



Organización
Internacional
del Trabajo

JUVENTUD
e INFORMALIDAD

FORMALIZANDO LA INFORMALIDAD

JUVENIL Experiencias
innovadoras en América Latina
y el Caribe

RESUMEN
EJECUTIVO



FORLAC
PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
1 Introducción	5
2 El desafío de la formalización del empleo juvenil	5
3 Perfil de las experiencias de política	12
4 Aspectos de innovación	19
5 Orientaciones de política	22

PRESENTACIÓN

La creación de oportunidades de trabajo decente para jóvenes es uno de los grandes desafíos que deben enfrentar los países de América Latina y el Caribe. En 2015 hay alrededor de 108 millones de personas entre 15 y 24 años en esta región. De ellos, poco más de la mitad forman parte de la fuerza laboral.

Cuando los jóvenes trabajadores inician su vida productiva el primer obstáculo a superar es el de un desempleo elevado, con tasas que son de dos a cuatro veces superiores a las de los adultos en esta región. Con demasiada frecuencia salen en busca de un trabajo y vuelven a sus casas desilusionados sin conseguir nada.

Paro el panorama laboral de los jóvenes es aún más complejo. Cuando finalmente logran conseguir un empleo suele ser en la informalidad, con malas condiciones laborales, inestabilidad, bajos salarios, sin protección ni derechos. En la actualidad son informales seis de cada 10 nuevos trabajos disponibles para los jóvenes latinoamericanos y caribeños.

Al menos 27 millones de jóvenes que ya están insertos en el mercado laboral deben conformarse con estos empleos de mala calidad.

La informalidad es un problema grande y persistente en esta región. La tasa general, incluyendo jóvenes y adultos, es de casi 47% de los ocupados. Aunque se trata de un fenómeno heterogéneo, en el cual conviven diversas realidades, los datos recopilados demuestran que hay un fuerte vínculo entre informalidad, pobreza y exclusión social. De hecho, la tasa de informalidad sube hasta casi 75% entre los trabajadores de menores ingresos.

Entre los jóvenes la informalidad supera el 55% y esto es preocupante pues contribuye a generar desaliento y frustración entre quienes sienten que no encuentran las oportunidades que se merecen. Estamos frente a la generación más educada que hayamos tenido, en países donde la pobreza se ha reducido. Pero estas mejorías no son evidentes para los jóvenes que salen en busca de un empleo digno.

Esto tiene repercusiones sociales, económicas y políticas, ya que se puede traducir en situaciones de cuestionamiento del sistema, inestabilidad y

marginalización que pueden afectar la gobernabilidad. El potencial de los jóvenes trabajadores no es aprovechado adecuadamente para el progreso económico. Y también hay cerca de 20 millones que prefieren quedarse en sus casas sin ocupación ni estudio.

El desafío del empleo juvenil forma parte de la agenda en muchos países en esta región. Está instalado en el debate político, en las discusiones sobre la realidad socioeconómica. En muchos países se han tomado medidas que tienen que ver con la informalidad y con los jóvenes.

Además de las estrategias que apuntan directamente al empleo juvenil, un significativo número de países han desarrollado y perfeccionado acciones contra la informalidad del empleo impulsando desde mejoras en la productividad y facilidades para la regularización hasta garantías de coberturas sociales a las personas más allá de la tenencia de un empleo formal.

Este documento presenta una breve caracterización del rostro joven del empleo informal en América Latina y el Caribe destacando similitudes y discrepancias entre los países. La sección siguiente describe y analiza las iniciativas de política pública más notorias ejecutadas en varios países de la región, identificando aspectos innovadores y aprendizajes. Por último, se presentan orientaciones de política.

El objetivo es contribuir con la búsqueda de las soluciones más efectivas para abordar el desafío del empleo juvenil. La creación de más y mejores empleos para los jóvenes surge como un imperativo si queremos avanzar en la construcción de economías más sólidas y sociedades más justas.

Elizabeth Tinoco
ADG

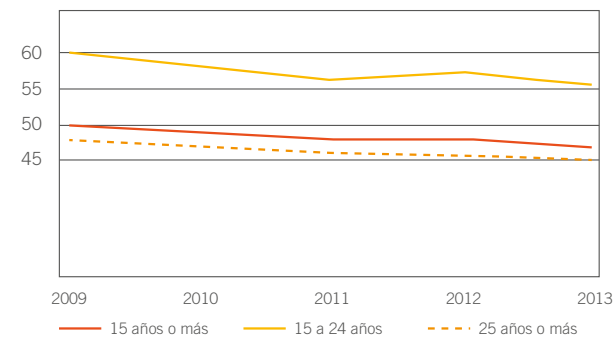
Directora regional de la OIT para América Latina y El Caribe

11 Introducción

La formalización del empleo, y en particular del empleo juvenil, aún representa un desafío para los países de la región. Pese a los esfuerzos, el 13% de los jóvenes se encuentra en situación de desempleo y el 55.7% de los ocupados lo hace en condiciones de informalidad (OIT 2013 y OIT 2014a). Al desafío de brindar a la nueva fuerza laboral un lugar activo en el mercado de trabajo se agrega el de garantizar que el mismo reúna los atributos de un trabajo decente.

Los países de América Latina han desplegado un rol diligente por el cual acumularon abundante experiencia en implementación de políticas en ambos frentes. El informe “Juventud e Informalidad: Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe” de 2015 revisa las respuestas de política más recientes e identifica sus aspectos innovadores.

GRÁFICO 1 América Latina: Tasa de empleo informal no agrícola por edad



Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de país. Año 2010 estimado.

