

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19

Mario Velásquez Pinto



**COVID-19**  
**RESPUESTA**

A horizontal bar composed of small, colored squares in a rainbow sequence (red, orange, yellow, green, blue, purple) located at the bottom of the 'COVID-19 RESPUESTA' text block.

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19

Mario Velásquez Pinto



**COVID-19**  
**RESPUESTA**

A horizontal bar composed of small, multi-colored squares in shades of red, orange, yellow, green, blue, and purple.

Este documento fue elaborado por Mario Velásquez Pinto, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de las actividades del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Transformaciones tecnológicas en América Latina: promover empleos productivos y enfrentar el desafío de las nuevas formas de empleo informal” bajo la supervisión de Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de esta División. Beatriz Morales, Asistente de Investigación de la misma División, contribuyó sustantivamente al desarrollo de la segunda sección del documento. El autor agradece la información aportada por Soledad Villafañe, Oficial de Asuntos Económicos, y Héctor Palominos, Consultor, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, así como los valiosos comentarios y sugerencias recibidos de Bernardo Atuesta, Simone Cecchini, Sonia Gontero, Daniela Huneeus y Heidi Ullmann, funcionarios de la CEPAL.

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  
LC/TS.2021/37  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00055

Esta publicación debe citarse como: M. Velásquez Pinto, “La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/37)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Resumen</b> .....  | 5  |
| <b>Introducción</b> .....   | 7  |
| <b>I. Empleo informal: evolución, características y efectos ante el COVID-19</b> .....  | 11 |
| A. El empleo informal en la región de América Latina y el Caribe .....  | 11 |
| B. Magnitud y evolución del empleo informal .....   | 12 |
| C. Trabajadores informales, vulnerabilidad y desigualdad .....  | 14 |
| D. Trabajadores informales ante los efectos de la crisis del COVID-19 .....   | 16 |
| <b>II. El COVID-19 y la protección social para los trabajadores informales</b> .....  | 21 |
| <b>III. Los programas de empleo directo: lecciones de crisis pasadas</b> .....  | 43 |
| <b>IV. Conclusiones y recomendaciones</b> .....   | 49 |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 55 |
| <b>Cuadros</b>  |    |
| Cuadro 1 Indicadores del tamaño y la composición de la economía informal en América Latina, 2016 .....  | 15 |
| Cuadro 2 América Latina y el Caribe (20 países): transferencias monetarias para trabajadores informales, según población objetivo y duración, al 31 de agosto de 2020 .....   | 25 |
| Cuadro 3 América Latina y el Caribe (20 países): transferencias para trabajadores informales, según población objetivo, receptor de la prestación, utilización de registros de destinatarios y cobertura, al 31 de agosto de 2020 ..... | 30 |
| Cuadro 4 América Latina y el Caribe (20 países): montos de las transferencias monetarias que incluyen o se dirigen a trabajadores informales, modalidad y canal de entrega, financiamiento y suficiencia, al 31 de agosto de 2020 ..... | 38 |

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 5 Programas de Empleo Directo implementados en situaciones de crisis económica en cuatro países de América Latina (1982-2005)..... | 44 |
|---|----|

### Gráficos

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 Empleo informal en América Latina y el Caribe: 1994 – 2017 <sup>a</sup> .....   | 13 |
| Gráfico 2 América Latina y el Caribe (32 países) <sup>a</sup> : medidas de protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad anunciadas. 13 de marzo al 31 de agosto de 2020. ....                   | 22 |
| Gráfico 3 América Latina y el Caribe (13 países): monto de las transferencias monetarias dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona o familia) y duración, al 22 de agosto de 2020 <sup>c</sup> ..... | 35 |

## Resumen

Las medidas destinadas a controlar la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 en 2020 han tenido severos efectos en las actividades económicas, en el empleo y en los ingresos de las y los trabajadores y de sus hogares. La región de América Latina y el Caribe registrará una caída histórica del PIB acompañada de una masiva destrucción de empleos y se prevén aumentos significativos de la pobreza y de la pobreza extrema. Uno de los sectores más afectados serán las y los trabajadores informales, lo que indica que los mayores impactos de la crisis recaerán en las y los trabajadores más vulnerables y de menores ingresos.

En el marco de las respuestas implementadas por los países para proteger a la población más pobre y vulnerable en la región, un conjunto de medidas han sido dirigidas a los trabajadores informales. Ello constituye una innovación en materia de política social, ya que estos trabajadores habían estado tradicionalmente fuera del alcance de las políticas impulsadas en el ámbito no contributivo. Junto con dimensionar los impactos de la actual crisis en los trabajadores informales, en este documento se analizan las medidas de apoyo dirigidas a esta población que han sido adoptadas por los países en sus distintas dimensiones de diseño. A continuación, se reflexiona, a partir de experiencias de programas implementados en crisis pasadas en países seleccionados, sobre el rol que medidas relacionadas pueden cumplir en la inclusión laboral de los trabajadores informales durante el período de recuperación post COVID. Finalmente, se proponen algunas recomendaciones para el diseño de políticas considerando su efectividad en el corto, mediano y largo plazo desde la perspectiva de la protección social.



## Introducción

La pandemia del COVID-19 ha transformado sustantivamente la realidad de América Latina y el Caribe y la manera en la cual las políticas tendientes a la protección social y la inclusión social y laboral de las personas venían siendo formuladas. Para fines de 2020, la CEPAL proyectaba una tasa de desocupación regional cercana al 13,5%, lo que implica un aumento de 5,4 puntos porcentuales frente a 2019 (8,1%) (CEPAL, 2020a). Ante un descenso del PIB de al menos un 9,1% en 2020, se proyectan incrementos considerables en los niveles de pobreza y pobreza extrema de 7,1 y 4,5 puntos porcentuales, respectivamente. Así, ese año, el 37,3% de la población de América Latina se habría encontrado en pobreza y el 15,5%, en pobreza extrema (CEPAL, 2020a). Lo anterior confirma a la actual crisis como la más profunda del último siglo, con consecuencias sociales devastadoras que, de no tomarse medidas apropiadas, llevarán a la región a una nueva década perdida (CEPAL, 2020b).

Estos fenómenos se vinculan estrechamente con la situación en el mercado de trabajo. La caída en la ocupación se relaciona con el descenso en la demanda agregada y con las medidas sanitarias establecidas por los países que han determinado el necesario distanciamiento físico entre las personas, con implicancias muy relevantes para las economías y los puestos de trabajo (CEPAL, 2020c). La CEPAL ha estimado que más de un tercio del empleo formal (34,2%) se inserta en sectores fuertemente afectados por la crisis derivada del COVID-19, lo que podría conducir al cierre de 2,7 millones de empresas formales en la región, con una pérdida estimada de 8,5 millones de puestos de trabajo (CEPAL, 2020d). Además, análisis recientes han puesto de relieve la caída en la tasa global de participación, al comparar las cifras entre el segundo trimestre de 2019 y 2020, la cual llegaría a 9,5 puntos porcentuales, de 62,7% a 52,7%, lo cual obedecería a que una parte de quienes no pudieron seguir ejerciendo su actividad laboral ante el cierre temporal de algunas actividades económicas se retiraron del mercado laboral (CEPAL, 2020e. CEPAL/OIT, 2020a).

En este escenario, las y los trabajadores informales se han visto afectados de diversas maneras, en el marco de una región de por sí con un alto nivel de informalidad y donde según estimaciones de la

OIT para 2019, 51% del total de ocupados en 16 países habrían sido informales (OIT, 2020a)<sup>1</sup>. Quienes se encuentran insertos en el empleo informal en el sector formal, sin duda han sufrido y sufrirán los embates ante el cierre de las empresas anteriormente referidas. Coincidentemente, se verifica una significativa reducción de los puestos asalariados informales, tendencia también seguida en el caso de los empleos por cuenta propia (OIT, 2020a). Los trabajadores informales en el sector informal, por su parte, se han visto expuestos a la imposibilidad de llevar adelante sus actividades ante las medidas de confinamiento o, bien, han sufrido los efectos de la abrupta caída en la actividad económica. En conjunto se registra una caída en el número de trabajadores informales, quienes probablemente se han imbuido en una trayectoria hacia la desocupación o han salido de la fuerza de trabajo (OIT, 2020a). De este modo, los efectos en el empleo han sido más marcados para los trabajadores informales que para los formales (OIT, 2020b), donde el mayor impacto de esta crisis es sobrellevado por el sector de trabajadores más vulnerable y de menores ingresos (Weller y otros, 2020).

Es esperable que en el período de recuperación persistan altos niveles de desocupación, así como una “significativa informalización laboral” (Weller y otros, 2020). Ello podría dar cuenta de un preocupante incremento adicional en el contingente de trabajadores informales (CEPAL, 2020c), tanto de quienes antes lo conformaban en sus antiguas y nuevas expresiones como por quienes se sumen a él producto de la pérdida de empleos formales. En el momento actual, así como en el futuro cercano, esta situación demandará una respuesta de la política social y, en particular, de las políticas de protección social, contundente y ajustada a las necesidades diferenciadas de los trabajadores informales en la región. En esta línea, durante 2020 los países de América Latina y el Caribe han implementado una batería inédita de medidas de protección social para los hogares en situación de vulnerabilidad provocada por la pandemia. Un conjunto de estas medidas se ha dirigido de manera más específica a los trabajadores informales, lo cual ha constituido una innovación relevante en la política social, dado que estos habían estado fuera del alcance de las políticas tradicionalmente impulsadas en el ámbito no contributivo (CEPAL, 2020b). En particular, pensando en las medidas a promover en el corto y mediano plazo, será preciso reconocer el especial apoyo que será requerido por las mujeres y las y los jóvenes quienes están en mayor grado insertos en el empleo informal, padecen fuertemente los impactos de la crisis (OIT, 2020c, 2020d, CEPAL/OIT, 2020a) y enfrenarán antiguas y nuevas barreras para su reinserción laboral. Revisar y aprender de la experiencia pasada frente a las crisis puede ser una importante manera de evitar la repetición de errores y considerar lecciones que serán más prioritarias que nunca para impulsar una recuperación con igualdad.

En este documento se busca aportar a la reflexión sobre los vínculos entre las políticas de protección social y los trabajadores informales frente al COVID-19 desde tres perspectivas. En primer lugar, a través de una revisión de las medidas de protección social no contributiva implementadas por los países para cubrir a esta población y sus familias frente a los devastadores efectos de la crisis. En segundo lugar, y guardando las importantes diferencias, reflexionar sobre los puentes entre estas políticas y las medidas de inclusión laboral para trabajadores informales en el período de recuperación a través de experiencias de programas implementados en países seleccionados ante crisis económicas anteriores. En tercer lugar, proponer algunas recomendaciones que surgen en la actualidad sobre puntos a tener en cuenta para el diseño de políticas que atiendan su situación desde la óptica de la protección social en el corto, mediano y largo plazo. En particular, es posible pensar este momento como una oportunidad única para concebir una estrategia de recuperación que aborde centralmente la situación de los trabajadores informales, considerando medidas tendientes hacia su formalización y la garantía de su acceso a la protección social universal, tal como indica la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. La línea de acción 1.9 de esta agenda, en el marco de su primer eje que se centra en el

---

<sup>1</sup> La información está disponible para los siguientes países: Argentina (áreas urbanas), Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y el Uruguay (OIT, 2020a).

fortalecimiento de los sistemas universales e integrales de protección social, llama a: “Considerar los desafíos específicos de protección social de los trabajadores informales, teniendo en cuenta las antiguas y nuevas formas de informalidad ante los cambios en el mundo del trabajo, y los desafíos en el tránsito hacia una economía ambientalmente sostenible, promoviendo estrategias para su formalización y la extensión de su acceso a la seguridad social” (CEPAL, 2020f, pág. 41).

Para ello, el documento se estructura como sigue. En el primer capítulo se caracteriza al empleo informal en la región de América Latina y el Caribe considerando su evolución marcada por un repunte de su magnitud en los años previos a la actual crisis del COVID-19, junto con destacar la vulnerabilidad que caracteriza a este segmento de trabajadores, en sus expresiones tanto tradicionales como nuevas en el actual contexto.

En el segundo apartado, sobre la base de información desarrollada por la CEPAL (al 21 de agosto de 2020), se identifica un conjunto de medidas destinadas a garantizar el acceso a la protección social no contributiva a los trabajadores informales, lo que constituye una innovación en la materia y que se ve reflejado en la generación de un conjunto de iniciativas para cubrir a una población normalmente excluida de los programas de protección con anterioridad a la crisis actual.

En el tercer capítulo, con el objetivo de extraer lecciones que sirvan para orientar el diseño e implementación de los nuevos programas identificados, se revisa la experiencia de los Programas de Empleo Directo (PED) utilizados para generar ingresos a trabajadores desempleados y grupos vulnerables en el contexto de crisis pasadas. En el capítulo final se desarrollan las principales conclusiones y recomendaciones.



## I. Empleo informal: evolución, características y efectos ante el COVID-19

En este capítulo se presenta una breve caracterización del empleo informal en la región de América Latina y el Caribe, su situación ante los impactos de la pandemia y los desafíos que se presentan tanto en sus tradicionales como nuevas modalidades.

### A. El empleo informal en la región de América Latina y el Caribe

Una de las características de las economías de la región es la presencia de una alta incidencia de actividades económicas informales y del empleo informal. Esta segmentación revela la existencia de notorias diferencias de productividad entre los distintos sectores económicos, así como en su interior, y que son muy superiores a las que se observan en los países desarrollados. Esa asimetría es denominada heterogeneidad estructural por la CEPAL (2010).

Dicha heterogeneidad deviene de las diferencias con la que el progreso técnico se incorpora y distribuye en los distintos sectores productivos, de modo que coexisten segmentos con productividad laboral alta, media y baja; tales diferencias tienden a permanecer en el tiempo, ya que los sectores rezagados no logran aproximarse a los del estrato de mayor productividad. En América Latina, la mayor parte del empleo se produce en los sectores de baja productividad, los que tienden a concentrarse en las ramas de la agricultura, construcción, comercio y servicios no financieros. Los sectores de productividad media se concentran en las ramas de las manufacturas y el transporte y los sectores de alta productividad en la minería, la energía y las finanzas (CEPAL, 2010)<sup>2</sup>. En todo caso, es importante tener en cuenta que también se verifican diferencias importantes de productividad intrasectoriales.

---

<sup>2</sup> Como referencia, en 2008, el 71% del empleo se concentraba en sectores de baja productividad, mientras que el 20% lo hacía en sectores de media y un 8,1%, de alta productividad (CEPAL, 2010).

En los sectores de alta productividad operan normalmente las grandes empresas (públicas y privadas), con mayor uso del capital y tecnología y predominan relaciones laborales formales tanto para asalariados como profesionales y técnicos por cuenta propia (Infante y Sunkel, 2009). En contraste, el estrato de baja productividad está constituido principalmente por micro y pequeñas empresas, trabajadores independientes no calificados y otros trabajadores no remunerados. Así, se trata de trabajadores que en general se caracterizan por tener una inserción laboral precaria e inestable, sin contratos de trabajo, lo que implica un escaso acceso a las prestaciones de la protección social y bajos ingresos laborales (CEPAL, 2016a).

Es en dicho estrato donde predomina la informalidad en el empleo, según ha sido conceptualizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En efecto, en la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de 1993 se estableció que la unidad de análisis adecuada era la empresa y, en consecuencia, que el nivel de informalidad no estaba determinado por el grado de cumplimiento de la ley, las características del empleo o la relación de trabajo, sino que por el nivel de productividad de la unidad productiva. Por lo tanto, la informalidad constaría de dos sectores: uno formal de productividad media o alta y otro informal, de baja productividad, con débil potencial de crecimiento y bajo nivel de protección social. Posteriormente, en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003 se aprobó una definición estadística del empleo informal en la cual ese concepto es utilizado como el número total de empleos informales, tanto si están ocupados en empresas del sector formal como informal (CEPAL, 2008).

En definitiva, el concepto de “empleo informal” está conformado por: el empleo informal en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector de los hogares<sup>3</sup>. Asimismo, estaría compuesto por diversas categorías de trabajadores: i) por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal; ii) familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en las empresas del sector formal o informal; iii) asalariados con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos remunerados; iv) miembros de cooperativas de productores del sector informal y, v) por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar (Salazar – Xirinachs y Chacaltana, 2018).

## B. Magnitud y evolución del empleo informal

La evolución del empleo informal no agrícola en la región de América Latina y el Caribe ha registrado cambios en el tiempo, como se ilustra en el gráfico 1. En efecto, desde mediados de los años noventa hasta 2011, este mostró una marcada tendencia decreciente, la que se acentuó durante el ciclo positivo de los precios internacionales de las materias primas, particularmente entre 2010 y 2014. En efecto, si se considera al sector informal, este pasó de 55,1% del empleo no agrícola en 1994 a 45% en 2011. A partir de 2012, cuando se incorporan las recomendaciones para su medición en la mayoría de los países, es posible observar que el empleo informal registró un comportamiento muy vinculado con la evolución del ciclo económico: se reduce cuando la economía crece y se incrementa cuando la actividad económica se contrae, lo que es especialmente notorio tanto al considerar el concepto de sector informal como el de empleo informal (OIT, 2018a).

En todo caso, hay que tener en cuenta que junto con el efecto positivo del ciclo económico sobre la generación de empleo formal, hasta mediados de la década de 2010, se lograron avances importantes en esta materia a través de la implementación de un conjunto de políticas orientadas hacia grupos de trabajadores específicos (como las trabajadoras del servicio doméstico y los trabajadores independientes), cambios

---

<sup>3</sup> Este concepto fue inicialmente introducido en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 y ratificado en la de 2015, que dio lugar a la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (OIT, 2020e).

institucionales orientados a simplificar trámites e implementar mejoras en la gestión de datos y un mayor control, así como incentivos para promover la formalización de pequeñas y medianas empresas (OIT, 2014).

