

## **Protección social para personas trabajadoras en empleo informal: tendencias y cambios**

### **Desafíos y estrategias para aumentar el financiamiento de la protección social para personas trabajadoras en empleo informal**

#### **Introducción**

En esta nota informativa repasamos los debates actuales sobre los desafíos y las estrategias para aumentar el financiamiento para la protección social, esencial para permitir la extensión de la cobertura a las personas trabajadoras en empleo informal. Comenzamos describiendo la brecha de financiamiento en la protección social y luego analizamos distintos enfoques para cerrar la brecha, tales como el rol de los impuestos, las contribuciones de la seguridad social y la ayuda internacional. La segunda sección resalta una discusión más específica de los desafíos que enfrentan los gobiernos para recaudar fondos suficientes para extender la protección social a personas trabajadoras en empleo informal en contextos de mucha informalidad. Luego estudiamos las distintas opciones para asegurar la asequibilidad de las contribuciones de seguridad social para las personas trabajadoras en empleo informal y cómo su integración en sistemas de seguridad social puede generar recursos adicionales para la protección social. Finalmente, repasamos enfoques innovadores que resultan de las demandas de los movimientos obreros para obtener contribuciones financieras de aquellas personas que se benefician del trabajo de las personas trabajadoras en empleo informal.

#### **Puntos clave**

- La brecha de financiamiento en la protección social es el gasto que se necesita para asegurar al menos una provisión adecuada mínima de protección social para todas las personas. En 2020, la brecha de financiamiento total estimada para los países en vías de desarrollo era de alrededor de USD 1,2 billones.
  - Los países han conseguido avances en la reducción de la brecha mediante una mayor movilización de recursos internos. En estos esfuerzos, son particularmente importantes los impuestos generales (entre ellos el impuesto a las ganancias, el impuesto al consumo y los impuestos corporativos) y las contribuciones de la seguridad social. En algunos casos, los países han aumentado su presupuesto de protección social deduciendo de otras áreas de gasto gubernamental o gravando los recursos naturales. Para los países de bajos ingresos, la ayuda internacional puede tener un papel importante para aumentar el financiamiento interno y para avanzar hacia la protección social universal.
  - En países con una gran proporción de empleo informal, asignar recursos internos suficientes al financiamiento de la protección social puede ser un desafío. En estos contextos, hacer que los sistemas de seguridad social sean accesibles y asequibles para las personas trabajadoras en empleo informal es una estrategia importante para expandir la base de financiamiento para la protección social.
  - Otras alternativas para aumentar el financiamiento para la protección social para las personas trabajadoras en empleo informal incluyen enfoques que van más allá de los impuestos generales y el financiamiento vinculado al empleo. Al enfatizar las cadenas de valores en las que operan las personas trabajadoras en empleo informal, buscan conseguir cofinanciamiento para protección social de aquellas personas que se benefician del trabajo de las personas trabajadoras en empleo informal.
-

## Estrategias para reducir la “brecha de financiamiento” de la protección social

La pandemia de la COVID-19 ha resaltado la urgencia de abordar el desafío crónico de la brecha de cobertura de la protección social. Según la última estimación de la OIT (2020), el 53,1 % de la población mundial no estaba protegida por ninguna prestación de seguridad social. Con el fin de expandir la protección social y de alcanzar efectivamente a la población actualmente excluida, es crucial abordar la cuestión de la brecha de financiamiento. La *brecha de financiamiento* es el gasto que se necesita para cerrar la brecha de cobertura y para asegurar al menos una provisión adecuada mínima de protección social para todas las personas.

Desde la crisis de la COVID-19, la brecha de financiamiento se ha incrementado aproximadamente en un 30 % mundialmente<sup>1</sup>, lo que alcanza alrededor de USD 1,2 billones para los países en vías de desarrollo en 2020<sup>2</sup>. De hecho, esta brecha se refleja en los bajos niveles de gasto público en protección social en las regiones de ingresos bajos: en los países subsaharianos y del sureste asiático representa alrededor del 4 % del PBI, en comparación con el 18,7 % en el mundo<sup>3</sup>. Según estimaciones de la OIT, la brecha de financiamiento es más grande en América Latina y el Caribe, Asia Oriental, Europa del Este y el Sur de Asia. Estas cuatro regiones representan el 66,8 % de la brecha de protección social mundial, en términos absolutos. En términos relativos, como porcentaje del producto bruto interno (PBI) de la región, la brecha de financiamiento es mayor en Asia Central y Occidental (9,3 %), en el África Subsahariana (8,3 %) y en el Norte de África (8,3 %). Con respecto a los beneficios de la protección social, los dirigidos a la edad mayor son los que representan el mayor gasto, acumulando un 55 % del total de la brecha de financiamiento.

Aunque algunos países enfrentan desafíos significativos para aumentar los ingresos, el financiamiento de la protección social es un desafío tanto político como técnico. Como resultado de distintas decisiones políticas, existen importantes diferencias en el gasto en protección social entre países con niveles similares de gasto público y desarrollo. Por ejemplo, Sudáfrica, Mauritania y Namibia gastan alrededor del 3,5 % de su PBI en redes de seguridad social, mientras que Nigeria, Kenia y Tanzania gastan alrededor del 0,5 % de su PBI<sup>4</sup>, en redes de seguridad social. Además, un aumento en las inversiones en protección social puede crear un círculo virtuoso de mayor demanda, mayor productividad, mayor crecimiento y un mayor espacio fiscal<sup>5</sup>.