21 El desafío de la formalización del empleo juvenil

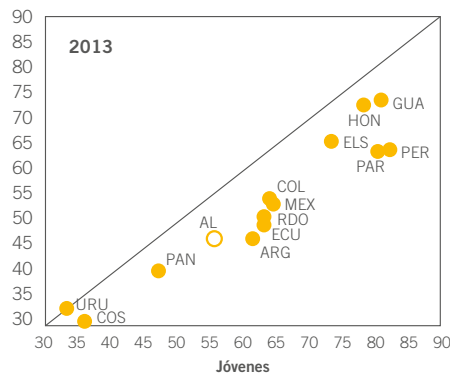
En América Latina, informalidad y trabajadores jóvenes se encuentran estrechamente asociados. Tanto el sector informal como el formal

contribuyen a los elevados índices de informalidad juvenil. Los jóvenes en estas inserciones laborales enfrentan menores ingresos, estabilidad y derechos laborales. La relación informal es persistente y las posibilidades de salida hacia la formalidad son tomadas por quienes afrontan una mejor situación socioeconómica y educativa. Estos atributos identifican a jóvenes informales con particular vulnerabilidad, encontrándose sobrerrepresentados en el estrato de menores ingresos y en la pobreza.

Informalidad y juventud: una relación estrecha

Aún con el descenso de los niveles de informalidad laboral en la última década, las tasas de empleo informal en los jóvenes superaron sistemáticamente a las del total de trabajadores, en general, en todos los países (Gráfico 2). Los índices más altos corresponden a Perú, Guatemala, Paraguay, Honduras y El Salvador donde entre siete y ocho de cada diez trabajadores jóvenes se desempeñaron en condiciones de informalidad en 2013. Los índices más bajos tuvieron lugar en Costa Rica y Uruguay donde aproximadamente tres por cada diez trabajadores jóvenes fueron informales en el mismo año, y este ratio igualó al promedio de todos los trabajadores en el caso de Uruguay.

GRÁFICO 2 América Latina (12 países). Tasa de empleo informal (no agrícola) total versus juvenil – 2013



Fuente: OIT (2014b)¹. Nota: AL identifica la tasa promedio para los 12 países analizados. La tasa juvenil corresponde a personas entre 15 y 24 años de edad.

¹ OIT (2014b) "Panorama Laboral Temático. Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe", Organización Internacional del Trabajo, Lima.

El nivel de informalidad entre los jóvenes da cuenta de su mayor vulnerabilidad a la inserción en el sector informal y a relaciones laborales informales aún en el sector formal. La magnitud de la contribución del sector formal a la informalidad es una característica distintiva en los trabajadores jóvenes respecto de los adultos –donde el empleo informal en el sector formal en adultos es sustancialmente menor (OIT 2013b²). Asimismo, los niveles de informalidad dan cuenta de la mayor vulnerabilidad a la precarización de las condiciones laborales en el tipo ocupacional habitualmente “más formal” como es el trabajo asalariado y de la mayor participación de las mujeres jóvenes en formas especialmente “más precarias” como el trabajo familiar auxiliar.

La incidencia de la informalidad resulta menor en ciertos tipos ocupacionales, como es el caso de los asalariados y mayor en otros, como los cuentapropistas y los trabajadores familiares auxiliares³ (OIT 2014c). En promedio, los niveles de informalidad entre los jóvenes dan cuenta de su mayor vulnerabilidad a la precarización de las condiciones laborales aún en los tipos ocupacionales “más formales” como es el trabajo asalariado y de la mayor participación de subgrupos específicos como las mujeres jóvenes en formas ocupacionales “más precarias” como el trabajo familiar auxiliar.

En el cuadro 1 se muestra la estructura del empleo por categoría ocupacional e informalidad, según grupos de edad, en América Latina y el Caribe. Se puede apreciar que en todas las categorías, el porcentaje de empleo informal es mayor entre los y las jóvenes. La diferencia en las tasas de informalidad por grupos de edad, es mayor entre los asalariados.

² OIT (2013b) “Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la acción”, Organización Internacional del Trabajo, Lima.

³ De acuerdo a las definiciones adoptadas por las CIET XV 1993 y XVII CIET 2003 todos los trabajadores familiares auxiliares se identifican como trabajadores con empleo informal.

CUADRO 1 América Latina (14 países). Estructura del empleo por categoría ocupacional e informalidad

	Jóvenes (15 a 24)		Adultos (25 a más)		Total	
	Tasa de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal	Tasa de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal	Tasa de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal
Total	55.7	100.0	44.9	100.0	46.8	100.0
Asalariados	45.8	64.3	25.6	37.3	29.7	42.9
Sector público	41.2	4.6	13.5	4.3	15.9	4.4
Sector privado (incluye empleadores)	46.2	59.6	29.0	32.9	32.9	38.5
Empresa de 1 a 10 trabajadores	72.1	43.6	53.8	24.0	58.6	28.1
Empresa de más de 10 trabajadores	22.6	14.8	12.3	8.1	14.4	9.5
Independientes	86.4	17.6	81.9	47.6	82.3	0.9
Servicio doméstico	91.8	7.6	75.3	11.2	77.5	41.3
Trabajador Familiar Auxiliario (TFNR)	100.0	10.5	100.0	4.0	100.0	10.4
Otros	98.7	0.1	95.1	0.0	96.7	5.3

Fuente: OIT elaboración propia.

La contribución sectorial a la informalidad juvenil en América Latina

↘ La inserción en el sector informal explica 30 puntos porcentuales (55%) –en Colombia el aporte del sector informal a la informalidad explica el 78% y supera el 60% en El Salvador, Honduras, Guatemala y Uruguay.

↘ El empleo informal en el sector formal explica 20 puntos porcentuales (36%) –en Paraguay, Panamá y Ecuador la contribución del sector a la informalidad explica el 45% del nivel total.