Sin embargo, desde 2014-2015 los avances señalados han sido muy modestos y la tendencia al alza de la informalidad laboral se ha acentuado y se verificaron aumentos tanto en 2018 como en 2019 respecto de los años previos. En 2019, de 11 países con información disponible,<sup>4</sup> en 5 de ellos se observó un aumento respecto de 2018 (en la Argentina, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay) y en el Brasil, el Ecuador y Panamá, estos aumentos fueron inferiores a los registrados el año anterior. Sólo en Colombia, México y la República Dominicana se observaron disminuciones de la proporción de empleo informal respecto del empleo no agrícola (CEPAL/OIT, 2020).

**Gráfico 1**  
**Empleo informal en América Latina y el Caribe: 1994 – 2017<sup>a</sup>**  
(En porcentajes del empleo no agrícola)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT, 2018a.

<sup>a</sup> Estas estimaciones presentan diferencias con las que se presentan en el Cuadro 1, ya que el número de países considerados es diferente.

<sup>b</sup> Sector informal: la metodología aplicada para el período 1994-2011 se basa en la categoría ocupacional y el tamaño del establecimiento e incluye el servicio doméstico. La unidad de observación es las personas ocupadas. Para 2012-2017, la metodología se basa en las características de la unidad de producción donde labora la persona ocupada.

<sup>c</sup> Empleo informal: suma de los ocupados en el sector informal y el empleo informal fuera del sector informal.

<sup>d</sup> Empleo informal fuera del sector informal: la metodología se basa en las características del puesto de trabajo.

Una situación compartida por los trabajadores en la informalidad es su realidad de desprotección y brechas de acceso a los diversos instrumentos de la seguridad social, así como de la protección social no

<sup>4</sup> Argentina (datos para los tres primeros trimestres), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay (CEPAL/OIT, 2020b).

contributiva. Desde la década del año 2000 se habían venido implementado una serie de políticas tendientes a extender el acceso de estos trabajadores a la protección social contributiva y fomentar su formalización, por medio de mecanismos de simplificación tributaria y previsional o para realizar cotizaciones previsionales (Gontero y Weller, 2017), y así acceder a prestaciones por desempleo o licencias de maternidad, entre otros instrumentos, así como se les había considerado en el marco de programas de transferencias no contributivas<sup>5</sup> o de inclusión laboral y productiva (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). No obstante, en su gran mayoría, se trata de una población con escaso acceso a la protección social y, particularmente, de herramientas para hacer frente a una crisis como la actual. Como referencia, de acuerdo a información de CEPAL, en 2018, el 49,9% de los ocupados en áreas urbanas en la región trabajaban en el sector de baja productividad, considerando a los empleadores o asalariados que trabajan en empresas con hasta 5 empleados (microempresas), en el trabajo doméstico o que son trabajadores independientes o no calificados (por cuenta propia y ocupados que trabaja como familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica). De estos y estas trabajadoras, apenas el 15,7% estaba afiliado o cotizaba a los sistemas de pensiones ese año<sup>6</sup>.

### C. Trabajadores informales, vulnerabilidad y desigualdad

Los mercados de trabajo reproducen la señalada heterogeneidad productiva y con ello la desigualdad en la distribución de los ingresos que constituye el primer eje de la matriz de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016b). No obstante, dicha matriz, que caracteriza a las economías de la región, reconoce otros ejes estructurantes, incluyendo las desigualdades de género, las étnicas y raciales, las que se vinculan con las etapas del ciclo de vida de las personas (infancia, juventud y vejez) y las desigualdades territoriales entre zonas urbanas y rurales, así como entre distintas regiones de cada país.

A continuación se analiza información sobre las características socioeconómicas de los trabajadores informales a partir de estimaciones obtenidas de los microdatos de las encuestas de hogares de los países (OIT, 2018b). Su análisis, desde el punto de vista de la matriz de la desigualdad social, permite identificar varias de sus distintas dimensiones para este segmento de trabajadores los que, en su mayoría, se ubican en los estratos de menores ingresos y presentan un conjunto de vulnerabilidades que elevan la probabilidad de caer en situación de pobreza en períodos de alto desempleo o de crisis económica.

Según información para 31 países de América Latina y el Caribe en 2016, un 44,8% del total del empleo estaría constituido por trabajadores asalariados y un 43,4% por trabajadores por cuenta propia (OIT, 2018b). Proporciones menores de participación en el total del empleo se registran en el caso de los trabajadores familiares auxiliares (7,8%) y empleadores (4,0%). Al considerar la proporción de empleo informal según las categorías en el empleo se obtiene, por definición, que este incluye a la totalidad de los trabajadores familiares auxiliares, al 84,1% de los trabajadores por cuenta propia, a un 37,2% de los asalariados y a un 43,4% de los empleadores.

En el cuadro 1 se presenta información adicional para el total de América Latina y el Caribe y para tres subregiones. En 2016, la proporción del empleo informal en el empleo total habría llegado al 53,1% según información de la OIT (2018b). Al considerar el empleo informal según sus componentes, se observa que el principal corresponde al empleo en el sector informal (37,4% del empleo total), seguido por el que se desarrolla en el sector formal (11,6%) y en los hogares (4,1%). Dicha prelación se mantiene si se consideran las proporciones respecto del empleo no agrícola y los mayores registros se presentan en las subregiones de América Central y el Caribe en comparación con América del Sur.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el caso de la Asignación Universal por Hijo que busca integrar a las familias de trabajadores informales al esquema de asignaciones familiares en la Argentina.

<sup>6</sup> Esto se calculó sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países de América Latina.

**Cuadro 1**  
**Indicadores del tamaño y la composición de la economía informal en América Latina, 2016**  
*(En porcentajes)*

|  | América Latina<br>y el Caribe | Caribe | América Central | América del Sur |
|--|-------------------------------|--------|-----------------|-----------------|
| Proporción de empleo informal y sus componentes en el empleo total                   | 53,1                          | 57,6   | 58,8            | 50,8            |
| En el sector informal  | 37,4                          | 42,4   | 36,5            | 37,3            |
| En el sector formal  | 11,6                          | 10,2   | 16,5            | 9,8             |
| En hogares   | 4,1                           | 4,9    | 5,0             | 3,7             |
| Proporción de empleo informal no agrícola y sus componentes en el empleo no agrícola | 49,0                          | 51,6   | 55,4            | 46,4            |
| En el sector informal  | 33,3                          | 35,5   | 36,7            | 31,9            |
| En el sector formal  | 11,1                          | 10,8   | 13,4            | 10,3            |
| En hogares   | 4,6                           | 5,3    | 5,4             | 4,2             |
| Tasa de empleo informal según:   |                               |        |                 |                 |
| Sexo   |                               |        |                 |                 |
| Hombres  | 52,3                          | 56,7   | 55,6            | 50,5            |
| ... sector agrícola excluido   | 46,8                          | 48,6   | 51,4            | 44,9            |
| Mujeres  | 54,3                          | 58,7   | 61,8            | 51,3            |
| ... sector agrícola excluido   | 51,8                          | 55,5   | 60,6            | 48,3            |
| Grupo de edad (% empleo total)   |                               |        |                 |                 |
| Jóvenes (15 – 24)  | 62,4                          | 62,6   | 70,5            | 58,4            |
| Adultos (25 +)   | 52,5                          | 48,3   | 55,5            | 51,5            |
| 25 – 29  | 46,4                          | 49,0   | 52,3            | 44,0            |
| 30 – 34  | 47,0                          | 45,2   | 41,9            | 45,2            |
| 35 – 54  | 51,3                          | 46,3   | 53,3            | 50,7            |
| 55 – 64  | 59,9                          | 53,5   | 59,3            | 60,3            |
| 65 +   | 78,0                          | 64,6   | 81,2            | 76,8            |
| Nivel de educación más alto (% empleo total)   |                               |        |                 |                 |
| Sin educación  | 82,2                          | 79,4   | 78,5            | 88,3            |
| Educación primaria   | 72,5                          | 69,6   | 74,5            | 71,6            |
| Educación secundaria   | 50,8                          | 55,9   | 58,0            | 48,9            |
| Educación terciaria  | 33,5                          | 26,3   | 33,5            | 33,7            |
| Localización (% empleo total)  |                               |        |                 |                 |
| Rural  | 68,5                          | 68,9   | 67,4            | 69,0            |
| Urbana   | 47,0                          | 55,8   | 50,0            | 45,3            |
| Sectores económicos (% empleo total)   |                               |        |                 |                 |
| Agricultura  | 79,2                          | 86,9   | 70,5            | 82,3            |
| Industria  | 49,1                          | 52,1   | 53,7            | 47,0            |
| Servicios  | 49,0                          | 51,4   | 56,2            | 46,2            |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OIT, 2018b.

Destaca a su vez que la proporción del empleo informal entre las mujeres (54,3%) supera a la de los hombres (52,3%), ya sea respecto del empleo total como del empleo no agrícola, y tiende a concentrarse entre los trabajadores con un menor nivel de educación. En efecto, más de un 80% de los trabajadores sin educación son informales mientras que dicha proporción desciende a algo más de un 30% entre quienes tienen educación terciaria. Finalmente, el empleo informal se concentra fuertemente en las zonas rurales, donde alcanza a un 68,9% mientras que en las urbanas este indicador se sitúa en un 47,0%. Ello está vinculado con la alta presencia de informalidad en las actividades agrícolas (79,2%); no obstante, si se considera la cobertura respecto del empleo no agrícola, su importancia es elevada en los servicios no financieros y en el comercio, así como en actividades manufactureras.

Asimismo, la OIT (2018b) señala que, considerando a la suma de los trabajadores por cuenta propia y empleadores del sector informal como una variable de aproximación del número de unidades económicas informales, un 76,6% de todas las unidades económicas de América Latina y el Caribe puede ser considerada informal.

Se trata de trabajadores que en su amplia mayoría se desempeña en pequeñas unidades económicas, típicamente sin contratos de trabajo escriturados ni acceso a los esquemas de seguridad social, o como trabajadores autoempleados no registrados, donde las mujeres están sobrerrepresentadas respecto de su participación en el empleo, poseen un bajo nivel de educación y su importancia es mayor en zonas rurales. La dimensión de género es por tanto sustantiva a la hora de analizar la situación del empleo informal en la región y su situación frente al COVID-19.

Además, el empleo informal tiene alta presencia entre los trabajadores más jóvenes, lo que condiciona su trayectoria futura en los mercados de trabajo, así como entre los trabajadores de mayor edad, lo que sugiere la debilidad de los esquemas de protección de ingresos en la vejez.

También ha ido ganando terreno el empleo a tiempo parcial, lo que se relaciona con la creciente expansión de relaciones laborales atípicas que han surgido de los avances tecnológicos. Ruiz (2020) plantea que, en la actualidad, en América Latina y el Caribe muchas empresas nacionales o internacionales operan mediante plataformas digitales y su uso se ha mostrado creciente ya sea tanto para quien demanda el servicio de la plataforma, como de quien busca una alternativa de empleo en ella. Para el caso de Costa Rica plantea que esta modalidad de trabajo (transporte, entrega de comida y de paquetes) es desarrollada por jóvenes, lo mismo que García (2020) encuentra en la República Dominicana.

## **D. Trabajadores informales ante los efectos de la crisis del COVID-19**

El repunte del empleo informal registrado en la mayoría de los países de la región en los últimos años se habría revertido temporalmente durante la crisis, pues se ha observado que las pérdidas de empleo han afectado en mayor grado a los trabajadores informales, a los de menor educación formal y a grupos de ocupados con menores calificaciones, como se verificó inicialmente en el Brasil, Chile, México y el Perú (Weller y otros, 2020). Análisis realizados sobre la base de información de 11 países de América Latina para el segundo trimestre de 2020 en comparación con igual período de 2019, muestran una marcada destrucción del empleo que afectó más severamente a los trabajadores por cuenta propia que a los asalariados (CEPAL/OIT, 2020a). Asimismo, datos para cinco países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Perú) muestran que la pérdida de empleo fue en general mayor para personas con menor nivel educativo formal. Cabe destacar que en el Perú se observa una tendencia diferente al considerar información solo para Lima Metropolitana y para el total del país, lo cual obedece a que las medidas de contención de la pandemia implementadas en áreas urbanas debieron ser más estrictas a las de las áreas rurales en atención a la dispar densidad poblacional, a lo cual se suma la expansión en la ocupación agropecuaria en este país (CEPAL/OIT, 2020a). Ello da cuenta de la importancia

de realizar análisis diferenciados de la informalidad y la mayor propensión a este fenómeno considerando las características diversas a nivel sub-nacional (Espejo y otros, 2021).

La mayor reducción del empleo entre los trabajadores autoempleados e informales implica que se ha “desactivado” el mecanismo tradicional de ajuste contracíclico que en crisis previas registraban el autoempleo y el empleo informal asalariado ante caídas del empleo asalariado formal (CEPAL/OIT, 2020a; OIT, 2020c, 2020h). Al comparar las tasas de informalidad durante la pandemia respecto de la situación previa se observa que esta había disminuido entre 7 y 12 puntos porcentuales en Chile, Costa Rica, la Argentina y México (OIT, 2020d). Asimismo, datos para 8 países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y República Dominicana) muestran que en el segundo trimestre de 2020 la informalidad se redujo en todos ellos en comparación al mismo trimestre de 2019. Esta reducción llegó a 10,7 puntos porcentuales en Argentina y 8,1 puntos porcentuales en Perú (CEPAL/OIT, 2020a). Un elemento vinculado a este fenómeno es el impacto de la pandemia en ramas de actividad con mayor participación en el empleo informal. Así, entre las diversas categorías ocupacionales, la más afectada fue la de las trabajadoras domésticas remuneradas (CEPAL, 2020e), que constituye un sector de especial vulnerabilidad, al tratarse de uno con mayoritaria presencia femenina, alta informalidad, bajas remuneraciones y desprotección social (ONU Mujeres/OIT/CEPAL, 2020) y están relativamente más desprotegidas en un contexto de desocupación sostenida.<sup>7</sup> La contracción experimentada en el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado también habrían contribuido a la reducción de la informalidad, así como la situación experimentada por microempresarios informales (CEPAL, 2020e).

En todo caso, en el mediano plazo es esperable que la informalidad aumente tanto por la pérdida de empleos formales que pasarán a la informalidad como por la necesidad de los grupos familiares de generar ingresos en un contexto de alto desempleo y en la que se estima una lenta recuperación post pandemia (OIT, 2020h). Datos para el tercer trimestre de 2020 en 6 países (Brasil, Chile, Costa Rica, México, Paraguay y Perú) mostraron un aumento en la informalidad, dando cuenta de una lenta recuperación en el empleo, pero con puestos de baja calidad (CEPAL, 2020e). Asimismo, se estima que los ingresos de los trabajadores informales de la región experimentarán los mayores descensos a nivel global (OIT, 2020f) y con ello se observarán tendencias crecientes en la pobreza y en la pobreza extrema (CEPAL, 2020a).

Cabe considerar también que estos trabajadores típicamente no tienen acceso al crédito y es menos probable que se beneficien de las medidas y estímulos fiscales o del teletrabajo. Su situación empeora al considerar que no cuentan con una protección básica, incluida la protección social. Además, tienen un acceso limitado a los servicios de atención de la salud, ya que muy pocos países en la región cuentan con sistemas universales en esta rama de la protección social, y carecen de mecanismos de sustitución de los ingresos en caso de enfermedad, pérdida del empleo o de confinamiento. Al respecto, la OIT ha estimado que producto del confinamiento parcial o total, un 76% de los cerca de 2 billones de trabajadores informales a nivel mundial ha sido directamente afectado por tales medidas y que, en el caso de América Latina y el Caribe, dicha proporción alcanza a un 89% (OIT, 2020g). En ausencia de medidas de sustitución de ingresos se espera que los ingresos de estos trabajadores en la región se hayan reducido en un 80% en el primer mes de la pandemia y que, en tal escenario, ello implicará un aumento de la pobreza entre los trabajadores informales de 54 puntos porcentuales, pasando de 36,1% antes de la crisis COVID-19 a 90,1% durante esta (OIT, 2020g).

La OIT (2020f) ha identificado que, a nivel mundial, los trabajadores en situación de mayor riesgo como resultado de las medidas adoptadas para contener la propagación del virus son los que se desempeñan principalmente en los servicios de hotelería, industria manufacturera y en el comercio al

---

<sup>7</sup> De acuerdo a OIT (2016), la tasa de informalidad de las trabajadoras domésticas en América Latina era de 77,5% en 2013. Asimismo, según información de CEPAL (2018), tan solo el 26,9% de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico en 17 países de América Latina estaban afiliadas o cotizaban al sistema de pensiones.

por mayor y al por menor en los que se registra una alta proporción de micro y pequeñas empresas, además de los trabajadores por cuenta propia y de quienes se desempeñan en la informalidad.

Los trabajadores ocupados en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) son muy vulnerables a la crisis de la pandemia. El cierre temporal de sus actividades económicas y las medidas de cuarentena implicarán importantes reducciones de sus ventas, las que podrían ser insuficientes para su sobrevivencia, se verían impedidas de pagar los salarios, contribuciones de los empleados y los aportes a la seguridad social y, en definitiva, se verían enfrentadas a una alta probabilidad de quiebra (CEPAL, 2020d). El efecto combinado de destrucción de empleos por sectores y tamaño de empresas sugiere destrucción de empleos formales y aumento del empleo informal. La CEPAL (2020d) estima que un 34,2% del empleo formal y un 24,6% de PIB corresponden a sectores fuertemente afectados por la crisis actual.

Por otra parte, también la situación de los trabajadores migrantes en situación irregular se verá afectada, ya que las medidas de prevención de contagios han limitado las actividades de los sectores en donde se concentra el grueso del trabajo migrante, como el comercio, hotelería y restaurantes, las pequeñas empresas y el sector informal, precisamente, los sectores más golpeados por la crisis. Se trata además de un grupo de personas que tiene un acceso restringido a los sistemas de salud y a la protección social. Normalmente, los sistemas de salud se organizan en torno a servicios en el sector público para las personas de bajos ingresos, servicios del seguro social para los trabajadores formales y servicios privados para quienes puedan costearlos, de modo que operan segregados y desiguales al ofrecer servicios de distinta calidad a diferentes grupos poblacionales (CEPAL, 2020g). En especial, preocupa la situación de las mujeres migrantes en el trabajo doméstico remunerado por su gran situación de precariedad, e incluso, exposición a la violencia (ONU Mujeres, OIT, CEPAL, 2020). Asimismo, las personas a cargo del cuidado de adultos mayores se inscriben en el grupo que presentan una alta vulnerabilidad dadas las condiciones restringidas de acceso a la protección social.