Diferentes investigadores y especialistas han propuesto distintas políticas públicas para subsanar la brecha de financiamiento<sup>6</sup> en países de ingresos bajos y medianos. La estrategia más común en general implica movilizar más recursos internos, principalmente mediante la recaudación de ingresos por impuestos generales y las contribuciones para la seguridad social.

Los países en general utilizan una mezcla de distintos impuestos para financiar sus sistemas de protección social, como el impuesto a las ganancias de personas físicas, el impuesto corporativo y el impuesto al valor agregado<sup>7</sup>. Los países de ingresos bajos y medianos en promedio solo recaudan menos del 11 % de su PBI en impuesto a las ganancias, en comparación con el 16,4 % recaudado en promedio en los países de altos ingresos<sup>8</sup>. Estos promedios, sin embargo, esconden diferencias significativas. La relación entre impuestos y PBI en los países de la OCDE varía entre el 45 % en Dinamarca y Francia y el 17 % en México<sup>9</sup>. Además, la estructura impositiva de los países de ingresos bajos y medianos a menudo es mucho menos progresiva (en otras palabras, las familias pobres pagan una mayor proporción de sus ingresos en impuestos que las familias ricas), en comparación con los países de ingresos altos<sup>10</sup>. El Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) estima que los países de ingresos bajos y medianos actualmente recaudan en promedio el 85 % de su potencial de ganancias<sup>11</sup>.

---

<sup>1</sup> OIT (2021).

<sup>2</sup> Durán Valverde, F., et al. (2020).

<sup>3</sup> OIT (2021).

<sup>4</sup> Transform (2017).

<sup>5</sup> Ortiz, I. et al. (2019).

<sup>6</sup> Evans, M. et al (2023).

<sup>7</sup> CSI/Development Pathways (2021).

<sup>8</sup> Banco Mundial (2023).

<sup>9</sup> OCDE (2021).

<sup>10</sup> Banco Mundial (2022).

<sup>11</sup> Evans, M. et al. (2023). (2023)

En parte debido a bajos ingresos fiscales, los países de bajos y medianos ingresos también tienden a gastar menos en redistribución.

Según la OIT, en general hay margen para aumentar los ingresos fiscales incluso en los países de ingresos bajos. Algunos buenos ejemplos son Bolivia, Botsuana, Mongolia y Zambia, que han creado [impuestos sobre sus recursos naturales para financiar sus programas de seguridad social](#)<sup>12</sup>. Otro caso fue la implementación del [impuesto sobre las transacciones financieras en Brasil](#)<sup>13</sup>, de 1997 a 2008, que recaudó el 1,4 % del PBI, con muy poca evasión y fuga. Este impuesto se enmarcó como una “contribución”; es decir, estaba diseñado para destinarse a financiar la protección social y la salud.

Así como los niveles de gasto son en cierta medida una decisión política, también lo es la recaudación de ingresos. Esto queda de manifiesto cuando [observamos la presión tributaria de los países de ingresos bajos](#)<sup>14</sup>, que varía considerablemente. En el extremo más bajo, Chad recaudó apenas más del 6 % del PBI en impuestos totales en 2021. A pesar de también estar clasificados como países de ingresos bajos, Ruanda y Uganda recaudaron entre el 13 y el 14 % del PBI y Nepal, clasificado recientemente como un país de ingresos medianos-bajos, logró recaudar el 23 % del PBI en impuestos.

Otro camino para aumentar el financiamiento interno para la protección social es intensificar los esfuerzos para recaudar [contribuciones para la seguridad social, que globalmente representan el 5,7 % del PBI y el 18,8 % del total de la recaudación fiscal](#)<sup>15</sup>. Mientras las contribuciones de seguridad social constituyen una mayor proporción de los ingresos en los países de ingresos altos, también representan un importante ingreso en la estrategia de financiamiento de los países de ingresos bajos y medianos. Como porcentaje del PBI, las contribuciones de la seguridad social constituyen el 1,3 % en los países de ingresos bajos, el 2,5 % en los países de ingresos medianos altos, el 3,3 % en los países de ingresos medianos altos y el 8,6 % en los países de ingresos altos. Medir las contribuciones como un porcentaje de la recaudación impositiva destaca su importancia en las estrategias generales de recaudación de ingresos en los distintos países. Globalmente representan el 18,8 % de la recaudación impositiva y son relevantes para todos los niveles de ingresos: constituyen el 9,1 % en los países de ingresos bajos, el 10,6 % en los países de ingresos medianos-bajos, el 15,7 % en los países de ingresos medianos-altos y el 24,9 % en los países de ingresos altos.

Una tercera estrategia es aumentar el porcentaje del presupuesto nacional destinado a la protección social. En el caso de los países de ingresos bajos, un aumento al mismo nivel que el de los países de ingresos medianos bajos dirigiendo recursos a la protección social podría cubrir aumentos en la cobertura. En respuesta a la crisis financiera de 1997, el gobierno tailandés financió la ampliación de la [atención médica reduciendo el gasto asignado a las fuerzas armadas](#)<sup>16</sup>. Países como [Albania, Belice y Cabo Verde también han seguido caminos similares para aumentar el financiamiento de la protección social](#)<sup>17</sup>. Sin embargo, debería recalarse que puede ser difícil aumentar el gasto en protección social a través de una revisión de prioridades en el presupuesto en países de ingresos bajos y con recursos limitados, en los que los presupuesto en general son ajustados y en los que el aumento en el gasto para protección social no debería hacerse en detrimento de otros sectores importantes, como la educación y la salud.

