (como comunidades, instituciones públicas y empresas del sector privado) y acelerar nuestra aprender sobre este tema.

RESUMIENDO

El conocimiento que están generando los laboratorios respalda la noción de que la informalidad es un desafío muy complejo en la región de ALC. Abordarlo requiere aceptar la complejidad y aprender de las soluciones que surgen sobre el terreno. Como se destaca en este informe, las señales que los Laboratorios de Aceleración en la región están recogiendo apuntan a cuatro lecciones emergentes clave: (i) las soluciones deben adaptarse a las diferentes realidades que enfrentan los diferentes subgrupos dentro del sector informal; (ii) podemos aprender de las soluciones creativas que la gente está ideando en el sector informal para llenar los vacíos que dejó el Estado; (iii) pasar de la informalidad a la formalidad es a menudo un proceso incremental y no lineal; y (iv) los objetivos de las políticas deben enmarcarse en torno a la protección y la productividad en lugar de la formalización per se.