También es necesario considerar el empleo en nuevas modalidades de trabajo, como el realizado a partir de plataformas digitales, las que se han ido implementando con rapidez en los últimos años, como el reparto a domicilio. Frente a la crisis, estas se han vuelto una alternativa para generar un ingreso y se han constituido como un servicio esencial durante la pandemia y ante las medidas de confinamiento; sin embargo, presentan muchos elementos de informalidad laboral, como la ausencia de un contrato de trabajo y acceso a la seguridad social, así como condiciones precarias de seguridad y salud de sus trabajadores (CEPAL/OIT, 2019). Estos trabajadores se han visto aún más expuestos en la actual coyuntura, constituyendo una verdadera primera línea frente a la pandemia que contribuye al funcionamiento de los servicios esenciales durante los períodos de confinamiento (Bonhomme y otros, 2020), especialmente, en lo que refiere a la alimentación y el transporte. No obstante, al ubicarse en una zona de indeterminación respecto de su estatus laboral, se trata de una población mayormente desprotegida de acceso a la protección social y, por ende, que enfrenta severamente los costos de esta situación en la eventualidad de contraer el COVID-19 y no contar con cobertura en salud o prestaciones para la protección de sus ingresos (Robles y Tenenbaum, 2021). Fruto de ello, durante 2020 ha sido posible identificar una serie de movilizaciones de nacientes organizaciones sindicales de estos trabajadores tendientes a demandar sus derechos<sup>8</sup>. En particular, las nuevas formas de empleo, y particularmente, los empleos en plataformas, pueden configurar nuevas expresiones de la informalidad que son especialmente relevantes de ser advertidas y prevenidas ante los desafíos que la recuperación social y económica frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 traerán asociados para los países de la región. El proceso de recuperación puede abrir espacios para reconstruir con la igualdad en el centro, y, por ende, construir acuerdos tendientes a la formalización laboral (CEPAL, 2020g), buscando prevenir posibles tendencias hacia su incremento.

---

<sup>8</sup> Algunas plataformas han dispuesto de medidas especiales de protección de los ingresos de las y los repartidores que contraen el COVID-19. Véase, para el caso de Chile [en línea] <https://www.ciperchile.cl/2020/04/07/el-relato-de-los-trabajadores-de-delivery-que-viven-la-pandemia-sin-acceso-a-banos-ni-elementos-de-proteccion/>.

En materia de protección social, la CEPAL (2020d) sostiene que la actual crisis acentuará su insuficiencia preexistente en América Latina y el Caribe y ejercerá una presión adicional sobre los países con un espacio fiscal reducido. Tales efectos se verán acentuados, entre otros elementos, i) por las altas tasas de informalidad, el aumento del trabajo por cuenta propia y las brechas de acceso a la protección social contributiva; ii) por los efectos financieros que enfrentarán los sistemas contributivos de protección social ante la mayor demanda de prestaciones por licencia de enfermedad por parte de los trabajadores del sector formal y, iii) porque será necesario ampliar los programas de protección social no contributiva que se financian con impuestos y que apoyan a los más pobres y a las familias de bajos ingresos en riesgo de caer en la pobreza.

Finalmente, una mirada sobre las posibles tendencias acerca de la dinámica del empleo informal y sus componentes puede ser construida a partir de la información disponible sobre sus efectos, así como por lo que se estima debería ser una futura ruta desde la emergencia actual hacia la reactivación y, posteriormente, a una tercera etapa de crecimiento bajo nuevas condiciones económicas y sociales (CEPAL, 2020g). Naturalmente, la duración de dichas fases se relaciona estrechamente con lograr el control de los focos de la epidemia, condición necesaria para pasar a la segunda etapa, y en esta, de la eficacia para evitar retrocesos. El tránsito a una tercera etapa sólo tendrá lugar cuando no exista el peligro de contagio.

En el contexto del paso a la segunda etapa de “marcha lenta” o de reactivación, el apoyo a las empresas y a las personas que perdieron su empleo seguirá siendo indispensable; no obstante, es posible esperar cambios en la composición del conjunto de medidas respecto de las aplicadas durante la crisis y, eventualmente, un mayor período de duración. En efecto, dado que en la reactivación, las empresas se encontrarán en un escenario de recesión, las medidas destinadas a otorgar liquidez y aumentar la disponibilidad de recursos para créditos y fondos para garantías, entre otras, deberán extenderse siguiendo el criterio de considerar como presentes las utilidades futuras y, a su vez, ampliar su cobertura hacia empresas o sectores vulnerables. En segundo lugar, se requerirá reforzar las transferencias directas a las empresas mediante líneas de financiamiento de la nómina salarial, pero también para los trabajadores autónomos formales. Finalmente, para las grandes empresas de sectores estratégicos que resulten gravemente afectadas por la crisis, por su importancia en el empleo formal y su rol en la generación de cadenas de proveedores, se puede considerar la posibilidad de la participación del Estado en su recapitalización, condicionada a no despedir trabajadores, formalizar a quienes no se encuentren en esta condición, no distribuir utilidades y reducir los plazos de pagos a los pequeños proveedores.

En el caso de los trabajadores informales, y especialmente, de quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, será prioritario mantener medidas de apoyo a sus ingresos y de protección a su nivel de consumo y el de sus hogares por la vía no contributiva, mientras, en paralelo, comienzan a diseñarse e implementarse estrategias tendientes a su inclusión laboral en condiciones de formalidad. La ampliación de los instrumentos contributivos hacia este sector seguirá siendo un desafío relevante frente a los escenarios que se proyectan.

Una estrategia como la señalada permitiría apoyar a los trabajadores informales, fuertemente afectados por la crisis, así como a la reactivación, evitar cierres de empresas que lograron sobrevivir a la crisis, conservar sus empleos y generar nuevas ocupaciones en los sectores formales principalmente. Hay que tener en cuenta que el paso hacia una fase de reactivación no es lineal ni está asegurado, más bien estará fuertemente condicionado a los avances en el control de la pandemia. Por ello, las medidas de transferencias directas hacia los trabajadores informales y sus familias y grupos vulnerables empobrecidos deberán mantenerse hasta que exista evidencia comprobable que las condiciones económicas han mejorado producto de una recuperación sostenida, mientras se consolidan garantías permanentes orientadas a la seguridad de sus ingresos. La eficacia que se logre en esta segunda etapa será clave para avanzar hacia la tercera, en la que las restricciones a los contactos sociales puedan ser levantadas y sectores como el comercio y los servicios vuelvan a operar en su máxima capacidad.



## II. El COVID-19 y la protección social para los trabajadores informales

A raíz de las necesarias medidas adoptadas por los países para reducir el peak de demanda por servicios de salud frente a la pandemia (Moller, 2020) y que implicó el cese de las actividades económicas no esenciales y frente a los severos impactos en la población, en particular la más pobre y vulnerable, los países han implementado un conjunto inédito de medidas de protección social con el fin de compensar la abrupta caída de los ingresos en los hogares.

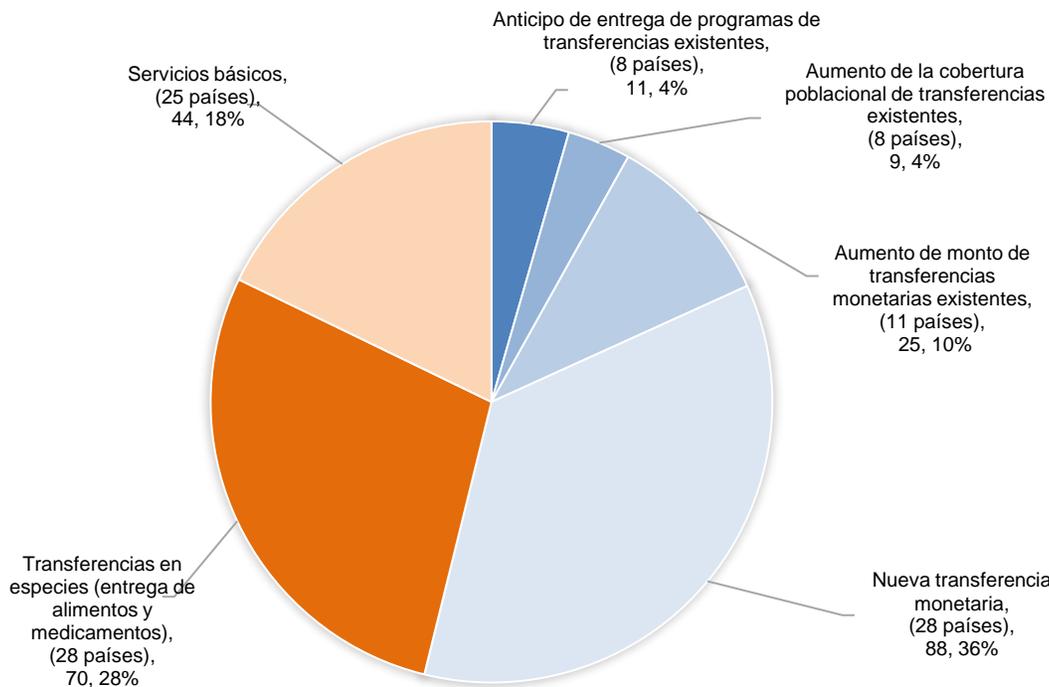
La eficacia de las medidas destinadas a proteger a los trabajadores informales ante la pérdida del empleo e ingresos depende de al menos tres factores principales: i) la magnitud del empleo informal en el empleo total y, por ende, de la cobertura que deberán tener estos programas para alcanzar a los grupos más vulnerables frente a una crisis; ii) la posibilidad de identificar a estos trabajadores, considerando la baja cobertura de los sistemas de información social y registros de destinatarios en una parte importante de los países (Berner y Van Hemelryck, 2020); iii) la disponibilidad de financiamiento para mantener en operación programas sanitarios, económicos y de protección social durante la emergencia y, iv) la capacidad, prioridad política y oportunidad de las respuestas de política pública para proporcionar protección a un segmento ahora mayoritario de trabajadores que han perdido, total o parcialmente, sus ingresos. La necesidad de diseñar y aplicar respuestas de políticas de amplia cobertura, oportunas y efectivas es crucial no sólo para apoyar la efectividad de las medidas sanitarias de contención, sino también para minimizar su costo y tiempo asociados y así transitar hacia una fase de reactivación que se prevé puede ser prolongada.

Con el objetivo de contextualizar las medidas aplicadas a los trabajadores informales durante la pandemia, a continuación se destacan dos aspectos generales de las medidas de protección social implementadas. Según información recopilada por la CEPAL entre el 13 de marzo y el 31 de agosto, 247 medidas de protección social no contributiva habían sido anunciadas por 32 países de la región de América Latina y el Caribe. El 76% de estas medidas habían sido

adoptadas hacia finales de abril y se fueron extendiendo en el tiempo, en la medida en que la crisis y sus efectos se fueron prolongando.

En el gráfico 2 se presenta la distribución de las medidas no contributivas anunciadas por 32 países de América Latina y el Caribe a esa fecha, las que se han concentrado en la creación de nuevas transferencias monetarias, en su mayoría de carácter transitorio o temporal, representando un 36% del total. Le siguen las transferencias en especie (entrega de alimentos y medicamentos), que han sido una opción recurrente entre las medidas dispuestas para al menos 28 países de América Latina y el Caribe no obstante las complejidades logísticas asociadas a su implementación. En las actuales circunstancias, estas han jugado un rol importante para asegurar la alimentación de hogares en pobreza y en condición de vulnerabilidad en los que residen adultos mayores y una alta población de niños, niñas y adolescentes.

**Gráfico 2**  
**América Latina y el Caribe (32 países)<sup>a</sup>: medidas de protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad anunciadas. 13 de marzo al 31 de agosto de 2020.**  
*(En número de medidas y distribución porcentual)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

<sup>a</sup> Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Junto con la expansión horizontal registrada en 9 programas de transferencias monetarias existentes, en otros 25 programas se ha adoptado la decisión de elevar el monto de las prestaciones para poblaciones específicas, por ejemplo, en la Argentina, en el caso de quienes perciben la mitad de un salario mínimo (Refuerzo a Beneficiarios de Planes Sociales) o son destinatarios de pensiones

no contributivas (Bono para usuarios de Pensiones no Contributivas). Del mismo modo, en Barbados se incrementó en un 40% el monto de todos los beneficios proporcionados por el Departamento de Bienestar y en un 50% el monto de los beneficios (por dos meses) de los destinatarios del Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) de Jamaica. También en algunos casos se ha optado por agregar beneficios adicionales a los existentes en un mismo programa, como en los programas Colombia Mayor y Familias en Acción y Jóvenes en Acción de Colombia. En otros se ha adelantado la entrega de las transferencias, como en el caso de la Pensión para el bienestar de adultos mayores y la Pensión para el bienestar de personas con discapacidad permanente en México. A las anteriores se agregan otras medidas destinadas a asegurar el suministro de servicios básicos.

De las 88 nuevas iniciativas en materia de transferencias monetarias, 32 han incluido entre sus destinatarios a los trabajadores informales, lo que constituye una innovación respecto del diseño de los programas tradicionales focalizados en las poblaciones pobres y vulnerables (CEPAL, 2020b). Esto no significa que estos trabajadores habían estado completamente ausentes de las políticas de protección social no contributiva en años previos. Como se revisa en la siguiente sección, los programas de empleo directo diseñados frente a crisis económicas y financieras pasadas cubrieron también a esta población, y si bien se trataba de políticas de empleo vinculadas a la inclusión laboral, incluían un componente de protección social asociado al resguardo de sus ingresos y el de sus hogares. Asimismo, un conjunto de programas de generación directa de empleo orientados a la inclusión laboral y productiva (Abramo, Cecchini y Morales, 2019) y algunos programas de transferencias monetarias, incluyendo programas de transferencias condicionadas (PTC), desarrollados durante las últimas dos décadas, han considerado a los trabajadores informales.<sup>9</sup> En el caso de las transferencias monetarias, no obstante, se les ha visibilizado en experiencias más bien puntuales. Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo, que consiste en una asignación mensual por cada hijo e hija menor a 18 años, llega a padres o madres fuera de la fuerza de trabajo, trabajadores no registros (son aportes), del servicio doméstico, monotributistas sociales o inscritos en programas de trabajo como Hacemos Futuro y Manos a la Obra<sup>10</sup>, e incluye condicionalidades asociadas a la asistencia escolar entre los 5 y 18 años, cumplimiento del esquema de vacunación y controles de salud. Asimismo, otros programas de transferencias, como el Subsidio Único Familiar en Chile, dirigido a familias que no pueden acceder a la Asignación Familiar o Maternal por no estar afiliados a un sistema previsional. De esta forma, el nivel en que estos trabajadores han sido explícitamente considerados en las nuevas medidas de índole no contributivo para hacer frente a los impactos sociales del COVID-19 es inédito.

Estas nuevas medidas se han implementado en 20 países como se presenta en el cuadro 2. En la mayoría de los programas identificados (22), los trabajadores informales constituyen solo uno de los grupos de beneficiarios prioritarios, pues en simultáneo se incluyen otros en condiciones de vulnerabilidad: mediante el mismo proceso de identificación, se incluyen iguales beneficios para grupos de trabajadores específicos, como las trabajadoras de casa particular, monotributistas de los segmentos más bajos (Argentina), beneficiarios de programas sociales (Bolsa Familia, madres menores de 18 años en el Brasil) y destinatarios de pensiones no contributivas de vejez (Chile). Así, sólo 8 programas han sido diseñados para proteger prioritaria y exclusivamente a este grupo de trabajadores.

Estas transferencias se concibieron inicialmente para ser entregados por una vez y hasta por tres meses; sin embargo, por la extensión de la crisis su duración se ha ampliado en varios casos. No obstante, solo en cuatro casos su duración está comprometida para 6 meses (en el caso del Ingreso Familiar

---

<sup>9</sup> Para una panorámica completa de estos programas, véase la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea]: <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>.

<sup>10</sup> Véase [en línea]: <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>.

de Emergencia por Covid-19 2.0 de Chile)<sup>11</sup> o más, como en los casos del Programa “Ingreso Solidario” de Colombia, extendido hasta junio de 2021, con una duración total de 15 meses, y el Programa Auxílio Emergencial do Governo Federal de Brasil, que se extendió hasta el fin de 2020.<sup>12</sup> Por su parte, el Plan Panamá Solidario se ha entregado mensualmente desde marzo<sup>13</sup>.

Si bien, como se mencionó previamente, este tipo de iniciativas han sido concebidas para enfrentar la actual crisis y, en consecuencia, son esencialmente transitorios o temporales, resulta de interés para el análisis considerar el caso del programa Pytyvõ y su siguiente versión, Pytyvõ 2.0 de Paraguay, que pone especial énfasis en quienes se encuentran en ciudades de fronteras, pues se escapa de tal regularidad. En efecto, por su intermedio se ha canalizado un subsidio equivalente a un 25% del salario mínimo a trabajadores informales que realizan actividades por cuenta propia o en dependencia de alguna mipyme en las áreas de los servicios, comercio, hotelería, restaurantes y ha sido concedido 2 veces. Desde octubre de 2020 se ha comenzado a implementar el Pytyvõ 2.0 y para ello se ha dispuesto crear un registro unificado de trabajadores informales de la economía paraguaya con el objetivo de iniciar un proceso de formalización con seguridad social, el que será ejecutado por cuatro instituciones públicas: Ministerio de Hacienda, Instituto de Protección Social (IPS), Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) y Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Con ello se busca dar continuidad a las acciones emprendidas en el ámbito de la protección social en el marco del Plan de Recuperación Económica<sup>14</sup>.