Una cuarta ruta sería aumentar la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para subsanar la brecha de financiamiento de protección social. En el corto plazo, la mayoría de los países de ingresos bajos tendrán dificultades para financiar la universalización de la protección social con sus propios medios, incluso si aumentan la recaudación al máximo nivel. Por lo tanto, la AOD puede cumplir un papel importante para ayudar a los países más pobres a implementar al menos un piso básico de protección social. El argumento es que [si las donaciones alcanzan la meta de 0,7 % del PBI, todos los países de ingresos bajos podrían afrontar al menos la mitad de los gastos de protección social de alivio de la pobreza](#)<sup>18</sup>. Una estrategia complementaria es impulsar

<sup>12</sup> Bierbaum, M., y Schmitt, V. (2022).

<sup>13</sup> OIT (2016).

<sup>14</sup> UN-WIDER (2023).

<sup>15</sup> Calligaro, F. y Cetrangolo, O. (2023).

<sup>16</sup> Ortiz, I. et al. (2019).

<sup>17</sup> Bierbaum, M., y Schmitt, V. (2022).

<sup>18</sup> Evans, M. et al (2023). (2020).

un aumento relativo de la AOD dedicada a la protección social en la estructura general de ayudas. La AOD destinada a la protección social (excepto la atención médica) es proporcionalmente más baja que la ayuda para educación y salud. En sus países, los países donantes gastan en protección social tanto como en educación y salud combinadas, mientras que en sus presupuestos de ayuda, la educación y la salud reciben siete veces más que la protección social<sup>19</sup>, lo que sugiere que puede haber margen para aumentar la AOD para protección social.

Un Fondo Global para la Protección Social podría ser un gran cambio para la capacidad de los países de ingresos bajos de establecer pisos de protección social. Una coalición de más de 200 organizaciones de la sociedad civil argumenta que es necesario dicho Fondo Global para la Protección Social para ayudar a los países de ingresos bajos a establecer inmediatamente pisos de protección social universal<sup>20</sup>. Este fondo podría utilizarse temporalmente para ampliar el gasto de protección social de unos 12 países de ingresos bajos para ayudarlos a cerrar sus brechas de financiamiento, ya que el esfuerzo fiscal, de alrededor del 10 % del PBI, necesario para que establezcan como mínimo un piso de protección social básica sería superable, al menos en el corto plazo. Esto implicaría un costo anual de USD 15 000 millones, que podrían recaudarse a través de una combinación de AOD adicional de los países de ingresos altos<sup>21</sup> y nuevos impuestos globales, como el impuesto a las transacciones financieras. Las sociedades civiles enfatizan la importancia de que el fondo tenga una estructura de gobierno moldeada por los principios de propiedad, inclusividad y responsabilidad recíproca<sup>22</sup>.

Finalmente, otras opciones son eliminar los flujos financieros, utilizar las reservas fiscales e internacionales, pedir préstamos o reestructurar deudas existentes y adoptar un marco macroeconómico más adaptable (es decir, un marco que permita un mayor déficit fiscal y mayores niveles de inflación, siempre y cuando no comprometa la estabilidad macroeconómica)<sup>23</sup>. Otros estudios sugieren que las remesas podrían ser potencialmente canalizadas para financiar la extensión de la seguridad social a la economía informal<sup>24</sup>.

Es importante considerar que algunas de estas alternativas pueden ser más adecuadas que otras según los distintos contextos. Sobre todo, estas decisiones de políticas no son mutuamente excluyentes y es probable que los gobiernos opten por una combinación de estas estrategias para cerrar la brecha de financiamiento en protección social.

## Desafíos y estrategias para aumentar los ingresos internos en contextos con gran informalidad

Los países con las mayores brechas de financiamiento son a menudo economías con altos índices de empleo informal, lo que representa un desafío importante a tener en cuenta. En estos contextos, es importante evaluar cuidadosamente la efectividad y las consecuencias potenciales de las distintas estrategias para aumentar los ingresos que se han discutido anteriormente.

Un estudio realizado por la CSI y Development Pathways<sup>25</sup> encontró que aumentar la recaudación impositiva para financiar la protección social mediante la tributación indirecta<sup>26</sup> funciona peor en términos de crecimiento económico, empleo e ingresos familiares en todos los países del estudio (Bangladesh, Costa Rica, Colombia y Georgia). Hallaron que la tributación indirecta causa un aumento adicional en los precios de los bienes de consumo, por lo que disminuye el ingreso real y reduce el consumo y la inversión; esto, a su vez, “contrarresta cualquier impacto positivo de las transferencias de la protección social”. Argumentan que la tributación directa y progresiva tendría un mejor rendimiento general. Esta también es una de las políticas abogadas por la Alianza Mundial para la Protección Social Universal (PSU2030)<sup>27</sup> para mejorar la movilización de recursos internos.

<sup>19</sup> Manuel, M. (2022).

<sup>20</sup> Coalición Global por los Pisos de Protección Social (2020).