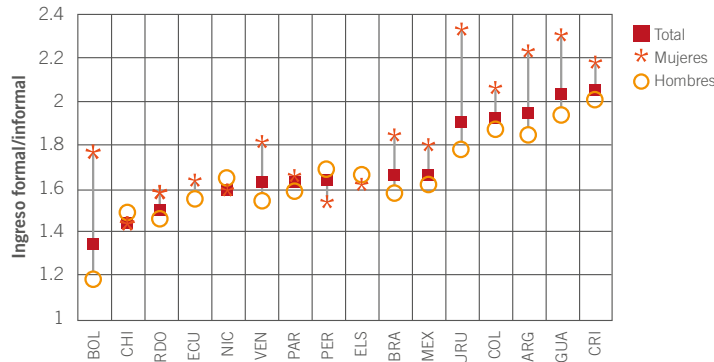
↘ El servicio doméstico, pese a ser altamente informal, tiene una contribución promedio menor por su baja participación como sector de actividad –a excepción de países como Paraguay donde explica 13 puntos porcentuales (16%).

Fuente: OIT 2013b.

con implicancias inmediatas y en el tiempo

Entre los correlatos más próximos en el mercado de trabajo, derivados de la inserción informal de los jóvenes, se encuentran menores ingresos, baja cobertura de prestaciones sociales e inestabilidad laboral. En efecto, los ingresos laborales de los jóvenes formales aproximadamente duplican los ingresos de los informales en Costa Rica, Guatemala, Argentina, Colombia y Uruguay. Estas brechas pueden llegar a ser aún más amplias en el grupo de las mujeres. En Bolivia y Uruguay la brecha de ingresos formal/informal en las mujeres es más de 50 puntos porcentuales superior a la observada para los hombres, y en Argentina y Guatemala la diferencia se aproxima en 38 puntos porcentuales (Gráfico 3). El seguro de salud alcanza a menos del 10% de los jóvenes asalariados informales en Argentina, Bolivia y República Dominicana. La antigüedad en el trabajo para los informales es 40% menor que para los formales –una brecha de aproximadamente cinco meses de antigüedad– en Uruguay, República Dominicana y Costa Rica.

GRÁFICO 3 América Latina – 16 países. Brechas de ingreso entre trabajadores jóvenes (15-24) formales e informales por género, finales década 2010



Fuente: Elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS). Nota: Definición de empleo informal solo basada en la protección social.

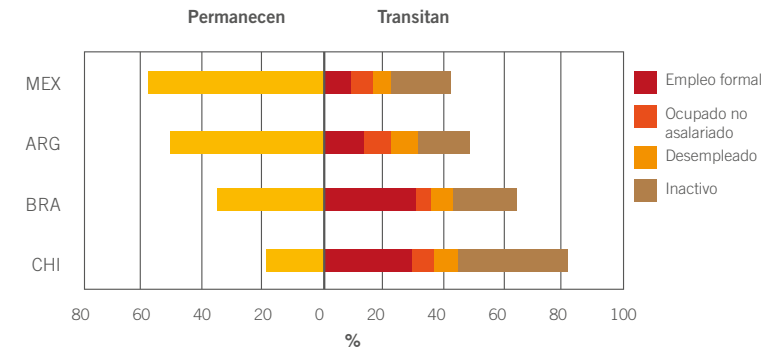
Estos atributos asociados al empleo informal se perpetúan a lo largo de la vida laboral. En el corto plazo, el patrón de transiciones laborales de los asalariados informales jóvenes sugiere dificultades de salida para una elevada proporción de ellos (Gráfico 4). El 57% de los jóvenes que se desempeñaban como asalariados informales en México en 2012 persistieron en la informalidad un año después y el 50% lo hizo en Argentina. Transitar de la informalidad hacia la formalidad en el lapso de un año fue posible para una minoría de jóvenes en estos países, involucrando al 10% y 15% de los jóvenes asalariados respectivamente. Aunque también afectó a una minoría de los jóvenes asalariados informales, en Brasil y Chile el tránsito hacia el empleo asalariado formal tuvo lugar para una fracción mayor, aproximadamente el 30% de los jóvenes.

Extendiendo la longitud temporal, el inicio de una trayectoria de empleo desde la informalidad acarrea una penalidad para los jóvenes en el desarrollo del ciclo de vida laboral. Esto es particularmente evidente para los jóvenes con menor nivel educativo (Cruces y Viollaz, 2013)⁴. Para Brasil, se identificó que las cohortes que experimentaron informalidad

⁴ Cruces, G. y M. Viollaz (2013) "Inserción de los Jóvenes en los Mercados Laborales de América Latina", documento del proyecto "Mercados laborales para el crecimiento inclusivo en América Latina", CEDLAS, La Plata.

laboral en su juventud tienen un desempeño sistemáticamente peor en el mercado laboral años después. La penalidad salarial y su duración se manifiestan en los primeros años de adultez y se disipan con el tiempo, con excepción de los trabajadores con menor nivel educativo donde los efectos son de mayor magnitud (Cruces, Ham y Viollaz, 2013)⁵.

GRÁFICO 4 Argentina, Brasil, Chile y México. Transiciones laborales de los jóvenes con empleo asalariado informal - 2012-13 para Argentina, Brasil y México; 2011-12 para Chile



Fuente: Elaboración propia en base a SEDLAC (CEDLAS) Definición de empleo informal sólo basada en la protección social.

que afectan especialmente a los más vulnerables

En el promedio regional, los jóvenes en empleos informales cuentan con dos años menos de educación y están sobrerrepresentados en el quintil de ingreso per cápita familiar más pobre respecto de los jóvenes en empleos formales (12.6% versus 3%). Esto se complementa con que el 9.3% de los trabajadores jóvenes informales son pobres, esto es, perciben un ingreso laboral por debajo de la línea de pobreza de 2.5 dólares por día. A partir de las Encuestas de Transición Escuela-Trabajo implementadas en Brasil, El Salvador, Jamaica y Perú se identifica que la transición desde la escuela hacia la formalidad en el empleo involucra a una fracción reducida de los jóvenes. Además, las ventajas de los jóvenes antes de iniciar la transición –en nivel educativo y recursos– se replican en el paso hacia el mercado laboral formal, pues son quienes

⁵ Cruces, G., A. Ham y M. Viollaz (2013) "Scarring effects on youth unemployment and informality. Evidence from Brazil", documento en revisión para publicación, CEDLAS, La Plata.

más chances tienen de lograrlo, indistintamente del país analizado (OIT 2014c⁶; Venturini y Torini 2014⁷; Handal 2014⁸ y Ferrer 2014⁹).