Cabe también identificar la innovación del Programa de apoyo temporal de ingresos para No-contribuyentes del NIC (Temporary Income Support Programme for Non-NIC Contributors) y el Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance) en Santa Lucía, en cuanto su acceso está supeditado a que los trabajadores se registren en la Corporación Nacional de Seguros -National Insurance Corporation NIC-, ampliando, de esta forma, la base contributiva de la protección social en este país.

También es importante destacar el Programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) de la Argentina el que, hasta septiembre de 2020, había sido implementado en tres rondas. En este caso se trata de un programa nuevo y puesto en aplicación durante la crisis. En efecto, mediante el IFE 1 recibieron un ingreso de \$ 10.000 pesos argentinos (equivalentes a 148 dólares)<sup>15</sup> correspondientes al 75% del salario mínimo vital y móvil, casi 2,4 millones de receptores de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). En la segunda etapa su cobertura de beneficiarios se expandió significativamente, ya que el IFE 2 lo recibieron más de 5,4 millones de personas, un 89% de las cuales fueron trabajadores informales y el resto, monotributistas sociales y de los tipos A y B y trabajadoras de casas particulares (Ministerio de Economía, 2020). Cabe notar que, en este caso, 9,6 millones de personas se registraron; sin embargo, 4,2 millones de personas no cumplieron con los requisitos: en particular, el no cumplir con la condición de no contar con ingresos por empleo en relación de dependencia o ser monotributista de la categoría C o superior (Anses, 2020). En su tercera versión, el gobierno modificó algunos requisitos para el cobro del IFE 3 con el objetivo de favorecer la cobertura de los sectores más vulnerables: casi 9 millones de personas, sobre todo desocupados o trabajadores de la economía informal.

---

<sup>11</sup> El 26 de septiembre se confirmó la extensión del IFE a un quinto y sexto aporte, cuyos montos corresponderían, respectivamente, al 70% y 55% del aporte actual. Es decir, que el quinto pago equivaldría a CLP\$ 70.000 por persona (aproximadamente, 86 dólares), mientras que el sexto a CLP\$ 55.000 por persona (67 dólares). A partir del quinto integrante, el monto por persona disminuye de forma gradual.

<sup>12</sup> Se extendió en cuatro cuotas más (para un total de 9 meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, entre BRL\$300 (57 dólares) y BRL\$ 600 (114 dólares) por persona y BRL\$600 para las madres en familias monoparentales.

<sup>13</sup> De marzo a junio el valor del bono fue de 80 dólares. A partir del 1 de julio el valor del bono se incrementó a 100 dólares.

<sup>14</sup> Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda del Paraguay (2020).

<sup>15</sup> Para la conversión de moneda nacional a dólares, en adelante, se usa tasa de cambio promedio mensual de marzo a julio del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 2

América Latina y el Caribe (20 países): transferencias monetarias para trabajadores informales, según población objetivo y duración, al 31 de agosto de 2020.

| País                                 | Medida  | Descripción   | Población objetivo   |                    | Duración<br>(en meses)      |
|--------------------------------------|---|---|--|--------------------|-----------------------------|
|                                      |   |   | Sólo informales  | Informales y otros |                             |
| Argentina                            | Ingreso Familiar de Emergencia  | Tres pagos de ARS \$10,000 a trabajadores y trabajadoras informales, de casa particulares, monotributistas sociales y monotributistas de las categorías A y B de 18 a 65 años que no perciban pensiones ni subsidios y sin otro ingreso (es compatible con Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo y PROGRESAR).   |  | X                  | 3                           |
|                                      | Tarjeta alimentaria   | Acelerar el acceso a la tarjeta alimentaria y cambiar la modalidad de su entrega para que las personas destinatarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE) accedan a canasta básica alimentaria.  |  | X                  | Mientras dure la emergencia |
|                                      | Refuerzo a beneficiarios de planes sociales   | Refuerzo excepcional para 556,000 personas que cobran medio salario mínimo y no percibieron el IFE.   |  | X                  | 1                           |
|                                      | Beca Sostener Cultura I y II  | Apoyo económico dirigido a integrantes de la comunidad artística y trabajadoras y trabajadores de la cultura con el objetivo primordial de brindarles un apoyo durante la crisis por Covid-19.  |  | X                  | 2                           |
|                                      | Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE) | Familias destinatarias de la AUH y AUF reciben monto adicional equivalente a una asignación por cada hijo o hija.   |  | X                  | 1                           |
|                                      | Subsidio de contención familiar   | Ampliación del monto y la cobertura del "Subsidio de Contención Familiar" ante el fallecimiento a causa del COVID-19 de personas en hogares de los sectores más vulnerables y necesitados de la sociedad. Pago de ARS \$15.000.   |  | X                  | 1                           |
|                                      | Barbados  | Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables   | Bono mensual a familias vulnerables identificadas por el Departamento de Bienestar y la Unidad de Mitigación, servicios sociales y por representantes locales y para las familias que tienen más de cuatro hijos menores de 21 años. Trabajadores informales que están fuera de los sistemas de protección social. |                    | X                           |
| Bolivia<br>(Estado Plurinacional de) | Bono Universal  | Transferencia monetaria para mayores de 18 años que no tengan ningún ingreso económico fijo ni se hayan beneficiado con el Bono Familia o la Canasta Familiar y tampoco reciben ninguna renta del Estado ni ningún salario público, ni privado.   |  | X                  | 1                           |
| Brasil                               | Auxilio emergencial   | Transferencia monetaria a la población independiente que no tiene trabajo formal y sin ingresos fijos durante la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus.  |  | X                  | 9                           |
| Chile                                | Bono de Emergencia COVID-19   | Transferencia monetaria equivalente al Subsidio Único Familiar (SUF) para causantes del SUF y familias usuarias del Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO). Además, personas sin trabajo formal del 60% de los hogares más pobres según el Registro Social de Hogares (RSH), no usuarios del SUF o el SSyOO, de la asignación familiar o maternal, o receptora de pensiones contributivas. |  | X                  | 1                           |
|                                      | Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)  | Apoyo a hogares del 60% más vulnerable, según el RSH, con ingresos informales afectados por la crisis. También a hogares con una o más personas de 70 años o más con Pensión Básica Solidaria de Vejez.   |  | X                  | 1                           |
|                                      | IFE 2.0   | Se amplía la cobertura y los montos del IFE. El IFE 2.0 busca apoyar a los hogares más vulnerables sin ingresos formales, aquellas que tenían ingresos informales y los perdieron durante la crisis. Además, pueden acceder quienes tienen ingresos formales bajo el umbral establecido.  |  | X                  | 5                           |

| País        | Medida  | Descripción  | Población objetivo |                       | Duración<br>(en meses) |
|-------------|---|--|--------------------|-----------------------|------------------------|
|             |   |  | Sólo<br>informales | Informales<br>y otros |                        |
| Colombia    | Ingreso Solidario                                 | Programa de focalización para trabajadores informales (y que no hacen parte de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor).  | X                  |                       | 15                     |
| Costa Rica  | Bono Proteger                                     | Es una ayuda económica mensual que por tres meses se brindará a desempleados, suspendidos, jornada laboral reducida, independientes e informales, cuyos ingresos fueron afectados por el COVID-19.   |                    | X                     | 3                      |
| Ecuador     | Bono protección familiar por emergencia sanitaria | Bono de \$60 en abril y mayo a familias en subempleo.  |                    | X                     | 2                      |
| El Salvador | Bono / Subsidio de 300 dólares                    | Bono de \$300 dólares a todas las viviendas que consumen menos de 250 kilovatios/hora al mes y en las que el hogar no percibe un salario.  |                    | X                     | 1                      |
| Guatemala   | Apoyo al Comercio Popular                         | Los beneficiarios son los comerciantes informales que están registrados en las municipalidades.  | X                  |                       | 1                      |
| Haití       | Transferencias a trabajadores informales          | Protección a población vulnerable sin acceso a transferencias e informales en efectivo y en especie.   | X                  |                       | S/I                    |
| Jamaica     | Subvención compasiva                              | Disponible para cualquier persona en necesidad: estudiantes de educación superior, desempleados, informales, ancianos, jubilados, personas en situación de calle y otros que no esté empleado formalmente y no ha recibido ni recibe algún beneficio en efectivo del Programa CARE, con la excepción del PATH.   |                    | X                     | 1                      |
| Panamá      | Plan Panamá Solidario                             | Se crea para atender las necesidades urgentes como resultado de la pandemia del COVID-19 de los panameños. Necesidades como alimentos, productos de higiene y medicamentos mientras dure el Estado de Emergencia Nacional. El Plan tiene tres formas de entregar ayuda: Bolsas de Comida, Bono Solidario, y Vale Digital.  |                    | X                     | 10                     |
| Paraguay    | Programa de seguridad alimentaria Ñangareko       | Transferencia económica entregada a través de un bono. El bono sería un código que llegaría al teléfono celular de los destinatarios y con el que se podrá adquirir solamente alimentos o productos de higiene. Jornaleros, vendedores informales y personas en situación vulnerable que no estén participando en los programas sociales Tekoporá y pensión a la tercera edad.   |                    | X                     | 1                      |
|             | Subsidio Pytyvõ                                   | Programa de ayuda estatal para personas del sector informal afectadas por el COVID-19.   | X                  |                       | 2                      |
|             | Subsidio Pytyvõ 2.0                               | Asistencia a trabajadores en situación de informalidad de algunos sectores de la economía, priorizando a aquellos trabajadores que residen en ciudades de frontera.  | X                  |                       | 2                      |
| Perú        | Bono Familiar Universal                           | Bono para hogares afectados por los menores ingresos que se vienen generando a consecuencia de la emergencia sanitaria por COVID-19. Destinado para hogares vulnerables con ingresos menores a PEN\$ 3,000, hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), hogares con algún integrante beneficiario de Pensión 65 y/o del programa CONTIGO además de hogares que no se encuentren registrados en el Aplicativo de Registro Centralizado de Planillas y de Datos del Sector Público (AIRHSP). |                    | X                     | 1                      |
|             | Bono para independientes                          | Subsidio a trabajadores independientes e informales que dependen de ingresos diarios.  |                    | X                     | 5                      |
|             | Segundo Bono Familiar Universal                   | Bono dirigido a personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a la pandemia por COVID-19.   |                    | X                     | 1                      |

| País                                 | Medida  | Descripción   | Población objetivo |                       | Duración<br>(en meses) |
|--------------------------------------|---|---|--------------------|-----------------------|------------------------|
|                                      |   |   | Sólo<br>informales | Informales<br>y otros |                        |
| República Dominicana                 | Programa "Quédate en casa"  | Programa diseñado para proteger el ingreso de los hogares y trabajadores informales, además de beneficiar a familias en situación de vulnerabilidad. El programa aumenta por dos meses el componente "Comer es Primero" de los usuarios del programa Progresando con Solidaridad. Se extendió el componente "Comer es Primero" para beneficiar a las personas que reciben el componente "Bonogas Hogar"; es decir, recibirán ambos. Adicionalmente, beneficiará a familias parte del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) que no tienen la Tarjeta solidaridad. El programa también aplica para adultos mayores y personas con discapacidad o con enfermedades críticas. |                    | X                     | 2                      |
| Santa Lucía                          | Programa de apoyo temporal de ingresos para No-contribuyentes del NIC (Temporary Income Support Programme for Non-NIC Contributors) / Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance) | Apoyo económico para personas que han perdido sus trabajos o su ingreso y que no son contribuyentes registrados en el Fondo Nacional de Seguros (NIC).  |                    | x                     | Mensual/1 vez          |
| San Vicente y Las Granadinas         | Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal   | Beneficio para trabajadores del sector informal, particularmente los vendedores de ciudades y aquellos que tradicionalmente dependen del comercio adyacente a las escuelas.   | X                  |                       | 3                      |
|                                      | Ingreso suplementario de Desplazamiento   | Apoyo económico a trabajadores desplazados en el sector hotelero y turístico.   |                    | X                     | 3                      |
| Uruguay                              | Canasta Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta)  | Bono para adquirir alimentos en grandes supermercados y pequeños comercios para trabajadores que no reciben prestaciones.   | X                  |                       | 2                      |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Bono "Disciplina y Solidaridad"   | Bono para trabajadores informales que será entregado mediante el carné de la patria.  | X                  |                       | 1                      |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

Un mayor detalle de sus características se presenta en el cuadro 3, donde se consideran los criterios utilizados para definir a la población objetivo, el destinatario del aporte monetario y los arreglos administrativos realizados para identificar a esta nueva población de destinatarios.

Respecto de la población objetivo, en algunos casos se ha utilizado la condición de vulnerabilidad de los hogares para identificarlos. Por ejemplo, la primera versión del Ingreso Familiar de Emergencia de Chile estableció como criterio pertenecer al 80% de la población más vulnerable. Posteriormente, desde el IFE 2.0 (y su última reforma en septiembre de 2020) esta condición se eliminó manteniéndose solamente la de contar con el Registro Social de Hogares. En otros casos, el criterio utilizado ha sido el considerar un nivel de ingresos hasta un determinado umbral (Bono de Protección Familiar del Ecuador) o del ingreso mínimo (Auxilio de Emergencia del Brasil). También, en algunos casos se considera la afectación en los ingresos o la pérdida de empleo (Bono Proteger de Costa Rica), o bien, la presencia de hijos menores de 21 años en el hogar (Bono a familias vulnerables de Barbados). En los demás casos identificados, el criterio ha sido considerar su condición de no beneficiarios de los programas de protección social (Colombia, Perú y Uruguay) o bien, la actividad que desarrollan, como el desempeñarse como independientes e informales (Bono para Independientes del Perú o el Bono Proteger de Costa Rica), los vendedores informales no registrados en otros programas comunales en Guatemala (Apoyo al Comercio Popular) y en San Vicente y Las Granadinas (Asistencia a Informales) y como independientes o asalariados de micro y pequeñas empresas en el Paraguay (Subsidio Pytyvõ).

Otra característica presente en estas experiencias innovadoras de transferencias hacia los trabajadores informales es que se considera como receptor del beneficio no sólo a la persona, sino que también a los hogares, lo que podría tener consecuencias en el monto total de la transferencia por hogar. Por ejemplo, en el Uruguay, cuando el destinatario de la prestación es la persona se explicita que en el caso en que en un hogar existan dos trabajadores informales, se aplican dos transferencias, o en el caso del IFE de Chile, cuyo monto por hogar varía según su tamaño.

Finalmente, del total de los programas de transferencias monetarias para trabajadores informales, un 88% corresponde a programas nuevos mientras que el resto ha consistido en aumentos de cobertura de beneficiarios o del monto de los beneficios de programas ya existentes, como ocurre en los casos del Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE), la "Tarjeta Alimentaria", el "Refuerzo a beneficiarios de planes sociales" y el "Subsidio de Contención Familiar" de la Argentina.

Dada la carencia de información sistematizada en registros de destinatarios y sistemas de información social en la región, la implementación de los nuevos programas ha enfrentado el desafío de identificar y llegar a los trabajadores informales (Berner y Van Hemelryck, 2020) y la necesidad de generar nuevas modalidades de verificación de las condiciones de elegibilidad. Por ello, se ha dispuesto una serie de innovaciones que vale la pena enfatizar, especialmente en el caso de aquellos programas que se dirigen prioritariamente a trabajadores informales. Como se presenta en el cuadro 3 (en la columna "Sistema de información social / registro de destinatarios"), la nueva información levantada sobre los nuevos beneficiarios ha sido obtenida incluyéndoles en bases de datos existentes como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina, el Registro Social de Hogares (RSH) en Chile, el Cadastro Único para Programas Sociais do Governo federal (CadÚnica) del Brasil y el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales de Colombia, entre otros. Para estos efectos se ha autorizado la inscripción en línea o no presencial mediante la habilitación de sitios web institucionales y dicha información es validada por los organismos estatales mediante sus propios registros o cruzados con los de otras instituciones. Por ejemplo, en el caso del programa Pytyvõ 2.0 paraguayo, el Ministerio de Hacienda habilitó una aplicación y una página web para permitir el registro de potenciales destinatarios<sup>16</sup>. La modalidad de una aplicación también ha sido

---

<sup>16</sup> Véase [en línea]: <https://www.ip.gov.py/ip/pytyvo-2-0-habilitan-web-y-app-para-que-potenciales-beneficiarios-se-inscriban-a-subsidio/>.

identificada en el caso del Auxílio emergencial do Governo Federal en el Brasil<sup>27</sup>. En el caso del Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina, se habilitó una plataforma en línea para identificar nuevos potenciales destinatarios. Si bien la carencia de mecanismos de identificación institucionalizados previo a la pandemia da cuenta de las limitaciones de los sistemas de protección social en la región, la rápida expansión de los registros genera una oportunidad inédita para continuar en su fortalecimiento en la recuperación y, por ende, consolidar información clave que permita contar con mayor preparación frente a nuevas crisis, así como monitorear la situación de estos trabajadores en los meses venideros.

En algunos casos se optó por generar un nuevo indicador de focalización, como el Indicador Socioeconómico de Emergencia (Chile), que finalmente no se implementó; se ha designado a una Comisión Técnica para ello (Ecuador) o han sido las y los ediles quienes han generado los nuevos registros (Guatemala). Tales esfuerzos sin duda que reportan una gran utilidad para ampliar la cobertura de los programas de protección social en el futuro, ya que producto de la necesidad de ampliar la cobertura de beneficiarios durante la emergencia hoy se cuenta con valiosa información sobre una población típicamente excluida.

---

<sup>27</sup> Véase [en línea]: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/04/07/caixa-lanca-hoje-aplicativo-para-cadastro-de-auxilio-de-r-600-para-informais.ghtml>.