<sup>21</sup> Cichon, M., y Lanz, H. (2022).

<sup>22</sup> Kaltenborn, Markus y Kreft, Laura (2022).

<sup>23</sup> Ortiz, I., Cummins, M., y Karunanethy, K. (2015).

<sup>24</sup> Kolev, A., y La, J. (2021).

<sup>25</sup> CSI/Development Pathways (2021).

<sup>26</sup> La tributación directa, en resumen, son los impuestos sobre bienes y servicios en la cadena de distribución. La tributación directa, por el otro lado, se paga directamente al gobierno y se recauda a partir de gravar los ingresos o las ganancias de las personas individuales o las empresas.

<sup>27</sup> Alianza Mundial para la Protección Social Universal para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PSU2030 (2022).

Sin embargo, aumentar los ingresos fiscales mediante la tributación directa y progresiva es particularmente desafiante en países con grandes sectores informales. Más importante, [los altos niveles de informalidad le dificultan a los gobiernos gravar los ingresos de las empresas o las personas individuales](#)<sup>28</sup>, y así reduce la base impositiva efectiva al muchas veces pequeño sector formal. Debido a que los impuestos sobre el consumo, en esos contextos, son fuente más efectiva de ingreso para los gobiernos de los países de ingresos bajos, tienden a depender más de este tipo de impuestos, a pesar de que son regresivos.

Algunas personas sugieren [utilizar los beneficios de la seguridad social universal como una estrategia para expandir la base impositiva](#)<sup>29</sup>. Esto implicaría, en otras palabras, fomentar que las personas trabajadoras en empleo informal sean incorporadas en el sistema impositivo para ofrecerles a las personas trabajadoras en empleo informal beneficios de protección social inmediatos, principalmente subsidios familiares (como el Subsidio de Apoyo Infantil en Sudáfrica), mayores a las contribuciones impositivas que pagarían. En el mismo sentido, diversos estudios sugieren que [los negocios del sector informal están dispuestos a pagar impuestos cuando los beneficios superan los costos y cuando existen canales institucionales efectivos para facilitar la acción y la negociación colectiva para asegurarse de que reciban los beneficios](#)<sup>30</sup>. Esto también implicaría reducir las barreras para la declaración de ingresos y la aplicación de los beneficios de seguridad social y también debería establecerse un sistema tributario justo y transparente.

Las personas escépticas, sin embargo, resaltan que en países con un gran sector informal las opciones para recaudar ingresos son limitadas. Incluso en países con ingresos internos al máximo nivel, [31 países en el mundo no podrían costear el financiamiento de los pisos de protección social básica](#)<sup>31</sup> por sí mismos.

Algunas instituciones internacionales, en particular el Banco Mundial, argumentan que los países con un mayor sector informal en general no tienen la habilidad de recaudar más ingresos a través de impuestos salariales para financiar la expansión de la protección social, un método utilizado a menudo para financiar la seguridad social de las personas contribuyentes. El Banco Mundial sostiene que las contribuciones para la seguridad social relativas al empleo [“limitan inherentemente el potencial de cubrir a las personas trabajadoras del sector informal”](#)<sup>32</sup>. El argumento es que [el modelo tradicional de seguridad social es cada vez menos apropiado para la cambiante naturaleza del trabajo en la que las relaciones empleador-empleado ya no son la norma](#)<sup>33</sup>. Además, sostienen, el modelo de financiamiento de la seguridad social genera que sea más costoso contratar a personas trabajadoras en empleo formal, en comparación con las personas trabajadoras en empleo informal, lo que [“presenta el riesgo de crear incentivos para que las personas trabajadoras permanezcan en el sector informal, en especial cuando las personas trabajadoras no ven favorablemente el vínculo entre contribuciones y beneficios”](#)<sup>34</sup>.

Sin embargo, al contrario de la afirmación de que las contribuciones a la seguridad social cada vez se vuelven más irrelevantes, datos nacionales señalan el importante papel que cumplen en el financiamiento de la protección social, en particular en países de ingresos medianos y altos. También tienen un papel más pequeño pero no por ello menos importante en los países de ingresos más bajos. Por un lado, una revisión de la evidencia empírica sugiere que los esfuerzos por [recortar las contribuciones a la seguridad social no representan ningún beneficio significativo para la formalización o el empleo](#)<sup>35</sup>. Esto sugiere que las contribuciones a la protección social no son las barreras más importantes para ampliar el empleo formal. Sin embargo, la reducción en las contribuciones a la seguridad social crea una pérdida efectiva en los ingresos del gobierno en el corto plazo, lo que limita el espacio fiscal para expandir la protección social. Además, existe poca evidencia rigurosa que respalde la [idea fomentada por las instituciones financieras internacionales como](#)

<sup>28</sup> Castañeda, N., y Doyle, D. (2019).

<sup>29</sup> Kidd, S., Nycander, G. A., Tran, A., y Cretney, M. (2020).

<sup>30</sup> Manuel, M. (2019).

<sup>31</sup> Manuel, M. (2022).

<sup>32</sup> Banco Mundial (2022).

<sup>33</sup> Banco Mundial (2018).

<sup>34</sup> Subyacente a este argumento está la llamada “tesis del incentivo perverso”, formulada por [Santiago Levy](#). Sin embargo, un [estudio de WIEGO](#) reevaluó la afirmación de Levy y cuestionó muchas de sus conclusiones.