La Transición Escuela-Trabajo

En El Salvador mientras que el 70.5% de quienes poseen educación superior concretaron una transición laboral exitosa, el 48.7% de quienes han obtenido educación básica completa o incompleta pudieron hacerlo. En Perú se observa una brecha similar, con una tasa de transición exitosa del 77.3% para los de educación superior y del 48.5% de los jóvenes con primaria completa.

3l Perfil de las experiencias de política

Aún cuando la experiencia en los países de América Latina conserva iniciativas pendientes de integración, las mayores reducciones en los niveles de informalidad han tenido lugar cuando más amplio y comprehensivo ha sido el conjunto de instrumentos utilizado (OIT 2014b). La evaluación sobre los efectos de estas políticas, bajo la forma de legislaciones y programas, es escasa en la región. Si bien son, en su mayoría, de reciente implementación y por ende sus efectos aún no podrían cuantificarse, en general no han contemplado evaluaciones de impacto en las etapas de planificación y diseño. Los indicadores de focalización y desempeño que pueden obtenerse para algunas de ellas sugieren potenciales sesgos hacia la formalización. Y las escasas evaluaciones de impacto disponibles identifican efectos positivos en términos de formalización juvenil.

6 OIT (2014c) "Labour market transitions of young women and men in Jamaica", Work4Youth Publication Series No. 17, International Labour Organization, Ginebra.

7 Venturini, G. y D. Torini (2014) "Transições da escola para o mercado de trabalho de mulheres e homes jovens no Brasil", Work4Youth Publication Series No. 25, International Labour Organization, Ginebra.

8 Handal, G. (2014) "Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en El Salvador", Work4Youth Serie de Publicaciones N° 22, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

9 Ferrer, A. (2014) "Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y los hombres jóvenes en el Perú", Work4Youth Serie de Publicaciones N° 18, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Incentivos a la creación y condiciones para el desarrollo de puestos de trabajo formales

Las iniciativas se distinguen entre aquellas que actúan con estímulos sobre la demanda y las que intervienen en la oferta laboral. Las primeras procuran compensar las desventajas que enfrentan los trabajadores jóvenes en cuanto a su experiencia y menor productividad cuando buscan un empleo y, para ello, proveen beneficios económicos a los empleadores a modo de propiciar la contratación formal de trabajadores o bien apoyan a través de la asesoría técnica y el financiamiento el desarrollo del propio negocio –particularmente en contextos de bajo desarrollo territorial. En cambio, los estímulos orientados a la oferta se concentran en dotar a los jóvenes de activos que les permitan superar las barreras de acceso al empleo formal, como las competencias técnicas y blandas y la acreditación de una experiencia laboral (Tabla 1).

TABLA 1 Acciones para a la creación de puestos de trabajo formales

Estímulos para la creación de empleo formal	
Demanda laboral	Oferta laboral
Compensar <ul style="list-style-type: none"> ↳ la baja productividad inicial (escasez de competencias, ↳ experiencia) ↳ entornos poco propicios para la contratación (negocio propio como alternativa es un propio como alternativa) 	Generar <ul style="list-style-type: none"> ↳ competencias técnicas y blandas ↳ experiencia en el lugar de trabajo
Contratación asalariada <ul style="list-style-type: none"> ↳ subsidios salariales ↳ descuentos en contribuciones a la seguridad social ↳ beneficios tributarios ↳ cuotas de contratación 	Capacitación <ul style="list-style-type: none"> ↳ finalización de la educación básica ↳ formación ocupacional ↳ pasantías
Autoempleo o microemprendimiento <ul style="list-style-type: none"> ↳ asesoría y/o financiamiento del negocio ↳ simplificación administrativa para registrar nuevas empresas 	

Fuente: OIT elaboración propia.

Entre los estímulos a la demanda laboral, la figura más recurrente se corresponde con los subsidios a la contratación. En algunos países estos subsidios se asignan específicamente cuando la contratación consiste en incorporar trabajadores jóvenes. En otros países se estipulan subsidios

generales a la contratación de personal a los cuales acceden empresas de determinado tamaño o sector donde los jóvenes participan activamente, con lo cual se esperaría que el impacto sobre este grupo etario adquiriera magnitud. Entre los orientados se encuentran el *Subsidio al Empleo Joven* –focaliza en jóvenes en el 40% más pobre de la población– y el *Subsidio a la Contratación y Cotización* en Chile. Una bonificación para la contratación de jóvenes en el *Régimen de Promoción de Inversiones* y en la *Ley de Promoción del Trabajo Decente Juvenil* es contemplada en Uruguay. En el caso de la Ley, el subsidio salarial también se focaliza en los jóvenes en situación de vulnerabilidad. Los subsidios a la contratación de jóvenes bajo la modalidad de aprendizaje son estipulados en la *Lei do Aprendiz* en Brasil, donde además se define un cupo de contratación de aprendices que las empresas deben cumplir.

El impacto de los incentivos a la demanda

El *Subsidio al Empleo Joven* tuvo efectos positivos en la empleabilidad e impactó positivamente en la participación laboral –particularmente en hombres más que en mujeres (Universidad de Chile, 2012)*.

Los contratos en el marco de la *Lei do Aprendiz* revelaron una mayor probabilidad de acceder a un empleo formal en los años posteriores y de acceder a un contrato que no sea temporal, en relación al grupo de comparación –trabajadores con contratos temporales (Corseuil, Foguel, Gonzaga y Ribeiro, 2012)**.

Fuente: * “Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven”, Informe final corregido, Centro de Microdatos – Departamento de Economía, Universidad de Chile; ** The effects of a Youth Training Program on Youth Turnover in Brazil”, Working paper 042, Rede de Economía Aplicada.