**Cuadro 3**  
**América Latina y el Caribe (20 países): transferencias para trabajadores informales, según población objetivo, receptor de la prestación, utilización de registros de destinatarios y cobertura, al 31 de agosto de 2020**

| País      | Medida   | Población objetivo   | Receptor | Sistema de información social / Registro de destinatarios   | Cobertura anunciada total<br>(en millones de personas u hogares) |
|-----------|--|--|----------|---|--|
| Argentina | Ingreso Familiar de Emergencia.  | Hogares con trabajadores, entre 18 y 65 años desocupados o informales; trabajadores de casas particulares; monotributistas categoría A y B y sociales.   | Hogar.   | Base de la ANSES. Innovación: Se habilita inscripción por Internet.   | 3,6  |
|           | Tarjeta alimentaria.   | Madres o padres con hijos e hijas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la Asignación por Embarazo y personas con discapacidad con AUH. Destinatarios de la AUH: desocupados; informales con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil; monotributistas. | Hogar.   | Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).  | 1,5  |
|           | Refuerzo a beneficiarios de planes sociales.   | Beneficiarios de planes sociales que cobran la mitad del salario mínimo (y no percibieron el Ingreso Familiar de Emergencia, IFE).   | Persona. | Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).  | 0,556  |
|           | Beca Sostener Cultura I y II.  | Artistas, creadores y trabajadores de la cultura. Los apoyos se focalizan en aquellos solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, que pertenezcan mayormente a sectores de la economía informal.  | Persona. |   | S/I  |
|           | Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE). | Usuarios de AUH y AUE.   | Persona. | Base de personas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).  | 4,4  |
|           | Subsidio de contención familiar.   | Viudos, herederos, convivientes o familiares directos de fallecidos por COVID-19, incluidos trabajadores informales, desocupados, inscriptos en categorías A y B del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes; o personal de casas particulares, o eran titulares de la AEPP, AUH entre otros.  | Persona. | Registro del Subsidio de Contención Familiar, a partir de los registros de usuarios de los programas de la ANSES y del PAMI.                              | S/I  |
| Barbados  | Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables.   | Familias vulnerables identificadas por el Departamento de Bienestar y la Unidad de Mitigación, por los servicios sociales y por representantes locales, familias que tienen más de 4 hijos menores de 21 años y trabajadores informales sin protección social.   | Hogar.   | Registros administrativos de la Unidad de Mitigación del Hogar, Agencias Sociales, y por representantes locales. Autoidentificación frente a autoridades. | 0,0015   |

| País                              | Medida                                | Población objetivo  | Receptor | Sistema de información social / Registro de destinatarios  | Cobertura anunciada total<br>(en millones de personas u hogares) |
|-----------------------------------|---------------------------------------|---|----------|--|--|
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Bono Universal.                       | Mayores de 18 años que no hayan recibido el Bono Familia o la Canasta Familiar y renta del Estado, ni salario público, ni privado.  | Persona. | Registros del sistema de reparto y del Programa Renta Dignidad o pensiones.  | 4,0  |
| Brasil                            | Auxílio emergencial.                  | Trabajadores sin contrato formal, mayores de 18 años, sin beneficios (excepto Bolsa Familia), con ingreso menor a medio salario mínimo e ingreso familiar no mayor a 3 salarios mínimos. Incluye usuarios del Programa Bolsa Familia y del CadÚnico. Desde el 30 mayo incluye a madres menores de 18 años.  | Persona. | Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).   | 70   |
| Chile                             | Bono de Emergencia COVID-19.          | Causantes del Subsidio Único Familiar (SUF) y familias del Subsistema de Seguridades y Oportunidades (SSyOO). Además, personas sin trabajo formal del 60% de los hogares más pobres según el Registro Social de Hogares (RSH) no usuarios del SUF, SSyOO, subsidio de asignación familiar o maternal, ni pensión del régimen de seguridad social.                     | Persona. | Registro Social de Hogares.  | 3,0  |
|                                   | Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). | Familias del 60% más vulnerable con ingresos informales que se han visto afectados por la pandemia y hogares con una o más personas que tengan 70 años o más, con Pensión Básica Solidaria de Vejez.  | Hogar.   | Registro Social de Hogares. Innovación: Indicador Socioeconómico de Emergencia ISE) del Min. Desarrollo Social y Familia.                | 1,9  |
|                                   | IFE 2.0.                              | Hogares con RSH sin ingresos formales; Hogares con RSH con ingresos informales e ingresos formales no superan el aporte al primer grupo y Hogares con RSH con al menos un integrante de 65 años o más beneficiario de la PBS de Vejez o Invalidez; o es beneficiario del APS de Vejez o Invalidez, siempre que este monto no sea superior a PBS de Vejez o Invalidez. | Hogar.   | Sólo Registro Social de Hogares (se elimina requisito de pertenecer al 80% vulnerable y el ISE).   | 2,1  |
| Colombia                          | Ingreso Solidario.                    | Trabajadores informales.  | Hogar.   | Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén IV, III y otros) y del DPS, Min. de Trabajo, Salud y Hacienda. | 3,0  |
| Costa Rica                        | Bono Proteger.                        | Desempleados, suspendidos, jornada laboral reducida o trabajadores independientes e informales, con ingresos afectados por el COVID-19.   | Persona. | Registro en Plataforma web "Proteger" del MTSS.  | 0,612  |

| País        | Medida   | Población objetivo   | Receptor | Sistema de información social / Registro de destinatarios   | Cobertura anunciada total<br>(en millones de personas u hogares) |
|-------------|--|--|----------|---|--|
| Ecuador     | Bono protección familiar por emergencia sanitaria. | Familias que estén en el subempleo y que tengan ingresos inferiores a \$400 dólares mensuales.   | Hogar.   | Registro Social. Innovación: para ampliar beneficiarios una Comisión Técnica estructura base de registros administrativos.  | 0,95   |
| El Salvador | Bono / Subsidio de 300 dólares.                    | Personas sin vínculo laboral, ningún ingreso permanente y que se vean económicamente afectados por la pandemia.  | Hogar.   | Depuración de listado de subsidio al Gas Licuado de Petróleo (GLP) o portadores de tarjeta solidaria. Innovación: Aprovechando la entrega de alimentos se levantan censos para lograr la inclusión de más familias. | 1,5  |
| Guatemala   | Apoyo al Comercio Popular.                         | Los vendedores informales registrados en municipios.   | Hogar.   | Innovación: Registro generados por ediles de trabajadores de actividades comerciales.   | 0,2  |
| Haití       | Transferencias a trabajadores informales.          | Población vulnerable que trabaja en el sector informal.  | Hogar.   | S/I.  | 0,124  |
| Jamaica     | Subvención compasiva.                              | Estudiantes de educación superior, desempleados, empleados informales, adultos mayores y personas en situación de calle.   | Persona. | Ministerio del Gobierno Local. Innovación: postulación en línea en plataforma.  | 0,375  |
| Panamá      | Plan Panamá Solidario.                             | Trabajadores (nacional o extranjeros residentes) informales, desempleadas y suspendidos. Jugadores de ligas béisbol, billeteros de Lotería Nacional, miembros de industria creativa registrados en el Ministerio de Cultura, y trabajadores de la Cooperativa de Empleados del Aeropuerto y Muelles. | Hogar.   | Ministerio de la Presidencia (preside Comisión Interministerial). Ministerio Desarrollo Agropecuario (Bolsa Solidario) y Ministerio Desarrollo Social (Bono Solidario).   | 1,0  |

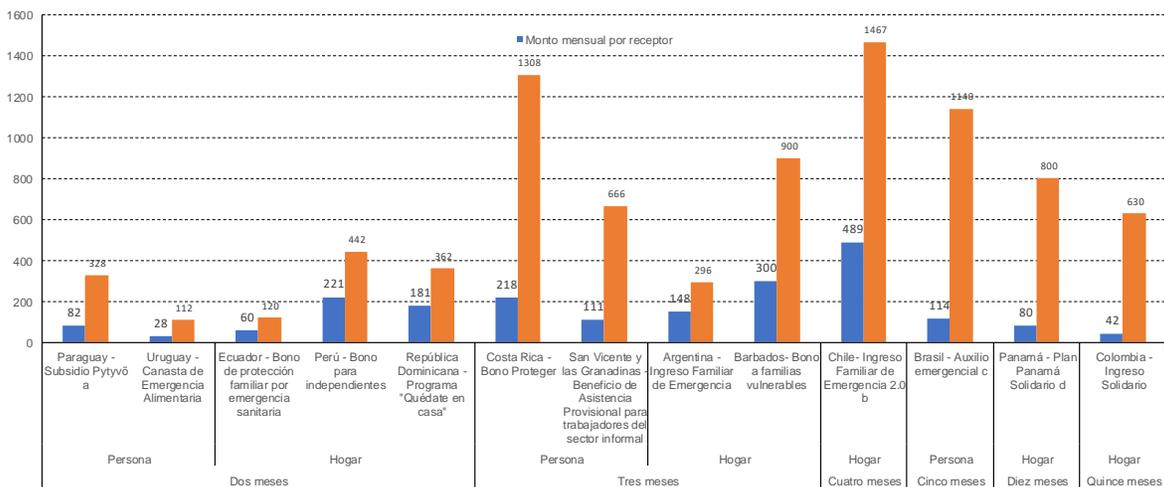
| País     | Medida                                       | Población objetivo   | Receptor | Sistema de información social / Registro de destinatarios  | Cobertura anunciada total<br>(en millones de personas u hogares) |
|----------|--|--|----------|--|--|
| Paraguay | Programa de seguridad alimentaria Ñangareko. | Jornaleros, vendedores informales y personas en situación vulnerable que no estén participando en los programas Tekoporã y pensión a la tercera edad.  | Hogar.   | Innovación: solicitud vía web y validación por Ministerio de Hacienda, Banco Central, MTESS y municipios.  | 0,330  |
|          | Subsidio Pytyvõ.                             | Trabajadores informales que realizan actividades por cuenta propia o en dependencia de alguna mipyme.  | Persona. | Innovación: registro en web de postulantes, con verificación del Ministerio de Hacienda vía cruce de datos con registros del gobierno.   | 1,5  |
|          | Subsidio Pytyvõ 2.0.                         | Asistencia a trabajadores en situación de informalidad de algunos sectores de la economía, priorizando a aquellos trabajadores que residen en ciudades de frontera.  | Persona. | Innovación: se habilita una página web de inscripción con cruce de información de distintas bases de datos administrativas para la verificación de lo reportado por las personas.                          | 0,7  |
| Perú     | Bono Familiar Universal.                     | Hogares vulnerables con ingresos menores a PEN\$ 3,000, hogares beneficiarios del Programa JUNTOS, hogares con algún integrante beneficiario de Pensión 65 y/o del programa CONTIGO. Además, de hogares que no se encuentre registrados en el Aplicativo de Registro Centralizado de Planillas y de Datos del Sector Público (AIRHSP). | Hogar.   | Para el primer padrón se utilizó el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Para el segundo padrón se agregó el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC).                               | 5,6  |
|          | Bono para independientes.                    | Hogares vulnerables con trabajadores independientes e informales.  | Hogar.   | Innovación: padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad, con datos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y otras instituciones.  | 0,78   |
|          | Segundo Bono Familiar Universal.             | Bono dirigido a personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad frente a la pandemia por COVID-19.   | Hogar.   | Registro Nacional de Hogares del RENIEC. Innovación: Se podrá ingresar en la plataforma del Registro Nacional de Hogares para validar, complementar o actualizar la información de los miembros del hogar. | 8,6  |

| País                                 | Medida   | Población objetivo   | Receptor | Sistema de información social / Registro de destinatarios   | Cobertura anunciada total<br>(en millones de personas u hogares) |
|--------------------------------------|--|--|----------|---|--|
| República Dominicana                 | Programa "Quédate en casa".  | Usuarios del Programa Progresando con Solidaridad y usuarios del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).  | Hogar.   | Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN).<br>Los destinatarios son identificados por Comisión de Asuntos Sociales sobre la base de información validada por Gabinete Social. | 1,5  |
| Santa Lucía                          | Programa de apoyo temporal de ingresos para No-contribuyentes del NIC (Temporary Income Support Programme for Non-NIC Contributors) / Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance). | Trabajadores por cuenta propia que no contribuyen en la Corporación Nacional de Seguros (taxistas, vendedores informales, personas con pequeños negocios, personas de la industria creativa, etc.).<br>Personas desempleadas | Persona. | Para poder tener acceso a la prestación, la persona se debe registrar en la Corporación Nacional de Seguros (National Insurance Corporation NIC).                           | S/I  |
| San Vicente y Las Granadinas         | Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal.   | Beneficio para trabajadores del sector informal, particularmente los vendedores de ciudades y a aquellos que dependen del comercio adyacente a las escuelas.   | Persona. | S/I.  | S/I  |
|                                      | Ingreso suplementario de Desplazamiento.   | Apoyo económico a trabajadores desplazados en el sector hotelero y turístico.  | Persona. | Innovación: el beneficio debe ser solicitado por las personas directamente en la Junta Nacional de Seguros.   | S/I.   |
| Uruguay                              | Canasta Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta).  | Trabajadores informales sin cobertura social (si en el hogar hay dos trabajadores informales, cada uno recibe un bono).  | Persona. | Innovación: formulario web para postular y el Ministerio de Desarrollo Social valida y otorga el beneficio.   | 0,21   |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Bono "Disciplina y Solidaridad".   | Trabajadores de la economía informal.  | Persona. | Base de Datos del Sistema Patria.<br>Innovación: encuesta en página web para acceder a beneficios.  | 0,06   |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php.gráfico.3>.

En el gráfico 3 se presenta la información de una selección de programas de transferencias monetarias (expresadas en dólares) que se dirigen exclusivamente a las y los trabajadores informales, o que les incluyen centralmente entre sus destinatarios, considerando sus montos según el tipo de receptor (ya sea una persona o un hogar) y la duración prevista total, en cada caso. Es posible apreciar que en los programas de menor duración relativa (entre un mes y dos meses), estas han sido de un monto relativamente inferior que los beneficios que se han dispuestos para plazos mayores. En la determinación de los montos de las prestaciones ha primado el criterio como una suma fija en moneda nacional, el que se mantiene constante por el período de vigencia. Como se señaló con anterioridad, en la medida que se ha prolongado la situación de emergencia en el tiempo, en muchos casos la vigencia de los programas se ha renovado o bien se han implementado nuevas versiones con mayores beneficios y mayor cobertura. En otros casos, este monto se ha definido como una proporción del salario mínimo.

**Gráfico 3**  
**América Latina y el Caribe (13 países): monto de las transferencias monetarias dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona o familia) y duración, al 22 de agosto de 2020<sup>c</sup>**  
(En dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

<sup>a</sup> Posteriormente, se puso en marcha el Subsidio Pytyvõ 2.0, el que prioriza la atención a trabajadores informales de la frontera y, dependiendo de los recursos, podría durar hasta cuatro meses.

<sup>b</sup> Se toma el monto promedio de los tres pagos realizados por el IFE 2.0 (238 dólares) y el único pago realizado por el IFE 1.0 (189 dólares), dado que el monto varía según la composición del hogar y la fuente de ingresos (formales o informales).

<sup>c</sup> Se extendió en cuatro cuotas más (septiembre a diciembre, para un total de 9 meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, BRL\$300 (57 dólares) por persona y BRL\$600 (114 dólares) para las madres en familias monoparentales.

<sup>d</sup> De marzo a junio el valor del bono fue de 80 dólares. A partir del 1 de julio el valor del bono se incrementó a 100 dólares.

Nota: En el caso de medidas para las que el tipo de receptor es la persona (o "cargas familiares", personas dependientes como niños, niñas y adolescentes), se asume la recepción de dos montos por familia para hacer el cálculo del monto total por familia. Para el gráfico, se consideraron aquellas medidas para las que se cuenta con información oficial, que contemplaron dos o más pagos.

Para la estimación en dólares se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a julio de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional. Véase [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862> (consultada el 25 de agosto 2020)

Como se aprecia en el gráfico 3, se trata de programas que difieren en el diseño de su cobertura ya que en algunos casos el receptor es la persona y en otros, el hogar. También difieren en su duración, pues como se señaló con anterioridad, esta va desde un mes hasta 15 meses como en el caso del programa "Ingreso Solidario" de Colombia. A nivel individual, las prestaciones contemplan montos entre los 28 dólares, en el caso de la Canasta de Emergencia Alimentaria del Uruguay, hasta los 211 dólares, en el caso del Bono

Proteger en Costa Rica. Al considerar el monto de estas transferencias en cuanto a su percepción a nivel del hogar, estas pueden variar entre los 112 dólares en el Uruguay y superar los 1000 dólares en el Brasil, Chile y Costa Rica<sup>18</sup>.

Otras dimensiones de innovaciones en el diseño e implementación de estos programas de transferencias monetarias para los trabajadores informales se presentan en el cuadro 4. Destaca el uso de nuevas modalidades de pago por la vía de transferencias bancarias o pagos electrónicos en 24 de las 32 medidas. En algunos casos, se deja abierta la alternativa del retiro presencial para quienes no disponen de una cuenta bancaria (Argentina, Chile, Perú y Paraguay). También se han implementado otras soluciones innovadoras como los pagos electrónicos vía teléfono celular como en Colombia, el Uruguay y el Paraguay, donde el gobierno ha lanzado una aplicación para teléfonos inteligentes para realizar los trámites y acceder a los servicios del Programa Pytyvõ. En otros casos, el retiro de las transferencias en efectivo se realiza en puntos de la red financiera nacional (Ecuador) o bien se notifica a los beneficiarios mediante un mensaje de texto que debe ser presentado en el Banco Industrial o en cajeros del sistema (Guatemala) y en Venezuela (República Bolivariana de).

En cuanto al financiamiento de los programas, la información relevada muestra que se trata de recursos públicos que se han reasignado para estos fines o bien, cuando no se ha contado con dicho espacio fiscal, algunos países han debido financiarlos con préstamos provenientes de instituciones financieras internacionales, como lo ilustran las experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Haití, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana.

Finalmente, se presenta como referencia un indicador de suficiencia en el cual se compara el monto promedio mensual del beneficio por receptor respecto del valor del salario mínimo (en moneda nacional), considerando el valor unitario del monto como referencia, más allá de si el pago se efectúa por persona u hogar. Si se consideran las nuevas transferencias monetarias (y no los aumentos de montos de prestaciones existentes), para los países donde es posible tener esta información, se obtiene que los mayores coeficientes se registran en el caso de El Salvador, donde el monto del Bono de 300 dólares sobrepasa el valor del salario mínimo, y en los casos del Subsidio de Contención Familiar en el caso de Argentina (88,9%), el Bono Familiar Universal del Perú (81,7%) y el Bono Disciplina y Solidaridad en la República Bolivariana de Venezuela (77,8). Este dato debe considerarse con cuidado y solo como una referencia, por cuanto en todos estos casos, con la excepción del Perú en que tuvo una segunda versión, se trata de medidas que fueron aplicadas solo por un mes, de acuerdo a la información disponible, por lo que en el horizonte de efectos de largo plazo de la pandemia, no lograrían asegurar por sí solas un nivel de ingresos básico entre estos trabajadores y sus familias.