<sup>35</sup> Calligaro, F. y Cetrangolo, O. (2023).



el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo de que las contribuciones a la seguridad social incentivan el empleo informal<sup>36</sup>.

En vez de depender más de las contribuciones a la seguridad social, el Banco Mundial argumenta que debería recaudarse más ingreso adicional “mediante una combinación de reformas que mejoran la eficiencia, utilizan las nuevas tecnologías para mejorar el cumplimiento y crean nuevas fuentes de tributación”<sup>37</sup>. En otras palabras, esta estrategia de financiamiento sugiere reducir o incluso abolir las contribuciones sociales y reemplazarlas con impuestos generales y, en particular, depender más de los impuestos al consumo.

Sin embargo, numerosos estudios resaltan los riesgos de depender tanto de los impuestos al consumo, especialmente en contextos donde la pobreza y la vulnerabilidad son altas. Enfocarse en umentar la tributación sobre la economía informal aumenta la injusticia en la distribución de la carga impositiva<sup>38</sup>. Esto es en parte porque las personas trabajadoras del sector informal ya pagan más en pagos tributarios y tarifas de lo que se suele asumir<sup>39</sup>, mientras que el recaudador fiscal a menudo sobreestima el potencial de ingreso de las pequeñas empresas. A partir del caso de Uganda, por ejemplo, la evidencia muestra que las personas trabajadoras en empleo informal contribuyen con las tarifas locales y, por lo tanto, si la presión por la formalización resulta en un aumento de los impuestos, esto podría amenazar la viabilidad de las empresas más pequeñas y llevar a la gente a la pobreza<sup>40</sup>. En el mismo sentido, un estudio de caso de WIEGO con personas operadoras del sector informal en Accra muestra que pagan un distintos impuestos, permisos, tasas y tarifas<sup>41</sup>. Además, se observó que las cargas impositivas del sector informal son altamente regresivas, con un peso desproporcionado sobre los segmentos con ingresos más bajos del sector informal.

A pesar de estas visiones divergentes, al parecer está emergiendo un consenso en el sector de la protección social, que reconoce que mientras algunas personas trabajadoras en empleo informal no pueden pagar las contribuciones de seguridad social, otras al menos puede contribuir parcialmente, pero las personas formuladoras de políticas necesitan tener un entendimiento más matizado de sus ingresos, de las obligaciones fiscales y de las capacidades contributivas<sup>42</sup>. Además, la mayoría de las partes involucradas aceptan cada vez más que puede que se necesiten subsidios para hacer que las contribuciones de seguridad social sean accesibles para las personas trabajadoras en empleo informal<sup>43</sup>.

---

<sup>36</sup> Seira, E. et al. (2023). *Did Mexico's Seguro Popular Universal Health Coverage Programme Really Reduce Formal Jobs?* [¿El programa Seguro Popular de cobertura médica universal de México realmente redujo los empleos formales?] Documento de trabajo de WIEGO n.º 46 Manchester, Reino Unido: WIEGO

<sup>37</sup> Banco Mundial (2018).

<sup>38</sup> Gallien, M., Moore, M., y Van den Boogaard, V. (2021).

<sup>39</sup> Manuel, M. (2019).

<sup>40</sup> Pimhidzai, O., y Fox, L. (2011). Considerar el desarrollo económico pobre y local: el dilema de la tributación de pequeñas empresas del sector informal en Uganda Proyecto Regional en África del Banco Mundial para mejorar la productividad y reducir el riesgo de las empresas familiares, Washington, DC.

<sup>41</sup> Anyidoho, N. et al. (2022). *Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra's Informal Sector* [Red fiscal rígida, red de seguridad débil: los impuestos y la protección social en el sector informal de Acra] Documento de trabajo de WIEGO n.º 45 Manchester, Reino Unido: WIEGO.

<sup>42</sup> Alianza Mundial para la Protección Social Universal para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PSU2030 (2023).

<sup>43</sup> Alianza Mundial para la Protección Social Universal para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PSU2030 (2022).

## Estrategias para asegurar la accesibilidad de las contribuciones a la seguridad social para las personas trabajadoras en empleo informal

Los ingresos a veces bajos e irregulares de las personas trabajadoras en empleo informal presentan un desafío clave a su integración en los sistemas de seguridad social, ya que las contribuciones pueden ser inaccesibles o pueden no alinearse con sus medios de subsistencia (por ejemplo, pueden exigir una contribución anual cuando las ganancias pueden ser por temporada o irregulares).

La respuesta del Banco Mundial a este desafío es argumentar que los países con altos niveles de informalidad deberían correrse del modelo tradicional de seguridad social basado en contribuciones obligatorias y aceptar [cuentas de ahorro individuales voluntarias](#)<sup>44</sup>, que plantean que ayudaría a construir resiliencia ante los golpes a la vez que permite ahorros a largo plazo.