En cuanto a los **estímulos a la oferta laboral**, se encuentra un mayor número de iniciativas focalizadas en jóvenes, centradas en el desarrollo de competencias. Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay implementan programas de este tipo. La formación consiste en la terminalidad de los estudios obligatorios o en la combinación de capacitación en aula con la experiencia adquirida en el lugar de trabajo a través de pasantías. El componente de prácticas laborales ha experimentado una revalorización en prácticamente todos los países con iniciativas de capacitación, como un medio de propiciar aptitudes que se desarrollan o potencian en contacto con la experiencia laboral concreta. En Argentina, el programa *Jóvenes con Más y Mejor*

Trabajo si bien cuenta con componentes que combinan ambos tipos de estímulos, oferta y demanda laboral¹⁰, el componente más desarrollado del programa reside en la mejora de las calificaciones de los jóvenes –terminalidad de la educación obligatoria, formación profesional y prácticas en el lugar de trabajo– y su conexión con los servicios de empleo. La evaluación de impacto de los cursos de formación profesional en el marco del programa identifica efectos modestos pero positivos en la inserción en empleos formales (Castillo, Ohaco y Schleser, 2014¹¹; World Bank, 2014¹²). En República Dominicana el *Programa Juventud y Empleo* combina capacitación en competencias técnicas y básicas con una práctica profesional. Sus evaluaciones también identifican efectos positivos en la formalidad para grupos específicos.

El impacto de los incentivos a la oferta

El *Programa Juventud y Empleo* cuentan con tres evaluaciones de impacto experimentales, en dos de las cuales se estiman los efectos en la calidad del empleo. Ibararán, Ripani, Taboada, Villa y García (2012)* encontraron efectos positivos y significativos en la calidad del empleo sólo para los hombres en el corto plazo. Vezza, García, Cruces y Amedolaggine (2014) ** identificaron efectos positivos en el empleo para las mujeres en el corto plazo que se disipan en el mediano plazo, y en el caso de los hombres, los participantes tienen una menor probabilidad de empleo formal que el grupo de control en el mediano plazo.

Fuente: * “Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design”, IZA Discussion Papers 6617, Institute for the Study of Labor (IZA) ; ** “Youth and Employment Program, Dominican Republic”, Impact Evaluation Report for the 2008-2009 Cohorts, World Bank, Ciudad de Buenos Aires.

Formalización de la informalidad

Consiste en herramientas específicas para la regularización y adaptación a las normas vigentes de trabajadores y unidades económicas

¹⁰ Los jóvenes transitan a través de estos distintos componentes, recibiendo más de una prestación.

¹¹ Castillo, V., M. Ohaco y D. Schleser (2014) “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”, Serie de documentos de trabajo 6, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

¹² World Bank (2014) “Argentina. Lifelong Learning and Training Project”, Implementation Completion and Results Report (IDR-74740), Washington DC.

operando en la informalidad, y en mecanismos y sanciones para lograr su cumplimiento. Comprenden incentivos, fiscalización, abogacía y regímenes laborales específicos que restauran el concepto y protección del trabajo formal a sectores altamente informales y la extensión de la formalidad a poblaciones que se encontraban excluidas por sus características o porque se les aplicaba un esquema de contratación legal distinto al resto de los trabajadores en la formalidad (Tabla 2).

TABLA 2 Acciones para formalizar la informalidad

Formalizar la informalidad	
Regularización de la informalidad	Extensión de la formalidad
Integrar en la legalidad a <ul style="list-style-type: none"> ↳ unidades pequeñas, de baja productividad ↳ trabajadores operando en la informalidad 	Adaptar normativa para formalizar <ul style="list-style-type: none"> ↳ trabajadores marginados ↳ trabajadores en la legalidad pero con "menos derechos"
Abogacía <ul style="list-style-type: none"> ↳ divulgación y asesoramiento 	Tratamiento/regímenes específicos
Incentivos <ul style="list-style-type: none"> ↳ simplificación administrativa para el registro ↳ deducciones tributarias ↳ amnistía de sanciones ↳ rebaja de aportes a la seguridad social ↳ apoyo para la sostenibilidad del negocio 	<i>Jóvenes sin experiencia laboral</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ garantía de prestaciones mínimas en primeros empleos <i>Servicio doméstico</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ incorporación de más derechos laborales <i>Trabajadores rurales</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ acuerdos de aseguramiento de trabajadores ↳ regularización de contratos temporales <i>Servicios de tercerización</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ definición de prestaciones a las que aplica esta modalidad <i>Trabajadores Independientes</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ simplificación tributaria y de acceso a la seguridad social <i>Trabajadores con discapacidad</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ cuotas de contratación ↳ priorización en licitaciones/contrataciones públicas ↳ beneficios tributarios/seguridad social por contratación <i>Migrantes</i> <ul style="list-style-type: none"> ↳ regularización ciudadana ↳ apoyo del retorno al país de origen
Fiscalización <ul style="list-style-type: none"> ↳ inspección laboral y tributaria ↳ sanciones por incumplimiento 	

Fuente: OIT elaboración propia.

Estas iniciativas aún no cuentan con estudios de evaluación de impacto que indiquen el efecto neto de estas medidas sobre el empleo formal, y en particular sobre el juvenil. No obstante, dada su focalización en

pequeñas unidades productivas y en sectores de actividad, puede inferirse que los trabajadores jóvenes recibirían los beneficios de la regularización laboral bajo estos instrumentos.

Ejemplifican los incentivos a la regularización los componentes de *Colombia Formaliza*, el Programa Federal *Crezcamos Juntos* en México, la *Ley MYPE* en Perú, el *Programa Nossa Primeira Terra* dirigido a jóvenes rurales en Brasil, y *Jóvenes Rurales Emprendedores* en Colombia. En cuanto a la fiscalización, ha sido impulsada o reforzada en varios de la región como lo atestiguan Argentina, Brasil, Perú, México y Ecuador. Por su parte, los regímenes especiales se destacaron principalmente en el caso de los trabajadores independientes y del servicio doméstico. No obstante, también se identifican regímenes relativos al sector rural y servicios de tercerización, normativa para la inclusión de los trabajadores con discapacidad y un incipiente enfoque hacia los trabajadores migrantes.