En definitiva, los programas no contributivos dirigidos hacia los trabajadores informales durante la emergencia constituyen una innovación, pues se trata de una población normalmente excluida de los programas de protección social al no estar registrados o bien porque tienen un vínculo limitado o inexistente con el sistema tributario. El levantamiento de nueva información generada es sin duda un nuevo activo que puede aprovecharse para aumentar la cobertura de los programas existentes y apoyar las políticas destinadas a fortalecer el tránsito hacia la formalidad. Por otra parte, las exigencias de distanciamiento social y de confinamiento en los hogares derivadas de las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia han incentivado el uso masivo de nuevas posibilidades tecnológicas. Ello ha facilitado tanto los procesos de postulación de los potenciales usuarios a los programas como el uso de información cruzada entre instituciones públicas para validar la información y también para canalizar el pago de los beneficios mediante el uso de plataformas

---

<sup>18</sup> Si bien en la gran mayoría de los casos no se tiene información de la cobertura específica de estos programas que se dirige a trabajadores informales, sobre la base de tabulaciones especiales de la CEPAL de las encuestas de hogares sobre el número de trabajadores no asalariados, y la información oficial disponible sobre esta cobertura en Brasil y Chile, considerando los programas de *Auxilio Emergencial* e IFE 2.0, respectivamente, el programa llegaría a cubrir al total de esta población en el primer caso, y al 92% en el segundo. Cabe destacar que esta es una cifra de cobertura aproximada, considerando la información sobre trabajadores no asalariados de la PNAD 2019 en Brasil y la Encuesta CASEN 2017 en el caso de Chile.

digitales, todo lo cual ha permitido disminuir la probabilidad de contagio pero, al mismo tiempo, reducir costos y tiempos para garantizar el pago oportuno de las prestaciones.

Por último, en cuanto a medidas que han acercado el vínculo entre los componentes contributivo y no contributivo de protección social para las y los trabajadores informales, cabe destacar iniciativas como la de Santa Lucía con el Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance), que han vinculado la recepción de la prestación a la inscripción en los registros en la seguridad social. Asimismo, en el caso de Anguilla, se introdujo el Programa Temporal de Asistencia al Desempleo (Temporary Unemployment Assistance Benefit programme) ante el COVID-19 y que considera tanto a quienes han realizado o no aportes previos en tasas diferenciadas<sup>19</sup>. En el caso de quienes no han realizado aportes previamente, deben registrarse en la seguridad social para poder recibirlo. Si bien se ha tratado de iniciativas puntuales, ello da cuenta de las posibilidades para seguir extendiendo la cobertura contributiva para estos trabajadores, en el marco de iniciativas más amplias para su formalización, en el período de recuperación.

---

<sup>19</sup> Véase [en línea]: <https://beatcovid19.ai/employment/#:~:text=Government%20of%20Anguilla%3A%20Temporary%20Unemployment%20Assistance&text=1,months%20beginning%2030th%20April%202020>.

**Cuadro 4**  
**América Latina y el Caribe (20 países): montos de las transferencias monetarias que incluyen o se dirigen a trabajadores informales, modalidad y canal de entrega, financiamiento y suficiencia, al 31 de agosto de 2020**

| País                              | Medida   | Monto mensual de la prestación <sup>a</sup>   | Modalidad y canal de entrega  | Fuente de financiamiento   | Suficiencia (porcentaje salario mínimo) <sup>b</sup>                   |
|-----------------------------------|--|---|---|--|--|
| Argentina                         | Ingreso Familiar de Emergencia.  | ARS 10,000 (USD\$ 148).   | Transferencia bancaria. Para quienes no tienen una cuenta bancaria, se indicará dónde y cuándo percibirán el haber. | Recursos del Tesoro Nacional.  | 59,3   |
|                                   | Tarjeta alimentaria.   | ARS \$4,000 (USD\$ 59) para las familias con un hijo de hasta 6 años y ARS \$6,000 (US\$ 89) en el caso de familias que tienen más de un hijo en la misma franja etaria.      | Entrega por correo de la tarjeta alimentaria o utilización de tarjeta de la AUH (que no restringe las compras)      | Recursos del Tesoro Nacional.  | 23,7   |
|                                   | Refuerzo a beneficiarios de planes sociales.   | ARS \$3,000 (USD\$ 44).   | Transferencia bancaria.   | Recursos del Tesoro Nacional.  | 17,8   |
|                                   | Beca Sostener Cultura I y II.  | Hasta ARS \$20,000 (USD\$ 297) en el caso de la primera versión de la beca (mayo de 2020), y hasta ARS \$30,000 (USD\$ 445) en el caso de la segunda versión (julio de 2020). | Transferencia bancaria.   | Fondo Nacional de las Artes  | Hasta 118,5 (primera versión) y hasta 177,8 (segunda versión)          |
|                                   | Bono para usuarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación Universal por Embarazo (AUE). | ARS \$3,103 (USD\$ 46) mensuales. En el caso de hijo con discapacidad, el monto es de ARS \$10,111 (USD\$ 150).   | Transferencia bancaria.   | Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino; Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. | 18,4 (59,9 en el caso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad) |
|                                   | Subsidio de contención familiar.   | ARS \$15,000 (USD\$ 222).   | Transferencia bancaria.   | Sistema Integrado Previsional Argentino e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.                 | 88,9   |
| Barbados                          | Programa de Supervivencia para Familias Vulnerables.   | BBD \$600 (USD\$ 300).  | S/I   | Presupuesto del "Household Survival Programme".  | 60,0   |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Bono Universal.  | BOV \$500 (USD\$ 72).   | Entrega en efectivo.  | Tesoro General de La Nación y FMI.   | 23,6   |
| Brasil                            | Auxílio emergencial.   | BRL \$600 (USD\$ 114) por persona, con un máximo de BRL \$1,200 (USD\$ 228) por familia. Madres en familias monoparentales: BRL \$1,200 (USD\$ 227) <sup>c</sup> .            | Transferencia bancaria.   | Recursos públicos.   | 57,4   |

| País                | Medida   | Monto mensual de la prestación   | Modalidad y canal de entrega   | Fuente de financiamiento  | Suficiencia (porcentaje salario mínimo) <sup>b</sup> |
|---------------------|--|--|--|---|--|
| Chile. <sup>d</sup> | Bono de Emergencia COVID-19.                       | CLP \$50,000 (USD\$ 61) por cada carga del SUF y por cada familia del SSyOO. En promedio CLP \$125,000 (USD\$ 153) por familia.                                | Transferencia bancaria.  | Activos disponibles en el Tesoro Público.   | 15,6   |
|                     | Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).              | CLP. 65.000 (USD\$ 79) <sup>e</sup> .  | Transferencia bancaria o en un lugar indicado por el beneficiario.   | Fondo para trabajadores informales (de US\$ \$2000 millones).   | 20,3   |
|                     | IFE 2.0.   | CLP. 100.000 (USD\$ 122) <sup>e</sup> .  | Transferencia bancaria o en un lugar indicado por el beneficiario.   | El mayor gasto fiscal con cargo al Tesoro Público.  | 31,2   |
| Colombia            | Ingreso Solidario.                                 | COP\$ 160,000 (USD\$ 42) mensuales.  | Transferencia bancaria o pagos electrónicos vía telefonía celular.   | Recursos públicos.  | 16,3   |
| Costa Rica          | Bono Proteger.                                     | CRC \$125,000 (USD\$ 218) por mes y para quienes sufrieron una disminución de su jornada laboral en un 50% o menos recibirán CRC \$62,500 (USD\$ 109) por mes. | Transferencia bancaria.  | Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Fondo de Emergencias de la Comisión Nacional de Emergencias y del Fondo del Programa Nacional de Empleo del MTSS. | 42,8   |
| Ecuador             | Bono protección familiar por emergencia sanitaria. | USD\$ 60.  | Retiro en efectivo en puntos de red financiera nacional.   | Préstamo Banco Mundial (BM) .   | 15,0   |
| El Salvador         | Bono / Subsidio de 300 dólares.                    | USD\$ 300 a todas las viviendas que consumen menos de 250 kilovatios/hora al mes.  | Transferencia bancaria.  | Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID).   | 147,8  |
| Guatemala           | Apoyo al Comercio Popular.                         | GTQ \$1,000 (USD\$ 130).   | Notifica vía mensaje de texto a presentar en Banco Industrial o cajeros del sistema.                             | Fondo de Desarrollo Social (FODES).   | 36,5   |
| Haití               | Transferencias a trabajadores informales.          | S/l.   | S/l.   | Proyecto del BID (HA-L1145), equivalente a US\$ \$60 millones.  | S/l  |
| Jamaica             | Subvención compasiva.                              | JMD \$10,000 (USD\$ 71).   | Transferencia a bancos comerciales, entidades de remesas, uniones de crédito sociedades de construcción.         | Presupuesto del "CARE Programme" (JMD \$10 billones).   | 46,2   |
| Panamá              | Plan Panamá Solidario.                             | USD\$ 80 (monto del vale, distribuido en cuatro bonos de USD\$ 20). Desde el 1 de julio el valor del bono asciende a USD\$ 100.                                | Presencial y a domicilio. A partir del 30 de abril, el pago también se realiza mediante la tarjeta vale digital. | Presupuesto General, aportes voluntarios y descuento de sueldo de funcionarios públicos, donaciones privadas y préstamos BID y FMI.                       | 29,9   |

| País                 | Medida                                       | Monto mensual de la prestación   | Modalidad y canal de entrega  | Fuente de financiamiento  | Suficiencia (porcentaje salario mínimo) <sup>b</sup> |
|----------------------|--|--|---|---|--|
| Paraguay             | Programa de seguridad alimentaria Nangareko. | PYG\$500,000 por familia (USD\$ 75).   | Transferencia digital por celular.  | Fondo Nacional de Emergencia (FONE).  | 22,8   |
|                      | Subsidio Pytyvõ.                             | PYG \$548,210 (USD\$ 82) por pago del 25% del salario mínimo legal vigente.  | Billeteras electrónicas y transferencias a cuenta bancaria, entre otras.  | Fondo Nacional de Emergencia (FONE).  | 25,0   |
|                      | Subsidio Pytyvõ 2.0.                         | PYG\$500,000 (USD\$ 75).   | Transferencia a cuenta bancaria o billeteras electrónicas, entre otras.   | Saldo no ejecutado de la línea de crédito autorizada por el Art. 33 de la Ley No 6524/2020. | 22,8   |
| Perú                 | Bono Familiar Universal.                     | PEN \$760 por hogar (USD\$ 221).   | Primer padrón: Transferencia a Banco de la Nación y otras entidades. El segundo padrón incluyó aplicación de Banca Nacional en celular; Aplicativo Tunki de Interbank; Pago en ventanilla; y empresas transportadoras de valores (ETV). | Presupuesto del Sector Público con cargo a los Recursos de Reserva de Contingencia (MEF).   | 81,7   |
|                      | Bono para independientes.                    | PEN \$380 (USD\$ 110) por hogar.   | Transferencia bancaria a Banco de la Nación. Retiro desde cajero automático o agente autorizado.  | Presupuesto del Sector Público con cargo a los Recursos de Reserva de Contingencia (MEF).   | 40,8   |
|                      | Segundo Bono Familiar Universal.             | PEN \$760 por hogar (USD\$ 221).   | Depósito en la cuenta del Banco de la Nación; Aplicación de Banca Nacional en el celular; Aplicativo Tunki de Interbank; Pago en ventanilla; y a través de empresas transportadoras de valores (ETV).                                   | Presupuesto del Sector Público.   | 81,7   |
| República Dominicana | Programa "Quédate en casa".                  | DOP \$5,000 (USD\$ 90) (DOP\$ 2.500 quincenales). A las personas vulnerables al coronavirus: DOP \$2,000 adicionales al mes, recibiendo un total de DOP \$7,000 (USD\$ 127). | Retiro en establecimientos habilitados. Para mayores de 60 años y con precondiciones como VIH o Tuberculosis se realizará una transferencia bancaria.   | Reserva del IDOPRIL, préstamos del Banco Central y del Banco Mundial.                       | 36,2   |

| País                              | Medida   | Monto mensual de la prestación  | Modalidad y canal de entrega                                | Fuente de financiamiento  | Suficiencia (porcentaje salario mínimo) <sup>b</sup> |
|-----------------------------------|--|---|---|---|--|
| Santa Lucía                       | Programa de apoyo temporal de ingresos para No-contribuyentes del NIC (Temporary Income Support Programme for Non-NIC Contributors) / Subsidio de subsistencia para personas que trabajan por cuenta propia (Self Employed Subsistence Allowance). | XCD \$500 (USD\$ 185).  | S/I   | Fondo para la Asignación de Subsistencia para Trabajadores por cuenta propia no contribuyentes de NIC | S/I  |
| San Vicente y Las Granadinas      | Beneficio de Asistencia Provisional para trabajadores del sector informal.   | XCD \$ 300 (USD\$ 111).   | Transferencia a cuenta bancaria.                            | S/I   | S/I  |
|                                   | Ingreso suplementario de Desplazamiento.   | XCD \$300 (USD\$ 111) para trabajadores informales; conductores de minibuses XCD \$500 (18-asientos) y XCD \$600 (25-asientos); Taxis XCD \$500; Taxis acuáticos XCD \$300; Buses turísticos XCD \$2,000. | S/I   | Recursos del paquete de Estimulación económica creado para la pandemia.                               | S/I  |
| Uruguay                           | Canasta Emergencia Alimentaria (Operativo Canasta).  | UYU \$1,200 (USD\$ 28).   | Transferencia a cuentas de teléfono móvil.                  | S/I   | 7,4  |
| Venezuela (República Bolivariana) | Bono "Disciplina y Solidaridad".   | VES \$350,000 (USD\$ 2.2).  | Notificación vía mensaje de texto y se entregan a la banca. | S/I   | 77,8   |

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> y Portal sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

<sup>a</sup> El valor en dólares corresponde al monto mensual por receptor. Para la estimación en dólares se utilizó la tasa de cambio mensual promedio de marzo a julio de 2020 publicada por el Fondo Monetario Internacional. Véase [en línea] <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545862> (consultada el 25 de agosto 2020). El monto informado corresponde a la información anunciada sin distinguir si se entrega a nivel individual o por hogar (véase cuadro 3 para mayores antecedentes al respecto).

<sup>b</sup> Calculado a partir de la información oficial de los países sobre salarios mínimos en moneda corriente local. Se compara la prestación por persona respecto del salario mínimo.

<sup>c</sup> Se extendió en cuatro cuotas más (septiembre a diciembre, para un total de 9 meses), cuyo monto se reduce a la mitad, es decir, BRL \$300 (USD \$57) por persona, con un máximo de BRL \$600 (USD \$114) por familia y para las madres en familias monoparentales.

<sup>d</sup> No se consideran las medidas Bono Covid Navidad, Bono IFE-COVID ni Bono COVID, que se ejecutarían entre diciembre de 2020 y febrero de 2021.

<sup>e</sup> Se toma el monto anunciado por persona para una familia de 4 personas sin ingresos formales y perteneciente al 40% más vulnerable.



### III. Los programas de empleo directo: lecciones de crisis pasadas

La situación que enfrentan los trabajadores informales en la región frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 tornan imperativa la búsqueda de vías para su inclusión laboral en el período de recuperación. Es fundamental que las medidas que se implementen consideren rutas hacia la formalización laboral, y en especial, su acceso a la protección social. En este contexto, es relevante aprender de la experiencia en el marco de respuestas generadas por los países frente a otras crisis económicas. Para ello, a continuación se revisan experiencias y los resultados de evaluaciones de Programas de Empleo Directo (PED) que fueron implementados en crisis pasadas. Típicamente, los PED incrementan la demanda de trabajo mediante planes de empleos públicos a nivel estatal, departamental, provincial, regional o municipal. Ofrecen empleos temporales de emergencia o como parte de planes de desarrollo, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria. Así, combinan una orientación doble hacia la inclusión laboral por la vía de políticas laborales y de protección social dirigida a brindar algún nivel de seguridad de ingresos.

Si bien se trata de programas que operaron durante crisis económicas que no son asimilables a la actual, pues no derivaron de los efectos de una estrategia sanitaria que provocó la paralización de gran parte de las actividades económicas ni el confinamiento de la población en sus hogares, se estima útil su revisión para potenciar el desarrollo que representan las nuevas experiencias de protección a los trabajadores informales, especialmente en una fase en que prevalecerán los efectos de la crisis y se prepara un próximo escenario de reactivación post pandemia.

En el cuadro 5 se presentan los PED en cuatro países de América Latina (Argentina, Chile, México y Perú) que fueron seleccionados considerando como criterios los siguientes: i) que se generaron en situaciones de crisis; ii) cuyo objetivo fue generar ingresos para una población desempleada; y, iii) para los cuales se dispone de evaluaciones de sus impactos.

Estos programas fueron aplicados en escenarios de crisis en la región las que, de acuerdo con Tokman (2010), se registraron en cinco episodios entre 1980 e inicios de los años 2000: i) deuda externa (1980–1983); ii) caída de Asociaciones de Ahorro y Préstamo en Estados Unidos (1987-1990) y, iii) otras tres crisis que se presentaron con intervalos de recuperación de dos o menos años entre comienzos de los 90 y el año 2002: la crisis “tequila” por su origen en México; la “asiática” a fines de los noventa superpuesta con la de Rusia y el Brasil; y la “tango”, originada en la Argentina y asociada con el fin de la libre convertibilidad del peso argentino. Con anterioridad, también se incluye la crisis en Chile en 1975, provocada por el aumento del precio del petróleo en un contexto de apertura externa y de un plan de estabilización y de políticas y programas aplicados para reducir los efectos sobre el desempleo derivados de la crisis asiática en la Argentina, Chile y el Perú.