Quienes critican esta estrategia [plantean que los esquemas voluntarios tienden a presentar efectos de selección adversa, que a veces resultan en un déficit de protección para las personas trabajadoras más vulnerables](#)<sup>45</sup>. Otra cuestión crucial con los esquemas basados en las contribuciones voluntarias de las personas trabajadoras en empleo informal es que en muchos casos los ingresos de las personas trabajadoras son volátiles y considerablemente bajos y, por lo tanto, [puede que no protejan adecuadamente a las personas trabajadoras en empleo informal más pobres, a menos que otras medidas provean al menos niveles básicos de protección para cada habitante](#)<sup>46</sup>. [Un estudio de WIEGO sobre un esquema de pensiones establecido en 2017 por un sindicato de personas trabajadoras en empleo informal en Ghana](#)<sup>47</sup> brinda un ejemplo sólido sobre qué tan desafiante es, en la práctica, construir un sistema basado en contribuciones voluntarias. Encontraron que tanto los bajos ingresos, como la falta de educación y de conciencia sobre el esquema y una confianza limitada debido a experiencias negativas con los esquemas formales de seguridad social en el pasado operan como barreras. Es más, en marzo de 2022 solo 1511 miembros del total de 185 000 miembros (menos del 1 %) se habían sumado al esquema.

La OIT también plantea que las experiencias globales muestran la factibilidad de aumentar el financiamiento de la protección social tras facilitarla y hacerla más accesible para que las personas en empleo informal contribuyan a la seguridad social. Resaltan [tres formas claves de incluir a las personas trabajadoras en empleo informal en los sistemas públicos de seguridad social](#)<sup>48</sup>: adaptar la manera en la que se determinan las contribuciones, facilitar los mecanismos de pago de contribuciones y combinar mecanismos de financiamiento contributivo y no contributivo. Entre los ejemplos de adaptar las contribuciones está la redefinición de los ingresos de referencia para el cálculo de las contribuciones (trimestral o anual, en vez de mensual, por ejemplo) o considerar como ingresos de referencia otros además del salario, tales como el valor general de un proyecto de construcción, como en el caso de las juntas de bienestar de las personas trabajadoras en construcción en India.

Utilizar mecanismos simplificados de pago de contribuciones e impuestos también es una manera de facilitar el pago de contribuciones y [ampliar tanto la cobertura como los esquemas de contribuciones de protección social mediante beneficios vinculados con las contribuciones relacionadas al empleo, que promoverían la formalización de la economía](#)<sup>49</sup>. Un ejemplo de tal enfoque sería el Monotax de Uruguay, pero también existen iniciativas similares en [Argentina](#)<sup>50</sup>, Brasil y Túnez.

[Posibilitar el pago de contribuciones](#)<sup>51</sup> podría implicar, por ejemplo, expandir puntos de acceso para el pago de contribuciones mediante puntos de acceso físicos, y servicios en línea y por el teléfono celular; o tener

<sup>44</sup> Guven, M., Jain, H., y Joubert, C. (2021). *Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons for Developing Countries in Africa and Beyond* [Protección social para la economía informal: Lecciones operacionales para países en vías de desarrollo en África y más allá]. Banco Mundial.

<sup>45</sup> OIT (2019).

<sup>46</sup> OIT (2022).

<sup>47</sup> Asafu-Adjaye, Prince (2022).

<sup>48</sup> OIT (2019).

<sup>49</sup> Durán Valverde, F., et al. (2020).

<sup>50</sup> WIEGO (2019).

<sup>51</sup> OIT (2019).

un sistema más flexible, que permita que el pago de la contribución sea demorado o interrumpido, o que se suspenda temporalmente la membresía. Otros caminos incluyen [utilizar categorías de contribución más amplias según los ingresos o medidas aproximativas para facilitarle la cobertura a las personas trabajadoras con ingresos volátiles, en Brasil o en Corea del Sur](#)<sup>52</sup>.

Otra decisión política importante implica subsidiar las contribuciones para las personas trabajadoras autoempleadas de ingresos bajos. En Cabo Verde, para las contribuciones a la seguridad social, se les pide a las micro y pequeñas empresas que contribuyan con el 2,8 % de las ventas anuales para todas las ramas de la seguridad social, mientras que las personas trabajadoras contribuyen el 8 %; en Mongolia y en Costa Rica, los gobiernos han establecido subsidios equivalentes para las personas trabajadoras en empleo informal (informe de la OIT y WIEGO, por publicarse).

Existen modelos de financiamiento alternativos para extender la cobertura de protección social a las personas trabajadoras en empleo informal, utilizando la protección social cofinanciada mediante cadenas de valores, inspirada por el marco de la responsabilidad extendida del productor (REP). [En Argentina, un nuevo proyecto de ley de empaquetado que nace de la presión de las organizaciones de personas trabajadoras \(UTEP\) y está inspirada en el marco de la REP estipula que las compañías que producen empaquetados deben contribuir directamente con el financiamiento de sistemas inclusivos de reciclaje](#)<sup>53</sup>. Como resultado, esto puede mejorar potencialmente las condiciones de trabajo y aumentar el acceso a la protección social de personas recicladoras en empleo informal, en particular a la higiene y seguridad laboral y el acceso a la atención médica. Este ingreso también aumenta la habilidad de las personas recicladoras de acceder y contribuir con el Monotributo Social y, por lo tanto, estar protegidas con otros servicios de protección social. En India, en el estado de Pune, [un sindicato de personas recicladoras \(KKPKP\) se ha valido de sus contribuciones al sistema de gestión de residuos de la Corporación Municipal de Pune para brindar beneficios de protección social, como también mejores condiciones laborales, a una variedad de entidades más allá de la relación laboral estándar](#)<sup>54</sup>. Ambos casos muestran que es posible aprovechar otras fuentes de financiamiento para financiar la extensión de la seguridad social a las personas trabajadoras en empleo informal, incluso en casos en los que la figura de empleador está ausente.