Extensión de coberturas de protección social

La ampliación de la protección social en América Latina ha significado habilitar el acceso a prestaciones usualmente exclusivas de un empleo formal. Surgidos como complemento de los programas de transferencia para el alivio de la pobreza, las prestaciones de salud, las transferencias para hijos en edad escolar y madres embarazadas, al igual que los programas de empleo temporal, expandieron la cobertura a personas en edad activa que no obtenían estos beneficios por carecer de un empleo formal o de una historia laboral formal suficiente para cumplir con los requisitos de acceso (Tabla 3).

TABLA 3 Acciones para otorgar prestaciones sociales a los trabajadores informales

Extensión de coberturas a informales
<p>Dirigido a</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ el trabajador vulnerable y su familia
<p>Seguro de salud, Asignaciones familiares, Protección a la maternidad</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ introducción de pilar solidario en el régimen contributivo ↳ seguros específicos para no cotizantes al sistema ↳ adhesión a través de regímenes ocupacionales ↳ adhesión por participación en programas sociales
<p>Prestación por desempleo</p> <ul style="list-style-type: none"> ↳ programas de empleo temporal

Fuente: OIT elaboración propia.

Los jóvenes como grupo particularmente afectado por la informalidad y el desempleo han tenido participación en estas iniciativas de consolidación de pisos de protección social (OIT 2011¹³; OIT 2014d¹⁴). Entre las extensiones de cobertura de mayor alcance en la región, se destacan las de prestaciones de salud. Chile extendió la cobertura del *Fondo Nacional de Salud* a personas en situación de pobreza mediante un subsidio estatal. La reforma del sistema de salud en Colombia, a través del *Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud*, dio cobertura a las personas en situación de pobreza. México instituyó bajo el *Seguro Popular* un esquema de prestaciones para quienes no están afiliados a la seguridad social y exime de aportes a las personas y hogares en los primeros cuatro deciles de ingreso. El *Seguro Integral de Salud* en Perú es ofrecido por el sector público a quienes no poseen seguro de salud y contempla un componente subsidiado para quienes se encuentren en situación de pobreza. También en otros países se observan iniciativas de extensión del acceso a la salud a grupos vulnerables asociándolos a regímenes de registración específicos, como es el caso del *Seguro Integrado de Salud* en Perú en sus distintas modalidades ocupacionales, el *Monotributo social* en Argentina y el *Monotributo Social MIDES* en Uruguay. También la extensión de la salud se postula como un nexo de otros programas sociales, como es

¹³ OIT (2011) "Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva", Informe del Grupo consultivo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

¹⁴ OIT (2014d) "World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice", International Labour Organization, Ginebra.

el caso del *Plan Sumar*¹⁵ en Argentina el cual otorga servicios de salud a la población materno-infantil vulnerable, entre quienes se encuentran los beneficiarios de la *Asignación Universal por Hijo*.

4l Aspectos de innovación

De la reseña de iniciativas emergen algunos aspectos de innovación en materia de diseño e implementación. En materia de diseño, la innovación reside en la combinación de componentes para la estrategia de formalización y en su adaptación a la heterogeneidad de la economía y el empleo informal. La innovación en cuanto a implementación radica en las alianzas con actores locales que aglutinan las unidades y trabajadores informales asignándoles responsabilidades en garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

i. Generar oportunidades laborales para los jóvenes sin menoscabo de derechos

Diferenciándose de sus antecedentes, los nuevos esquemas de contratación juvenil prevén recaudos respecto de la precarización. El principal incentivo para el empleador es la percepción de un subsidio monetario –salarial, en los aportes a la seguridad social o tributario– en lugar de asumir una contratación con beneficios reducidos para el trabajador. Entre las condiciones establecidas para calificar a los subsidios se encuentra la duración de la relación laboral, extensa o indefinida con los jóvenes (en el caso del programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* en Argentina, y de los *Subsidios al Empleo Joven y a la Contratación* en Chile, *Ley de Fomento al Primer Empleo* en México, *Ley de Empleo Juvenil* en Uruguay) o con el trabajador en términos generales (*Ley de Promoción del Empleo en Argentina*).

Otro elemento asumido por estos esquemas que denota innovación es la elegibilidad de los empleadores basada en el movimiento en la dotación de personal de la empresa, procurando prevenir la sustitución de trabajadores. Los empleadores deben demostrar que no han tenido despidos (*Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* en Argentina) o que el puesto en cuestión es de reciente creación y permanecerá activo por

¹⁵ El Programa emerge como un seguro de salud para la población materno-infantil en situación de vulnerabilidad con el Plan Nacer con 2005.

un lapso no menor a tres años (*Subsidio a la contratación y cotización* en Chile).

Respecto de los contratos de aprendizaje o pasantías promovidos por distintas iniciativas, los cuales tienen una duración más acotada, los diseños exigen la acreditación de continuidad en los estudios en la educación formal y/o aprendizaje en el puesto de trabajo donde realizará la pasantía el joven. Por ejemplo, la *Ley del Aprendiz* en Brasil, establece un límite de duración contractual de hasta dos años y el programa *Yo Estudio y Trabajo* en Uruguay de hasta un año y en ambos casos los participantes deben acreditar la continuidad de sus estudios durante la vigencia del contrato.

ii. Apoyo a los ingresos de las unidades informales en el proceso de formalización

Incipientemente las estrategias de regularización abordan la informalidad desde el ángulo de la productividad, a diferencia del enfoque que descansa exclusivamente en la legalidad. Los regímenes de simplificación administrativa y rebajas tributarias han adicionado componentes de apoyo para las pequeñas unidades productivas a fin de sostener su rentabilidad –afectada al asumir los costos financieros de la regularización.