Respecto del Programa “Trabajar” en la Argentina, Tokman (2010) señala que este operó como un programa de obras públicas, descentralizado en su ejecución y financiamiento con participación de fondos provinciales y municipales, en el cual el gobierno financió el costo de contratación mientras que los coparticipantes (gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales) financiaron el costo de los materiales y de las remuneraciones de los trabajadores calificados. Su evaluación mostró una alta focalización entre los desempleados, explicada por el efecto de autoselección provocado por el pago de salarios bajos, la falta de continuidad en el tiempo y la exigencia de trabajo pesado. Así, se observó que sólo habrían ingresado las personas en la desocupación con mayores urgencias de ingresos, ya que un 78,6% de los beneficiados pertenecía al quintil más pobre y el 15,3% se ubicaba en el siguiente. Por otra parte, sólo un tercio del gasto efectuado era destinado a los trabajadores, ya que el resto financiaba materiales y personal calificado que las actividades requeridas por el programa. Se concluyó que sus costos eran elevados, pero que una reducción de los componentes no salariales podría afectar la calidad de la inversión realizada.

**Cuadro 5**  
**Programas de Empleo Directo implementados en situaciones de crisis económica en cuatro países de América Latina (1982-2005)**

| País      | Programa  | Implementación   | Grupo objetivo   | Objetivo   |
|-----------|---|--|--|--|
| Argentina | Trabajar.   | Crisis 1995. Años 1996 – 1997.<br>Crisis efecto tequila, asiática y argentina.<br>2002 – 2005. | Trabajadores desocupados pobres, escasa calificación jefes y jefas de hogar. | Construcción obras públicas comunitarias.<br>Alivio a la pobreza.                  |
|           | Jefes y Jefas de Hogar.                           |  | Jefes y jefas de hogar desocupados con cargas familiares.                    | Se pasa desde la creación de empleo a transferencias de ingresos no condicionadas. |
| México    | Programa de Empleo de Emergencia Temporal.        | Crisis 1995. Como respuesta transitoria.   | Población rural en extrema pobreza.  | Empleo e ingreso a la población rural más pobre.                                   |
| Chile     | Programa de Empleo de Emergencia (PEM).           | 1975. Crisis por alza precio del petróleo con apertura externa y crisis de la deuda (1982).    | Mayores de 18 años, único ingreso, sin remuneración ni pensión.              | Obras comunales como vía para ingresos a desocupados.                              |
|           | Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH). | 1982. Crisis de la Deuda.  | Jefes de hogar desocupados sin pensión o subsidio.                           | Obras comunales como vía para generar ingresos a desocupados.                      |
|           | Programas de Empleo Directo <sup>a</sup> .        | Desde la crisis asiática de finales de los noventa.  | Jefes de hogar cesantes inscritos y beneficiarios Chile-Solidario.           | Obras de utilidad comunal y generación de competencias.                            |
| Perú      | A Trabajar Urbano.                                | 2002. Para efectos acumulados de la Crisis Asiática.   | Transferir ingresos a jefes de familia afectados por crisis (desocupados).   | Proyectos intensivos en empleo en zonas urbanas pobres.                            |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bertranou (2006), Samaniego (2002), OIT (2006) y Tokman (2010).

<sup>a</sup> Estos programas se activan en función de las condiciones económicas con cargo al Fondo de Contingencia contra el Desempleo (que se describe más adelante) y algunos permanecen activos en la actualidad.

A comienzos de los años 2000, en la Argentina se reemplazó “Trabajar” por el Programa de “Jefes y Jefas de Hogar” con lo cual se transitó desde un instrumento destinado a la creación de empleo a uno de transferencia condicionada de ingresos a la participación de los destinatarios en proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional o a cursos de capacitación (Bertranou, 2005). Este último es un programa de empleo masivo, tanto en términos de cobertura como por la cuantía de los recursos destinados a financiarlo.

Bertranou y otros (2005) señalan que este fue implementado en la Argentina como una medida paliativa para morigerar los efectos sociales de la crisis económica de fines de 2001 y con el objetivo de asistir a los desempleados.

Los principales resultados de las evaluaciones disponibles mostraron, en primer lugar, un fuerte proceso de activación de la fuerza de trabajo, ya que al indagar el origen de los beneficiarios se observó que el mayor porcentaje provenía de la inactividad típica (personas que estarían inactivas de no haberse implementado el programa), le seguían en importancia los asalariados no registrados y sólo en tercer lugar, los desempleados. Ello explica en gran medida que la estructura de la población participante se concentró en mujeres y jóvenes. Por otra parte, se observó una tendencia informalizante del programa, ya que el tener un empleo formal deshabilitaba al destinatario a percibir el monto del subsidio y, en consecuencia, se incentivaba la informalización de la fuerza laboral. Finalmente, también se observó una baja contraprestación entre los destinatarios, ya que entre un 20% y 26% de estos no la realizaba, y que cuando ello ocurría se concentraban en tareas que requerían de escasa o nula calificación y en el sector de los servicios. Esto último planteó la interrogante acerca de hasta qué punto podía decirse que dicha población estaba ocupada, la que fue tenida en cuenta en la reformulación de programas posteriores.

En todo caso, otras evaluaciones sostenían que el programa tuvo un importante impacto sobre la pobreza, ya que uno de cada cuatro hogares hubiese sido pobre de no haber sido asistido por este, no obstante que enfatizan que tuvo más impacto en la pobreza menos profunda; es decir, sobre la de aquellos hogares situados más próximo a dicha línea. Finalmente, se encontró que, pese a la recuperación económica que se fue registrando en años posteriores a su inicio, y que aumentó la generación de empleos formales, la proporción de los beneficiarios del programa que encontró un empleo formal posteriormente era significativamente más baja que la de los no participantes. Pese a ello y una vez superada la crisis, el programa mantuvo su diseño sin considerar que su importancia disminuye en un período de recuperación económica y sin ajustar su diseño para corregir sus deficiencias.

Por otra parte, Samaniego (2002) proporciona información sobre el Programa de Empleo Temporal de México, creado como respuesta a la crisis económica de 1995 y con carácter transitorio. Se generó con el objetivo de crear oportunidades de empleo e ingresos para la población rural más pobre mayor de 16 años, mediante acciones de desarrollo de capital humano, infraestructura social y productiva y la preservación del medioambiente. Este operó mediante un apoyo monetario por un máximo de 88 jornales por destinatario, equivalente a un 90% del salario mínimo e incluyó capacitación laboral.

La evaluación disponible reportó externalidades positivas asociadas a la construcción de caminos rurales, el fortalecimiento de la infraestructura social y el abatimiento de la tasa de mortalidad infantil y una proporción importante de las obras se destinó a mejoras ambientales, inducción de tecnologías en conservación de recursos naturales y atención a la escasez de agua. En cuanto a su impacto, se reportó un incremento en el ingreso anual familiar y en el número de jornales trabajados al año y el 60% de los participantes superó la línea de pobreza extrema. Se reportaron, asimismo, otras externalidades positivas y una alta participación laboral femenina.

Las experiencias de los Programas Especiales de Empleo en Chile también aportan nuevos elementos a considerar sobre el diseño y operación de estos instrumentos. En 1975 se inició el Programa de Empleo Mínimo (PEM) con el fin de disminuir los efectos del shock económico provocado por el aumento del precio internacional del petróleo en un proceso de apertura comercial y financiera y en 1982 se agregó el Programa

de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH), ante los efectos de una severa recesión en el contexto de la crisis de la deuda. En ambos casos, el objetivo fue generar empleo e ingresos para las personas desocupadas desarrollando obras de interés comunitario.

El POJH mostró una mayor focalización entre los desocupados, ya que en el caso del PEM sus destinatarios también incorporaron personas fuera de la fuerza de trabajo y trabajadores sin experiencia laboral. Los jefes de hogar accedieron preferentemente al POJH, mientras que los miembros secundarios accedieron al PEM y este último registró una mayor focalización en trabajadores pertenecientes a familias indigentes (80%) y el 20% restante a familias pobres. Por otra parte, si bien los salarios pagados fueron bajos (un cuarto en el PEM y la mitad del valor de una canasta básica en el POJH), fueron significativos respecto del ingreso familiar: para un 48% de los hogares los ingresos del PEM representaron hasta un 50% de este y para un 54% el que proporcionaba el del POJH (PREALC, 1988).

Tokman (2010) señala que la utilidad de los proyectos realizados fue positiva; en particular, los de construcción, de riego en zonas rurales y de mejoramiento urbano y que si bien la vinculación de los trabajadores a los programas fue temporal en sus inicios (por tres meses renovable a otros tres), en la práctica se transformaron en permanentes debido a la recurrencia de las crisis. En 1975, el PEM se inició con 72.000 beneficiarios los que en 1981 llegaron a 175.000. El PEM y el POJH, en conjunto, alcanzarían a medio millón de beneficiarios en 1983 y en los años siguientes estos descenderían a sólo 100.000.

Otra experiencia considerada es el Programa "A Trabajar Urbano (ATU)" que se inició en el Perú a fines de 2001 para enfrentar los efectos acumulados de la crisis asiática. Su objetivo era generar empleo temporal para personas de bajos ingresos, particularmente jefes de hogar y desempleados pobres, mediante el desarrollo de proyectos de construcción de obras públicas, intensivas en mano de obra y concentradas en zonas rurales pobres. Se financió con fondos públicos y los proyectos fueron seleccionados por concurso público, delegando la decisión en la comunidad donde se ejecutaba el proyecto y con participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales, lo que constituyó una innovación positiva.

La evaluación efectuada por Chacaltana (2005) de dicho programa destaca que se generaron empleos equivalentes a un 2,7% de la población objetivo, con una adecuada focalización geográfica al concentrar el 55% del gasto en zonas que se ubican en el 20% más pobre y que esta aumenta al 75% en zonas dentro del 40% más pobre. Sin embargo, concluye que el efecto buscado de autofocalización de los beneficiarios en el programa por la vía de ofrecer un salario bajo no fue tan exitosa, ya que en Lima sólo el 21% percibía salarios inferiores al fijado al programa y dicha proporción alcanzaba a sólo un 38% en el resto del país. La evaluación concluye destacando que los programas de empleo sólo funcionan bien cuando se focalizan en el desempleo y en países donde la desocupación es alta y la informalidad no es una alternativa válida de empleo, por lo que se propuso la alternativa de transformar el programa de empleo temporal en permanente, pero variable según el estado del ciclo económico en que se encuentre la economía. De acuerdo con su propuesta, el programa se ampliaría en los ciclos recesivos y se reduciría en la expansión, siguiendo la experiencia de Chile que se presenta a continuación.

Los Programas de Empleo Directo de Chile, en el período 2000–2005, fueron diseñados para enfrentar situaciones de desempleo masivo y motivados por la experiencia de la crisis asiática que se prolongaron durante los primeros años de los 2000, entre los que destacan el PROEMPLO de Inversión en la Comunidad (desde 2001), el Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC, 1999) y el Programa de Emergencia de Empleo (PEE, 2001)<sup>20</sup>. En estos casos, los beneficiarios correspondieron a jefes de hogar, cesantes, inscritos

---

<sup>20</sup> En el período también operaron el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU, iniciado en 1993), con objetivos originales diferentes, que fue utilizado para generar empleos ante dicha contingencia y el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP, 2005) que pasó a formar parte de un modelo de intervención integrada hacia grupos vulnerables. La experiencia analizada mostró que si bien el uso de programas existentes contribuye efectivamente a generar empleos de emergencia, ello no resulta eficiente y termina por perjudicar la operación regular y el logro de sus objetivos fundacionales (OIT, 2006).

en una Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), con beneficios consistentes en un salario mínimo por jornada completa (o proporcional a jornada efectiva) más aportes a la seguridad social.

Las evaluaciones disponibles son positivas (Universidad de Chile, 2004), porque fueron administrados con el objetivo de desactivarlos (mediante reducciones progresivas de las jornadas de trabajo y de los cupos asignados) una vez que las condiciones económicas mejoraron y se reactivó la demanda por trabajo del sector privado. También contribuyó a ello la decisión de incorporar empresas y organizaciones como ejecutores directos y la inclusión del criterio de generar empleos que se ajustaran a las normas generales del trabajo y así proporcionar ocupaciones con protección social.

Las evaluaciones de impacto, por su parte, concluyen que estos programas tuvieron efectos positivos, aunque modestos, tanto en la probabilidad de empleo y en la formalización de estos, como en los ingresos de los beneficiarios. Sin embargo, emergen dos aspectos adicionales y que revisten especial interés respecto del diseño y administración de los nuevos programas surgidos en la actual crisis y que buscan proteger a los trabajadores informales.

Por una parte, los PED de Chile se financiaron mediante la creación del Fondo de Contingencia contra el Desempleo (Velásquez, 2009), que estaba destinado a canalizar recursos fiscales para el financiamiento de planes, programas e inversiones públicas generadoras de empleo en función de cambios en la tasa de desocupación nacional y reforzar el carácter contracíclico, no obstante que dicho mecanismo puede ser perfeccionado al incluir otros indicadores que adviertan sobre deterioros de la situación laboral en sectores o áreas geográficas. Por otra parte, los efectos sobre la formalización de los beneficiarios en el mediano plazo también fueron positivos respecto de quienes no participaron en estos programas, lo que releva la importancia de incluir en su diseño el financiamiento de los aportes para la seguridad social desde su inicio. En efecto, las evaluaciones (Universidad de Chile, 2004) mostraron que los destinatarios exhibieron una probabilidad adicional de 10 puntos porcentuales de tener un empleo formal respecto de los que no participaron en el programa.

El conjunto de programas identificados es una muestra variada de respuestas para enfrentar los negativos efectos sobre el desempleo provocados por significativas caídas en la actividad económica y un lento proceso de recuperación del empleo, y por ello resulta especialmente útil analizarlas en el actual contexto de una crisis que no ha sido controlada completamente y donde la gran mayoría de los países ha comenzado a adoptar medidas para apoyar la reactivación. Se trata de políticas activas con las que se buscó ampliar las oportunidades de empleo con financiamiento fiscal ante momentos críticos específicos.

Al respecto, Abramo, Cecchini y Morales (2019) plantean que los PED pueden ser útiles para enfrentar una situación transitoria de baja demanda laboral y son efectivos para solventar la carencia de ingresos a corto plazo, ya que permiten una mejor focalización entre quienes se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. En particular, puntualizan que no son por sí solos una solución para los problemas de inserción laboral, ya que no necesariamente producen mejores condiciones de empleabilidad. Al respecto, Weller y Gontero (2016) señalan que es clave establecer mecanismos de salida productiva de los PED y resaltan el rol que los programas de capacitación cumplen en ello, pues si los programas de empleo temporal no los incluyen difícilmente se logrará garantizar a sus participantes una mayor empleabilidad o mayores probabilidades de encontrar empleos de calidad. Entre los aprendizajes de estos programas en su aplicación en la década de los ochenta, OIT (2018) destaca están: i) el que estos respondan a fundamentos económicos y no solamente sociales; ii) la existencia de bases de datos de empleo y protección social integradas; iii) la existencia de una sólida institucionalidad para su operación con alta coordinación vertical entre los diversos niveles del Estado; iv) la disposición de marcos normativos que permitan la subcontratación de pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, la experiencia muestra que, junto con la necesidad de incluir una ruta de inserción productiva en los mercados de trabajo, en el que también tienen un rol que jugar los servicios públicos de empleo, la existencia de mecanismos automáticos de activación con el financiamiento asociado

son necesarios para operar con oportunidad, así como también para desactivarlos cuando las condiciones económicas lo ameriten. Resulta de especial interés que, en el caso de que estos programas sean discutidos como parte de las estrategias durante el proceso de recuperación, se contemplen los aprendizajes de su implementación pasada, garantizando que las nuevas inserciones laborales se realicen en condiciones protegidas, con acceso a las prestaciones de la protección social y con mecanismos específicos para una articulación más compleja de incentivos para mantener este acceso en el tiempo. Fomentar conjuntamente estrategias de inclusión social, laboral y productiva, donde estrategias tendientes a la formalización se puedan vincular a las iniciativas de inclusión laboral y productiva (Abramo, Cecchini y Morales, 2019) es una vía a explorar.

## IV. Conclusiones y recomendaciones

Las y los trabajadores informales constituyen uno de los grupos más afectados por las consecuencias económicas de la estrategia sanitaria desplegada por los países para enfrentar la crisis provocada por el COVID-19 desde marzo de 2020, tanto por la paralización de la mayoría de las actividades productivas (no esenciales), como por las medidas de confinamiento de la población en los hogares. En promedio, 1 de 2 trabajadores del empleo no agrícola de la región de América Latina y el Caribe (53,1%) eran informales en 2016, de modo que la informalidad constituye una característica preponderante de los mercados de trabajo. Si bien en la coyuntura frente a la crisis la reducción en el empleo informal ha sido incluso mayor que en el formal, es esperable que en el proceso de reactivación seguirá la tendencia ascendente que venía mostrando durante los últimos años (OIT, 2020h).

Estas y estos trabajadores presentan un conjunto de características que desde el punto de vista de la matriz de la desigualdad social les hace particularmente vulnerables, ya que elevan la probabilidad de caer en una situación de pobreza en períodos de alto desempleo o de crisis económica. Ello se explica porque en su amplia mayoría se desempeñan en pequeñas unidades económicas, típicamente sin contratos de trabajo escriturados ni acceso a los esquemas de seguridad social, o como trabajadores autoempleados no registrados, poseen un bajo nivel de educación y las mujeres y jóvenes están sobrerrepresentados en su composición. Los diversos ejes estructurantes de la desigualdad social se manifiestan intensamente en esta población.