Otro ejemplo de modelos para cerrar la brecha de financiamiento para extender la protección social a las personas trabajadoras en empleo informal también proviene de la India. Siguen un principio similar al de los casos de REP: aquellas personas que se benefician del trabajo de las personas trabajadoras en empleo informal tienen que contribuir con el financiamiento de su protección social, incluso si no son sus empleadores. Las llamadas Juntas de Bienestar son entidades compuestas por representantes de personas trabajadoras, empleadoras y el gobierno. Varias de esas juntas existen en distintos estados y atienden a sectores específicos de personas trabajadoras. [Las Juntas de Bienestar recaudan fondos aplicando un impuesto sobre la producción de bienes específicos o mediante contribuciones de varias fuentes incluidos empleadores, empleados y el gobierno](#)<sup>55</sup>. La innovación central de las juntas de bienestar de la India yace en esta habilidad legislativa de conseguir financiamiento de aquellas personas que se benefician del trabajo de las personas trabajadoras en empleo informal, incluso si no tienen una relación laboral directa. Los fondos se utilizan para los gastos relacionados con el bienestar de las personas trabajadoras, tales como la atención médica y el cuidado infantil, como está estipulado en las leyes o esquemas de la Junta.

---

<sup>52</sup> OIT (2020).

<sup>53</sup> Cappa, A. et al. (2023).

<sup>54</sup> Chikarmane, P. y Lakshmi Narayanan (2023).

<sup>55</sup> WIEGO (2014).



## Bibliografía

Anyidoho, Nana Akua, Max Gallien, Ghida Ismail, Florian JuergensGrant, Mike Rogan y Vanessa van den Boogaard (2022). *Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra's Informal Sector* [Red fiscal rígida, red de seguridad débil: los impuestos y la protección social en el sector informal de Acra] Documento de trabajo de WIEGO n.º 45 Manchester, Reino Unido: WIEGO.

Asafu-Adjaye, Prince (2022). *New Forms of Social Insurance: The case study of the TUC-UNIWA Informal Sector Pension Scheme in Ghana* [Nuevas formas de seguridad social: El estudio de caso del esquema de la CSI-UNIWA de pensiones del sector informal en Ghana]. Documento de referencia de WIEGO n.º 29 Manchester, Reino Unido: WIEGO

Bierbaum, M., y Schmitt, V. (2022). Investing more in universal social protection. Filling the financing gap through domestic resource mobilization and international support and coordination [Invertir más en protección social universal: Llenar la brecha de financiamiento mediante la movilización de recursos internos y el apoyo y la coordinación internacional] Documento de Trabajo de la OIT 44

Calligaro, F. y Cetrangolo, O. (2023). El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral. Documento de trabajo de WIEGO n.º 47 WIEGO y OIT.

Cappa, Andrés, Ariel Bertellotti, Mariano Murad, Julieta Campana, Paula Basílico y Florian Juergens-Grant (2023). *Efforts of Argentina's Informal Waste Pickers to Finance Decent Work and Social Protection through Extended Producer Responsibility Legislation* [Esfuerzos de las personas recicladoras en empleo informal de Argentina para financiar el trabajo decente y la protección social mediante leyes de responsabilidad ampliada de personas productoras]. Documento de referencia de WIEGO n.º 34

Castañeda, N., y Doyle, D. (2019). *Progressive tax policy and informal labor in developing economies* [Políticas de tributación progresiva y el trabajo informal en las economías en vías de desarrollo]. *Governance*, 32(4), 595-618.

Chikarmane, Poornima y Lakshmi Narayanan (2023). 2023. *Pune Waste Pickers' Innovative Efforts to Fund the Extension of Decent Work and Social Protection* [Esfuerzos innovadores de las personas recicladoras de Pune para financiar la extensión del trabajo decente y la protección social]. Documento de referencia de WIEGO n.º 33

Cichon, M., y Lanz, H. (2022). *Creating fiscal and policy space: a pragmatic two-pronged global implementation strategy for universal social protection* [Crear espacios fiscales y políticas fiscales. Una estrategia pragmática dual de implementación global de la protección social universal]. Ginebra: Fundación Friedrich-Ebert, 2022.

Durán Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T., y Elizondo-Barboza, H. (2020). Financing gaps in social protection: *Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond* [Financiar brechas en protección social: estimaciones mundiales y estrategias para países en vías de desarrollo a la luz de la crisis de la COVID-19 y después]. Documento de Trabajo de la OIT 14

Evans, M., Manuel, M., McNabb, K., Kamninga, T. y Manea, S. (2023). *Financing social assistance in lower-income countries post-Covid-19: An exploration of realistic options* [Financiar la asistencia social en países de ingresos bajos post-COVID-19: Una exploración de las opciones realistas]. Documentos de trabajo de ODI Londres: ODI.

Gallien, M., Moore, M., y Van den Boogaard, V. (2021). *Taxing the informal economy is not a silver bullet for financing development-or the COVID-19 recovery*. [Gravar la economía informal no es una fórmula mágica para financiar el desarrollo o la recuperación de la COVID-19].