Por formalizar se habilita el acceso a programas de acompañamiento que permitan mejorar la productividad, ingresos y sostenibilidad del negocio. México y Colombia ejemplifican este enfoque. La iniciativa *Creczcamos Juntos* incorpora los conceptos de gradualidad, asesoramiento y apoyo en el tránsito de la informalidad hacia la formalidad. Por su parte, las *Ruedas y Brigadas de Formalización* acercan un paquete de accesos y servicios a quienes regularicen su actividad y trabajadores. El apoyo al desarrollo a negocios de baja productividad o de subsistencia ha sido extensamente aplicado en programas de desarrollo rural y de apoyo al autoempleo desde hace tiempo.

iii. Las políticas de protección social como complemento de las políticas de formalización

En un contexto de expansión de programas y conformación de pisos de protección social, las iniciativas de empleo se ven desafiadas en su espacio dentro del conjunto de políticas. Dado que gran parte de los programas de empleo destinados a jóvenes se focalizan en aquellos en

situación de vulnerabilidad, la superposición con los programas de alivio a la pobreza o de sostenimiento de ingresos es frecuente. Cuando se prohíbe la participación simultánea entre ambos tipos de programas los solapamientos de poblaciones objetivo redundan en desplazamientos de beneficiarios de uno hacia otro.

Si bien estos desplazamientos aún siguen vigentes para muchos programas o grupos poblacionales, es incipiente una búsqueda de complementariedad entre ambos tipos de diseños. En Colombia, la *Ley de Formalización y Generación del Empleo* establece una coordinación de los contratos bajo esta norma con la participación en el programa *Familias en Acción* y en el *Seguro Subsidiado de Salud*. El trabajador que obtenga un contrato formal bajo este esquema y sea beneficiario de estos programas continúa recibiendo las prestaciones por el lapso de un año en el caso de Familias en Acción y accediendo por dos años al Seguro Subsidiado de Salud. En Argentina, la *Asignación Universal por Hijo* es compatible con los trabajadores inscriptos en el monotributo social y los registrados en el régimen de servicio doméstico. Estos trabajadores, con ingresos inferiores al salario mínimo, pueden percibir la Asignación. En el caso de los trabajadores con contratos por temporada la norma también los mantiene en un registro donde una vez finalizado el contrato formal –por el cual reciben la asignación familiar contributiva– obtienen el alta para percibir la Asignación Universal por Hijo, manteniendo la cobertura independientemente del sistema.

iv. Socios estratégicos a nivel local

Las reformulaciones de los sistemas de inspección y fiscalización para regularizar actividades y trabajadores informales han incorporado la descentralización en busca de aliados a nivel local. El conocimiento del territorio, la proximidad a las unidades productivas y trabajadores junto al intercambio entre los actores locales en interacciones de largo plazo se tradujeron en un recurso estratégico para los gobiernos nacionales y estatales, a través del cual accedieron a una red extendida geográficamente con un alto grado de atomización.

Los acuerdos institucionalizados contemplan desde actividades de sensibilización, provisión de información y registro, hasta la asignación de responsabilidades en el cumplimiento de la normativa. En Ecuador, el *Seguro Social Campesino* ha logrado su expansión a través de la interacción con las organizaciones campesinas a través de

la cual pueden afiliarse los trabajadores en forma colectiva y actúan como intermediarias entre el trabajador y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Por su parte, *Colombia Formaliza* celebró acuerdos con Confecámaras para identificar y contactar a las unidades informales a nivel local bajo la figura de las Brigadas de Formalización, y así poder expandirse en los municipios.

v. Inclusión vía personalización de la normativa

Para trabajadores de algunos sectores de actividad o de perfiles individuales con altas barreras de inserción laboral se desarrollaron regímenes laborales específicos. La innovación reside en diseñar esquemas de regularización con garantías de prestaciones mínimas a medida de trabajadores que no se desempeñaban dentro de la legislación laboral general sino que se encuadraban en formas más precarias o bien permanecían al margen de ellas. Particularmente, para los trabajadores del servicio doméstico, el sector rural y los cuentapropistas.

En el caso del servicio doméstico, en el marco de la adhesión al Convenio 189 de OIT, varios países realizaron adaptaciones a sus legislaciones para este grupo o crearon normativa específica. En las iniciativas concernientes a los trabajadores rurales se destacan los esfuerzos para incorporarlos en el acceso a los seguros sociales vía formas menos tradicionales de aseguramiento en cuanto a la organización del mecanismo de cumplimiento, involucrando acuerdos entre trabajadores o entre trabajadores y empleadores como es el caso de Argentina, Costa Rica y Ecuador. La expansión de los regímenes especiales simplificados para trabajadores independientes se destacó por definiciones sobre los grupos a incluir, incorporando a los cuentapropistas con un tope de ingreso e instaurando modalidades subsidiadas para los de menor ingreso y garantizando los accesos a prestaciones de salud y pensiones.

5l Orientaciones de política

Establecer el objetivo de formalidad en el empleo juvenil implica, en sí mismo, alinear los programas, legislaciones y planes nacionales de modo que respondan a él. Las adaptaciones conllevan, como primera instancia, la revisión de las iniciativas y sus efectos –cuando son conocidos. Este ejercicio informa aspectos de diseño e

implementación en las opciones de política que resultan relevantes para la toma de decisiones. El resultado esperado, es no sólo contar con recomendaciones de política pública basadas en evidencia sólida y costo-efectivas sino también determinar qué tipo de investigación resulta esencial llevar a cabo para aportar al análisis y debate.

En los países de América Latina conviven, en general, dos enfoques para disminuir los registros de informalidad juvenil. Mientras las respuestas de política para los jóvenes que están desempeñándose en la informalidad no han sido distintas de las provistas al resto de los trabajadores, sí han tenido lugar iniciativas de estímulo a la generación de empleos formales específicas para los jóvenes. El peso asignado a cada uno de estos enfoques y sus respectivas intervenciones requieren transitar los caminos de la pertinencia y la evaluación de opciones para proporcionar la mejor respuesta al contexto país.