Además, se trata de trabajadores que típicamente no tienen acceso al crédito, es altamente probable que no se beneficien de las medidas y estímulos fiscales o del teletrabajo, de las medidas de suspensión de actividades o de rebaja de jornadas en las empresas y de los beneficios asociados, y tampoco cuentan con una protección social básica, en particular, de salud o de sustitución de ingresos en caso de enfermedad o de pérdida del empleo. Junto con ello, gran parte de las actividades económicas donde el empleo informal tiene mayor presencia, como los servicios personales, de hotelería y el comercio al por mayor y al por menor, se encuentran entre las más afectadas por las medidas adoptadas para contener la propagación del virus. Las trabajadoras domésticas remuneradas se encuentran en una situación de especial fragilidad.

La OIT (2020g) ha estimado que producto del confinamiento parcial un 89% de los trabajadores informales han sido afectados significativamente en la región y que, en ausencia de medidas de sustitución, sus ingresos, considerando su ingreso promedio mensual, se habrían reducido en un 80% en el primer mes de la pandemia. En este escenario, ello habría implicado un aumento en la pobreza relativa entre los trabajadores informales y sus familias de 54 puntos porcentuales, pasando de una incidencia de 36,1% en esta población antes de la pandemia, a 90,1% durante su desarrollo.<sup>21</sup>

Desde el inicio de la pandemia en el mes de marzo, los países han implementado un conjunto de medidas de protección social no contributiva con el fin de compensar la abrupta caída de los ingresos, tanto de los trabajadores como de los hogares, con una marcada presencia de transferencias monetarias que han sido generadas, en su mayoría, por programas nuevos. De estos últimos, 32 han tenido como destinatarios a los trabajadores informales, tanto de modo más específico como entre las poblaciones que han buscado atender, lo que constituye una innovación respecto del diseño de los programas tradicionales focalizados en las poblaciones pobres y vulnerables.

Se trata de iniciativas innovadoras que buscan cubrir a una población de difícil cobertura, pues sus actividades no están registradas y, en consecuencia, no existe la información necesaria para identificarlos y por lo mismo no estaban necesariamente incluidos entre los sistemas de información social y registros de destinatarios de los programas de protección social previos a la pandemia. Así, la profundidad y extensión de la crisis ha servido de factor activador para ensayar nuevas respuestas institucionales con el fin de asegurar ingresos a una proporción significativa de la población que ha estado normalmente excluida del alcance de los mecanismos de protección social para trabajadores formales o bien a grupos vulnerables en condiciones de pobreza o extrema pobreza.

Entre las medidas implementadas, las prestaciones se han definido como una suma fija o bien como una proporción del salario mínimo, su duración inicial ha sido en algunos casos extendida y el destinatario en la mitad de los casos ha sido el trabajador informal y en la otra mitad, el hogar al cual pertenece con criterios de aplicación variables en su interior. Por otra parte, la pertenencia a un hogar en condición de vulnerabilidad ha sido una vía para identificarlos y localizarlos y, en otros, lo ha sido la actividad que desarrollan en determinadas localidades, controlando por su calidad de no destinatario de algún programa existente. Ello ha implicado modificar los criterios tradicionales de selección de destinatarios y generar instrumentos para verificar las condiciones de elegibilidad ya sea mediante un nuevo indicador o levantando información desde nuevos puntos de registro, incluido el uso de páginas web para la inscripción en línea, así como un posterior proceso de verificación mediante el cruce de información proveniente de diversas bases de datos institucionales.

También las restricciones de distanciamiento social y de confinamiento han incentivado el uso masivo de nuevas posibilidades tecnológicas para canalizar el pago de las prestaciones mediante el uso de plataformas digitales, lo que ha permitido disminuir la probabilidad de contagio, pero, al mismo tiempo, reducir costos y tiempos para garantizar el pago oportuno de las prestaciones.

Por otra parte, si bien estos programas han sido concebidos para enfrentar la actual crisis y en consecuencia son esencialmente transitorios, esta experiencia también muestra que se ha reconocido su potencial de funcionamiento más allá de la crisis. Por ejemplo, la nueva versión del programa Pytyvõ del Paraguay buscaría aprovechar los resultados del anterior para crear un registro unificado de trabajadores informales con el fin de iniciar un proceso de formalización con seguridad social, el que sería ejecutado por cuatro instituciones públicas y que permitirá dar continuidad a las acciones emprendidas en el ámbito de la protección social, aunque ahora en el marco de un proceso de reactivación económica (SEAF, 2020). Asimismo, las medidas tendientes al apoyo temporal de ingresos

---

<sup>21</sup> La pobreza relativa se calcula la proporción de trabajadores con ingresos medios mensuales bajo el 50% de los ingresos medios mensuales en la población (OIT, 2020g).

en Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas son muy relevantes por cuanto vinculan el acceso a un apoyo económico a las personas que trabajan como cuentapropistas o que buscan acceder a las prestaciones en emergencia, registrándoles en la seguridad social. De manera similar, en Argentina, se avanza en la conformación de un Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular que les permita simultáneamente acceder a programas de trabajo, seguridad social y de capacitación.<sup>22</sup> Nuevamente, el fortalecimiento de mecanismos y estrategias que permitan identificar y registrar a las y los trabajadores informales, incluyendo su inclusión en sólidos sistemas de información social y los registros de destinatarios con crecientes niveles de interoperabilidad (Berner y Van Hemelryck, 2020), se torna una prioridad para contactar oportunamente a esta población, en el marco de iniciativas tendientes a su formalización y garantía de acceso a la protección social, especialmente frente a eventos críticos como el actual. Ello remite tanto a instrumentos de índole contributiva y no contributiva de la protección social.

En definitiva, las experiencias presentadas abren nuevas posibilidades para extender la protección ante la pérdida del empleo para un sector de trabajadores típicamente excluido. Atendiendo a ello, surge la necesidad de revisar la experiencia acumulada sobre los dispositivos empleados para enfrentar situaciones de crisis con alto desempleo con el objetivo de extraer lecciones que permitan orientar el diseño e implementación de estos programas en el futuro inmediato. Para ello se revisaron evaluaciones disponibles de Programas de Empleo directo (PED), los que han sido utilizados en situaciones de crisis para generar ingresos a la población desempleada.

Se trata de programas de políticas activas utilizados para proteger a grupos de la población excluidos del alcance de los instrumentos convencionales, y operaron generando empleos temporales de emergencia de servicios básicos, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria. Su revisión consideró siete programas que operaron en las crisis de la deuda y asiática en la Argentina, Chile, México y el Perú.

Las evaluaciones disponibles muestran que los PED obtienen resultados positivos en términos de cobertura de la población objetivo y que son efectivos para transferir ingresos en una situación transitoria de baja demanda por trabajo, no obstante que por sí mismos no resuelven problemas de inserción laboral, pues no necesariamente mejoran las condiciones de empleabilidad de sus beneficiarios. Además, su mayor efectividad se verifica en las fases contractivas del ciclo económico, de modo que se requiere de mecanismos que los activen en estase y los desactiven una vez que se transita hacia etapas posteriores de recuperación y crecimiento de la actividad económica. Finalmente, al logro de resultados positivos se agrega la existencia de una administración sencilla así como el rol de los servicios de información que permiten seleccionar adecuadamente a sus destinatarios.

Del análisis realizado, es posible plantear al menos cinco recomendaciones, las que a su vez constituyen desafíos, para capitalizar la experiencia y fortalecer la capacidad de intervención de las políticas públicas para la protección a los trabajadores informales:

- i) En el corto plazo, mientras persistan los negativos efectos sobre las actividades económicas, el empleo y los ingresos de los trabajadores, se requerirá mantener en funcionamiento los programas de transferencias monetarias para los trabajadores informales, ya que, como se analizó previamente, en un contexto de incipiente reactivación se anticipa que la generación de nuevos empleos no será suficiente para absorber la mayor oferta de trabajadores.

La CEPAL (2020a, 2020b) ha sugerido a los países implementar un ingreso básico de emergencia a todas las personas en situación de pobreza, y ha recomendado que los países consideren extensiones de esta prestación por 9 o 12 meses dados los impactos severos de

---

<sup>22</sup> Véase [en línea]: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>.

la pandemia en la región (CEPAL, 2020a). En atención a la situación de pobreza y vulnerabilidad que vive una proporción importante de los trabajadores informales, su consideración en esquemas de esta naturaleza que permita garantizar un nivel de bienestar a sus hogares durante la crisis es perentorio. Asimismo, en el largo plazo, la CEPAL (2020b), en línea con el Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2020), han planteado la posibilidad de avanzar en ingreso básico universal. En un contexto de transición, una medida de esta naturaleza puede ser de especial relevancia para las y los trabajadores informales, particularmente para los grupos más vulnerables e impactados por la crisis en esta población, como las mujeres, las personas jóvenes y adultas mayores, migrantes, con discapacidad, indígenas y afrodescendientes.

- ii) En el tránsito hacia el mediano plazo, en un contexto en el cual la reactivación económica se vaya consolidando y se tenga el control definitivo de la pandemia al disponer de una vacuna, el diseño de los programas de emergencia requerirá de modificaciones orientadas a apoyar la inserción de los trabajadores informales en el mercado de trabajo. En efecto, las evaluaciones de experiencias similares sugieren que estos programas pueden tener efectos positivos en la empleabilidad de los beneficiarios en la medida en que se incluyan rutas de salida productivas hacia el mercado de trabajo, lo que destaca la importancia de incluir servicios de capacitación laboral y de formación profesional, así como disponer de los servicios de empleo y, especialmente, si se incorpora el componente de seguridad social. Ello permitiría extender sus efectos positivos más allá de la crisis mediante una estrategia integrada de intervención con una combinación óptima de políticas activas y apoyar la consolidación de la reactivación económica.
- iii) Las medidas de protección a los trabajadores informales adoptadas durante la actual crisis constituyen un activo que amerita ser aprovechado para ampliar la protección social a trabajadores vulnerables en el futuro. En efecto, la experiencia en crisis pasadas muestra que uno de los factores que también contribuyen a la efectividad de este tipo de programas es disponer de una administración sencilla, eficiente desde el punto de vista de sus costos y que opere oportunamente. En este sentido, la crisis actual ha operado como activador de nuevas soluciones para el registro de beneficiarios, la verificación de las condiciones de elegibilidad y el pago oportuno de los beneficios mediante el uso extensivo de nuevas tecnologías. Así, en la actualidad se dispone de mayores fortalezas institucionales para administrar programas de esta naturaleza. En todo caso, será necesario desarrollar evaluaciones de los impactos de programas señalados con el fin de identificar los factores que condicionan su eficacia y así obtener recomendaciones clave de diseño. El fortalecimiento de los sistemas de información social y registros de destinatarios que incluyan centralmente a estos trabajadores resulta perentorio (Berner y Van Hemelryck, 2020; véase también OIT, 2020g).
- iv) Por último, para garantizar la eficacia de los programas de protección a los trabajadores informales se requerirá de una integración de políticas y programas, como se señaló previamente, además de un funcionamiento interinstitucional coordinado no sólo a nivel nacional sino particularmente en el nivel local. El desafío es, en consecuencia, el fortalecimiento institucional para integrar instrumentos de diversa naturaleza contributiva y no contributiva, para monitorear su funcionamiento y evaluar periódicamente sus resultados. En particular, articular los programas de inclusión laboral y productiva a mecanismos que permitan extender el acceso a la protección social, incluida la seguridad social, se torna fundamental. Extender la cobertura a instrumentos clave de la seguridad social a estos trabajadores como el seguro de salud, frente a accidentes del trabajo y de desempleo, se torna más vital que nunca en el contexto de los esfuerzos hacia la

formalización que es preciso continúen estratégicamente durante la recuperación. Ello es particularmente relevante en el caso de las trabajadoras domésticas remuneradas (ONU Mujeres, OIT y CEPAL, 2020) y las y los trabajadores insertos en formas de nueva informalidad, como los trabajadores en plataformas (Robles y Tenenbaum, 2021), que han tenido una mayor exposición frente a la pandemia (OIT, 2020h), pero es igualmente fundamental para el conjunto de las personas insertas en ocupaciones informales.

- v) Para el mediano y largo plazo, y sobre la base del análisis y evaluación de las experiencias señaladas, se presenta la oportunidad de incorporar nuevas modalidades de protección para un segmento de trabajadores tradicionalmente excluido de los programas no contributivos de protección social y, en la medida en que por su intermedio se fortalece su empleabilidad, su inserción en empleos formales en los mercados de trabajo. Una estrategia de esta naturaleza, además, aumenta el potencial de efectividad para abordar ejes principales de la desigualdad social.



## Bibliografía

- Abramo, S., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2020), "Resultados Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)".
- Berner, H. y T. Van Hemelryck (2020), "Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19", Documento de Proyectos (LC/TS.2020/140). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", Informe Especial COVID-19, N° 5, Santiago, julio. [En línea]: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, N° 3, Santiago, mayo. [En línea]: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>.
- \_\_\_\_\_ (2020c), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020: principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19 (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2020d), "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación", Informe Especial N° 4. [En línea]: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020e), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020.
- \_\_\_\_\_ (2020f), Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (LC/CDS.3/5), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago. [En línea]: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>.
- \_\_\_\_\_ (2020g), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales", Informe Especial N°1. [En línea]:
- \_\_\_\_\_ (2019a), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019 (LC/PUB.2019/25-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago. [En línea]: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45000-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2019>.
- \_\_\_\_\_ (2018) Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

- \_\_\_\_\_ (2016a), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. (LC/G.2690(MDS.1/2)). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, (LC/G.2432(SES.33/3). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Panorama Social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020a) "La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2020b), "Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)" (LC/TS.2020/46). Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2019), "El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dirección General de Presupuesto – SEAF (2020), "Paraguay ante la Pandemia. ¿Qué se está haciendo? Volumen 2. Ministerio de Hacienda del Paraguay. [En línea]: <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=98989ba1aca5aba6aa669aa6ada09b66a0a59da6aga49c64a798a9989eac98b0649aa6ada09b64699965a79b9d98037&x=d7d7076&y=adado4c>.
- García, J. (2020), "Los trabajadores de plataformas digitales en la República Dominicana: caracterización y opciones para su protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/91). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 189 (LC.TS/2017/69), Santiago.
- Infante, R. y O. Sunkel (eds.) (2009), "Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fundación Chile 21 y Organización Internacional del Trabajo (OIT). [En línea]: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1384/5/lcl3126.pdf>.
- Ministerio de Economía de Argentina (2020), "Ingreso Familiar de Emergencia, Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores / as precarios". Secretaría de Política Económica, Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>.
- Moller, S. (2020), "Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales* N° 234 (LC/TS.2020/87). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2020), *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Nueva York.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020a), "Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica*, junio.
- \_\_\_\_\_ (2020b), "Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica*, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2020c), "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición. Estimaciones actualizadas y análisis", 30 de junio. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745965.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020d), "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Cuarta edición. Estimaciones actualizadas y análisis", 27 de mayo. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745965.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020e), "Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 2014)", *NORMLEX Information System on International Labour Standards*. [En línea]: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3243110:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3243110:NO).
- \_\_\_\_\_ (2020f), "Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis", 29 de abril. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_743154.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf).

- \_\_\_\_\_(2020g), "Impact of lockdown measures on the informal economy. A summary". [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms\\_743534.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743534.pdf).
- \_\_\_\_\_(2020h), Panorama Laboral 2020. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_(2018a), "Panorama Laboral. América Latina y el Caribe 2018", Edición Aniversario. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_654969.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_654969.pdf).
- \_\_\_\_\_(2018b), "Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico" (Tercera Edición). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_635149.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf).
- \_\_\_\_\_(2018c), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático, N° 4", Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_633654.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_633654.pdf).
- \_\_\_\_\_(2016), Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe. Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2014), "Panorama Laboral Temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe", Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima. [En línea]: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_315054.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_315054.pdf).
- \_\_\_\_\_(2006), "Chile. Superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000 – 2005". Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2006. Santiago de Chile. [En línea]: [http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS\\_180544/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_180544/lang-es/index.htm).
- \_\_\_\_\_(1998), "World Employment Report, 1998-99", World of Work, N° 27, Ginebra.
- ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020), Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19. [En línea]: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/06/trabajadoras-del-hogar-frente-a-la-crisis-por-covid-19>.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1988), "Empleos de Emergencia", Organización Internacional del Trabajo, Santiago.
- Robles, C. y V. Tenenbaum (2021), "Los desafíos de la protección social frente al empleo en plataformas en Argentina, Colombia y México", (en prensa).
- Ruiz, K. (2020), "Cambio tecnológico y ocupaciones emergentes en Costa Rica", Documentos de Proyectos (LC/TS.202/80). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar – Xirinachs, J. y J. Chacaltana (eds.) (2018), "Políticas de formalización en América Latina. Avances y Desafíos", Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Samaniego, N. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 19 (LC/L.1836-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tokman, V. (2010), "El empleo en la crisis: efectos y políticas", Serie Macroeconomía de Desarrollo N° 100 (LC/L.3153-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Universidad de Chile (2004), "Programas de empleo con apoyo fiscal. Informe final. Evaluación de impacto". Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Economía.
- Velásquez, M. (2009), "Chile. Política fiscal y empleo. El Programa de Contingencia contra el Desempleo". Notas sobre la crisis. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). [En línea]: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms\\_limdz\\_15\\_es.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limdz_15_es.pdf).
- Weller, J. (2020), "La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. y otros (2020), "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/90), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Tanto los trabajadores como las trabajadoras informales han padecido severamente los impactos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y de las necesarias medidas destinadas a controlar la crisis sanitaria. Su situación se ha visto agudizada por su acceso deficitario a la protección social, que los pone en especial riesgo. En el marco de las respuestas implementadas por los países para proteger a la población más pobre y vulnerable de la región, se ha dirigido un conjunto de medidas a los trabajadores informales, lo que constituye una innovación en materia de política social. En este documento se analizan, en sus distintas dimensiones de diseño, las medidas adoptadas por los países para apoyar a esta población. Asimismo, a partir de las experiencias de programas implementados en crisis pasadas en algunos países, se reflexiona sobre el rol que pueden cumplir ese tipo de medidas en la inclusión laboral y la protección social de los trabajadores informales durante el período de recuperación pospandemia. Finalmente, se proponen algunas recomendaciones para el diseño de políticas, considerando su efectividad a corto, mediano y largo plazo, desde la perspectiva de la protección social.