Coalición Global por los Pisos de Protección Social(2020). "Llamado de la sociedad civil para crear un Fondo Global de Protección Social para responder a la crisis de la COVID-19 y para construir un futuro mejor":

Alianza mundial por la protección social universal para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PSU2030 (2022). *Joint Statement: Principles for Financing Universal Social Protection* [Comunicado conjunto: Principios para financiar la protección social universal].

Alianza mundial por la protección social universal para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PSU2030 (2023). Lectura informal. Grupo de trabajo sobre Financiamiento.

Guven, Melis, Himanshi Jain y Clement Joubert. 2021. *Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons for Developing Countries in Africa and Beyond* [Protección social para la economía informal: Lecciones operacionales para países en vías de desarrollo en África y más allá]. Banco Mundial.

OIT (2016). *Brazil: Financing Social Protection through Financial Transaction Taxes* [Brasil: Financiar la Protección Social a través del Impuesto a las Transacciones Financieras]. Resumen informativo por país sobre protección social en acción. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2019). *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience* [Extender la seguridad social a las personas trabajadoras en la economía informal: Lecciones de la experiencia internacional]. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2020). *Ensuring better social protection for self-employed workers* [Asegurar mejor protección social para las personas trabajadoras autoempleadas]. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2021). Informe Mundial sobre la Protección Social 2020–2022 La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT (2022). *Expanding coverage or reducing protection? Considerations on Voluntary Savings Schemes in Jordan's social protection system* [¿Expandir la cobertura o reducir la protección? Consideraciones sobre los esquemas de ahorro voluntario en el sistema de protección social de Jordania]. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

CSI/Development Pathways (2021). *Investments in social protection and their impacts on economic growth* [Inversiones en protección social y sus impactos en el crecimiento económico.]

Kaltenborn, Markus y Kreft, Laura (2022). *Governance principles for a global fund for social protection* [Principios de gobernación para un fondo global de protección social]. Ginebra: Fundación Friedrich-Ebert, 2022.

Kidd, S., Nycander, G. A., Tran, A., y Cretney, M. (2020). *The social contract and the role of universal social security in building trust in government* [El contrato social y el rol de la seguridad social universal en generar confianza en el gobierno]. Development Pathways.

Kolev, A., y La, J. (2021). *Financing the extension of social insurance to informal economy workers: The role of remittances* [Financiar la extensión de la seguridad social a las personas trabajadoras de la economía informal: El rol de las remesas].

Levy, S. (2010). Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México. Rowman y Littlefield.

Manuel, M., Carson, L., Samman, E., y Evans, M. (2020). *Financing the reduction of extreme poverty post-Covid-19* [Financiar la reducción de la pobreza extrema post-COVID-19]. Nota informativa de ODI Londres: ODI.

Manuel, M. (2022). *“Financing Social Protection. Domestic and external options in low-income countries”* [Financiar protección social. Opciones domésticas y externas en países de ingresos bajos]. Ginebra: Fundación Friedrich-Ebert, 2022.

OCDE (2021). Estadísticas de Ganancias 2021: El impacto inicial de la COVID-19 en las recaudaciones fiscales de la OCDE. Información preliminar de 2020.

Ortiz, I., Cummins, M., y Karunanethy, K. (2015). Espacio fiscal para protección social y los ODS: Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países. Ginebra: OIT.

Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T., y Urban, S. (2019). Espacio fiscal para protección social y los ODS: Un manual para evaluar las opciones de financiamiento.] Organización Internacional del Trabajo.

Seira, Enrique, Isaac Meza, Eduardo González-Pier y Eduardo Alcaraz Prous (2023). *Did Mexico's Seguro Popular Universal Health Coverage Programme Really Reduce Formal Jobs?* [¿El programa Seguro Popular de cobertura médica universal de México realmente redujo los empleos formales?] Documento de trabajo de WIEGO n.º 46 Manchester, Reino Unido: WIEGO

Transform (2017). *“Financing and Financial management Systems - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa”* [Financiamiento y sistemas de gestión financiera. Manual por un liderazgo y un programa de transformación sobre construcción y la gestión de los pisos de seguridad social en África]

UN-WIDER (2023). Base de datos de los ingresos gubernamentales, total de impuestos

Rogan, M. (2019). *Tax Justice and the Informal Economy: A Review of the Debates* [Estudio sobre la crisis de la COVID-19 y la economía informal de WIEGO: Una revisión de los debates]. Documento de trabajo de WIEGO 41.

WIEGO (2014). *Informal Economy, Sector Summary: Home-Based Workers* [Economía Informal, resumen del sector: Personas trabajadoras en domicilio]. WIEGO.

WIEGO (2019). Extender la protección social a los trabajadores y trabajadoras en empleo informal Marzo 2019, WIEGO.

Banco Mundial (2018). Informe sobre el desarrollo mundial (WDR) 2019: La naturaleza cambiante del trabajo. Banco Mundial.

Banco Mundial (2022). *Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All* [Trazar un curso hacia la protección social universal: Resiliencia, equidad y oportunidad para todos]. Banco Mundial.

Banco Mundial (2023). Indicadores de desarrollo mundial, Recaudación impositiva (% del PIB); ingreso alto; ingreso mediano y bajo; Ingreso mediano y bajo.

---

---

## Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, junto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite [www.wiego.org/es](http://www.wiego.org/es).