En este proceso, los retos en la formulación de una política para abordar la informalidad laboral juvenil se sintetizan en:

Determinar la pertinencia: clarificar el perfil de la informalidad laboral juvenil y confrontarlo con la estrategia de intervención actual

A partir de los hallazgos encontrados en el seguimiento del mercado de trabajo y estudios desarrollados:

- ↳ Contar con un perfil claro de la situación actual, identificando los focos de informalidad juvenil en términos de las características de la inserción laboral y del propio trabajador, y sus diferencias respecto de quienes acceden a la formalidad en el mercado de trabajo.
- ↳ Integrar y compartir la información sobre el acceso de jóvenes a programas de empleo y de protección social como un primer paso para lograr un circuito de retroalimentación acerca de qué reciben y qué podrían recibir.
- ↳ Revisar cuáles estrategias, legislaciones o programas están aplicándose y por qué la evidencia de investigación sugiere una necesidad de cambio: ¿obedece a la focalización, cobertura o naturaleza de las propias prestaciones?

Evaluar ex ante de las opciones disponibles

Las opciones de política involucran desde nuevas intervenciones hasta innovaciones en aspectos puntuales de las iniciativas en implementación. La definición de opciones, para poder ser sopesada, requiere la simulación de los potenciales impactos en la población afectada, y la identificación de ventajas y desventajas de cada alternativa.

A la luz de la experiencia regional, resulta oportuno evaluar la incorporación de dispositivos en la gestión que, sin comprometer el espacio fiscal, pueden traducir mejoras en los resultados obtenidos:

en las políticas de formalización

- ↘ Definir alertas con los mecanismos de inspección para identificar a los jóvenes que se desempeñan en la informalidad y acercarlos a las políticas de empleo.
- ↘ Establecer asociaciones con redes locales para la sensibilización, relevamiento y contacto de los jóvenes y las unidades económicas (empresarial, cooperativas sociales, economías familiares) y en la medida que se consoliden estas asociaciones avanzar en funciones de contralor.
- ↘ Otorgar un rol activo en la vigilancia a las representaciones de trabajadores para la detección de formas laborales juveniles caracterizadas por la precariedad.

en las políticas de empleo juvenil

- ↘ Visibilizar y centralizar los puntos de acceso por sobre los programas, instrumentando puntos únicos de ingreso para los jóvenes que realicen la evaluación del perfil y su derivación, como es el caso de las ventanillas para jóvenes o de las oficinas de servicios de empleo.
- ↘ Incorporar pautas de calidad en las experiencias de aprendizaje en el lugar de trabajo como una oportunidad educativa para la adquisición de conocimientos prácticos, garantizando la protección en los marcos legales y evitando que actúen como reemplazo de un puesto de trabajo.

↘ Involucrar a los empleadores en el diseño estas pautas de calidad en las prácticas laborales, y como partícipes activos de los contenidos y ejecución de los programas de formación.

↘ Acotar las iniciativas de apoyo a los micro-negocios liderados por jóvenes a aquellas actividades que permitan una productividad por encima del nivel de subsistencia y apoyar su operación en la formalidad, definiendo períodos de acompañamiento que contemplen el mediano plazo.

↘ Otorgar un rol activo a las representaciones de empleadores (y no exclusivo de las dependencias públicas) en la tarea de acompañar a los emprendedores y conectarlos con las cadenas productivas

↘ Diseñar y consolidar la complementariedad entre los programas de empleo y de protección social atendiendo a prestaciones pertinentes para los jóvenes –indistintamente del programa gestor– y en segunda instancia celebrar los convenios entre programas para facilitar un funcionamiento coordinado en el territorio.

Planear la generación de información e investigación influyente y relevante para la toma decisiones

Asumir que la generación y sistematización de la información constituye un recurso estratégico para la formulación y gestión de políticas públicas hace posible que la medición, monitoreo y evaluación permita identificar las mejores prácticas, visibilizarlas en los debates de política para su adopción y destrabar discusiones sobre cuestiones específicas.

Para que la información sea un recurso estratégico de los hacedores de política pública, es necesario:

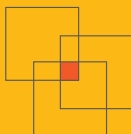
- ↘ Incluir la recolección de información, seguimiento y evaluación en la etapa de diseño del programa y establecer alianzas con agencias públicas que nucleen información administrativa o estadística, dándole un marco de institucionalidad.
- ↘ Utilizar la investigación y la evidencia emergente de la evaluación de políticas para resolver un problema de política pública, proporcionar evidencia acerca de cómo la política pública está funcionando, y direccionar la investigación hacia donde las brechas de conocimiento son más amplias.

La relevancia no se circunscribe a los programas. En el caso de las normativas y legislaciones, donde los procesos y consensos se desarrollan en períodos extensos, con amplio alcance, y una vez en vigencia no son permeables a correcciones inmediatas, la evidencia como sustento de las normas adquiere una relevancia aún mayor.



Organización
Internacional
del Trabajo

JUVENTUD
e INFORMALIDAD



FORLAC

PROGRAMA DE PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La informalidad en América Latina y el Caribe afecta al 55.7% de los que trabajan. Las respuestas de políticas para los jóvenes en la informalidad, en general, no han sido distintas de las provistas para el resto de los trabajadores. En cambio, sí han tenido lugar iniciativas especialmente dirigidas a jóvenes para estimular la generación de empleos formales. En la experiencia transitada se advierten innovaciones en preservar los estímulos al empleo sin recurrir a la pérdida de derechos y/o beneficios; estimular la productividad ligada a la legalidad, expandir las redes locales para ejecutar las políticas, garantizar prestaciones sociales básicas para los aún excluidos y personalizar las intervenciones al perfil de los trabajadores y contextos.

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe