Diciembre de 2020

La crisis de la COVID-19 y la economía informal *Análisis de políticas Núm. 2*

Las personas trabajadoras en empleo informal y la respuesta de protección social a la COVID-19: ¿Quién recibió medidas de alivio? ¿Cómo? ¿Marcaron la diferencia?

Laura Alfers, Ghida Ismail y Marcela Valdivia

Conclusiones principales

Entre febrero y junio de 2020:

1. Menos de la mitad de las personas trabajadoras encuestadas informaron haber recibido dinero en efectivo o alimentos, en ciudades donde los gobiernos anunciaron medidas de alivio para apoyar a los grupos vulnerables.
2. Las organizaciones en los territorios desempeñaron un papel fundamental al facilitar el acceso a las medidas de alivio a las trabajadoras y trabajadores en empleo informal.
3. El nivel de las medidas de alivio proporcionadas fue insuficiente y no tuvo un impacto significativo en la seguridad alimentaria y las estrategias de supervivencia.

Recomendaciones de políticas

1. La focalización geográfica para identificar y seleccionar a las personas beneficiarias puede exacerbar la exclusión de un número considerable de personas que necesitan asistencia.
2. Para fortalecer el acceso al registro y la implementación de medidas de alivio, es necesario mejorar las técnicas para concientizar y compartir información, así como realizar esfuerzos adicionales con el fin de ayudar a grupos como las personas trabajadoras migrantes y reconocer el papel que pueden desempeñar las organizaciones de cada territorio.
3. El financiamiento debe ser un tema clave para las políticas y la programación futuras, ya que permitirá una respuesta gubernamental más sólida a las crisis y mejorará la idoneidad de las medidas de alivio.

En marzo y abril de 2020, quedó claro que el mundo se enfrentaba a una pandemia sin precedentes y todos los gobiernos comenzaron a imponer estrictas medidas de aislamiento. A medida que se implementaron estas medidas, se hizo cada vez más evidente que las personas trabajadoras sin acceso a protección social (la gran mayoría de aquellas en empleo informal) estaban soportando la peor parte de lo que se estaba convirtiendo rápidamente en una crisis sanitaria Y económica.

La respuesta de los gobiernos ha sido impresionante, al menos a primera vista. Ha habido una expansión sin precedentes de medidas de alivio, en particular dinero en efectivo y alimentos, otorgadas a poblaciones ya consideradas vulnerables, pero también a nuevos grupos, como las personas trabajadoras en empleo informal. De hecho, es posible afirmar que la ampliación de las medidas de alivio a estas últimas ha sido una de las cuestiones centrales durante la crisis de la COVID-19.

Pero quedan muchas preguntas sin respuesta acerca de la eficacia de esta expansión. ¿A qué personas trabajadoras alcanzó realmente? ¿Qué les facilitó el acceso a las medidas de alivio? ¿Fueron adecuadas dichas medidas? A partir de los datos proporcionados por el estudio "La crisis de la COVID-19 y la economía informal" que realizó WIEGO, intentamos responder estas preguntas.

Ciudades del estudio *La crisis de la COVID-19 y la economía informal*, dirigido por WIEGO

1- Accra (Ghana)
2- Ahmedabad (India)
3- Bangkok (Tailandia)
4- Dakar (Senegal)
5- Dar es Salaam (Tanzania)
6- Delhi (India)
7- Durban (Sudáfrica)
8- Lima (Perú)
9- Ciudad de México (México)
10- Pleven (Bulgaria)
11- Nueva York (EE. UU.)
12- Tiruppur (India)

¿A quiénes llegaron las medidas de alivio que otorgaban dinero en efectivo y alimentos?

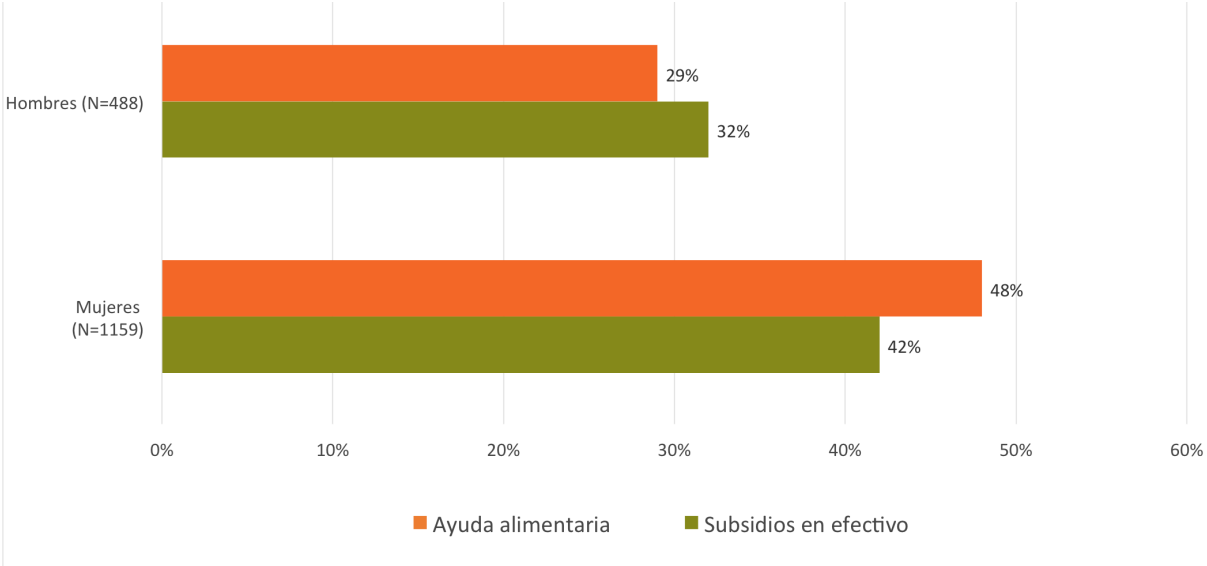
En 11 de las 12 ciudades[1] donde se realizó el estudio de WIEGO, los gobiernos anunciaron medidas de alivio para apoyar a los grupos vulnerables afectados por la pandemia y las restricciones resultantes. Sin embargo, menos de la mitad de las personas trabajadoras informaron haber recibido dinero en efectivo o alimentos. En esas 11 ciudades, las personas trabajadoras mencionaron que la razón principal por la que no recibieron ayuda en efectivo ni alimentos fue que no estaban al tanto de las medidas de alivio. La segunda razón fue que no eran elegibles para recibirlas.

¿Observamos algún patrón con respecto a quiénes recibieron dinero en efectivo o alimentos?

Ingresos: No es más probable que las medidas de alivio hayan estado dirigidas a las personas trabajadoras cuyos ingresos hayan sido más bajos en febrero (antes del aislamiento). De hecho, en la mayoría de las ciudades, no hubo una diferencia significativa entre los ingresos de febrero de las que recibieron ayuda en efectivo o alimentos y las que no. Solo en Lima las personas trabajadoras con ingresos más bajos en febrero tenían más probabilidades de recibir ayuda.

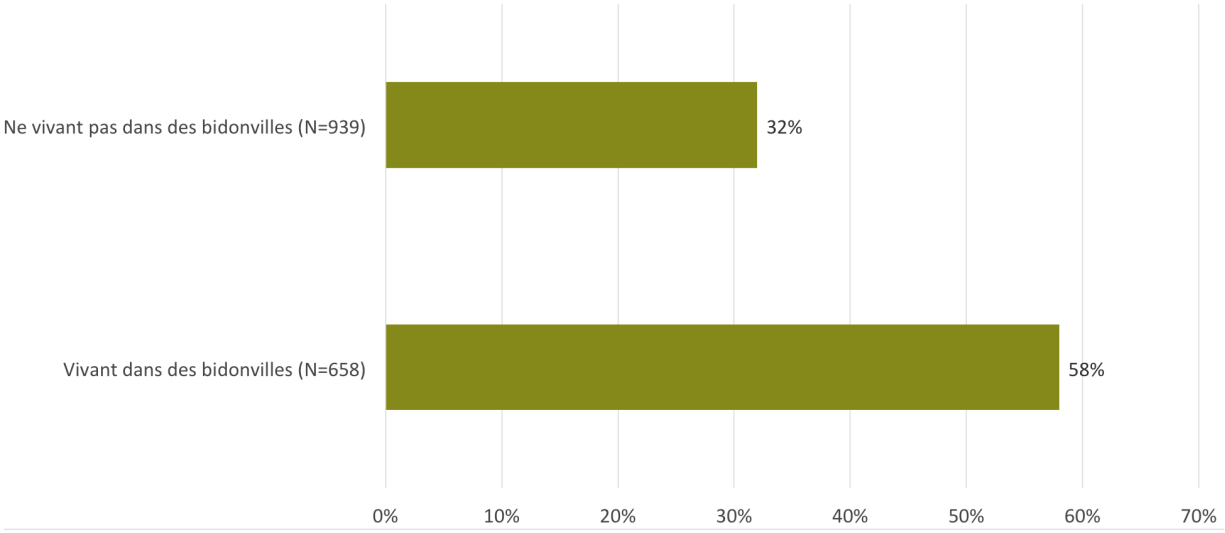
Género y presencia de niños o niñas en el hogar: En algunas ciudades, las mujeres y las personas trabajadoras con niños tenían mayor probabilidad de recibir medidas de alivio. En Dakar, Delhi, Ciudad de México y Durban, las mujeres tuvieron más probabilidades de recibir transferencias de efectivo o asistencia alimentaria. En Lima (32 % frente a 18 %) y Durban (50 % frente a 15 %), las personas con niños tuvieron más probabilidades de recibir ayuda alimentaria. Esta información sugiere que era más probable que las medidas de alivio alcanzaran a quienes ya estaban cubiertos por algún tipo de asistencia social (como familias con niños), que a quienes no contaban con tal cobertura. Sin embargo, solo puede afirmarse con respecto a los países que tienen una mayor cobertura de asistencia social existente (como Sudáfrica).

Porcentaje de personas encuestadas que reportaron haber recibido subsidios en efectivo y ayuda alimentaria

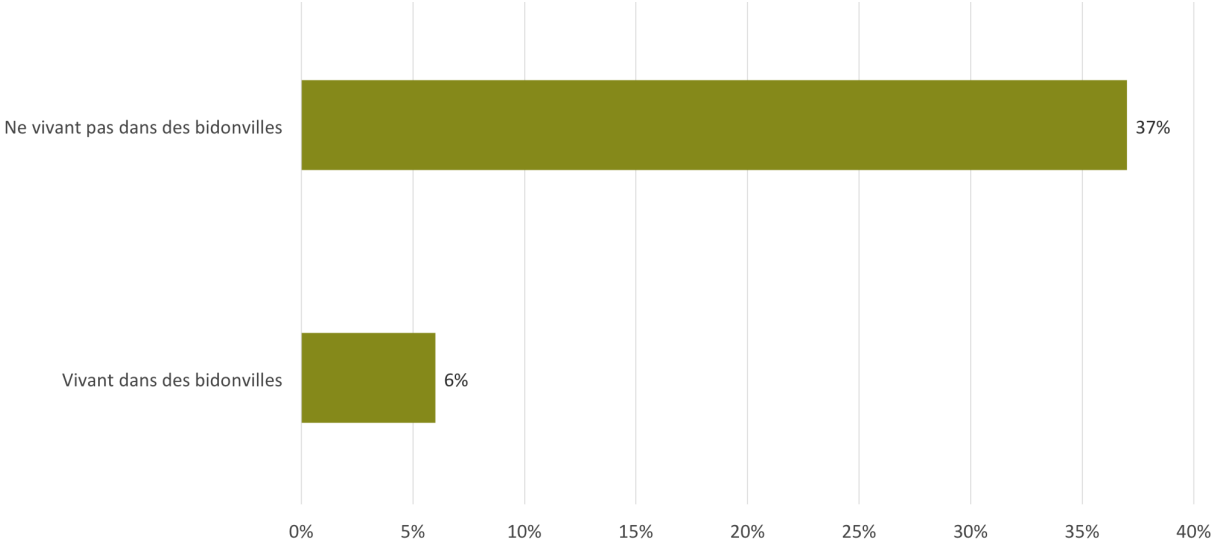


Geografía: En Ciudad de México, Lima, Bangkok y Delhi, las personas trabajadoras que viven en asentamientos informales tuvieron más probabilidades de recibir ayuda alimentaria que las que vivían fuera de ellos. Además, las personas trabajadoras que no recibieron asistencia y vivían fuera de asentamientos informales informaron tener menos probabilidades de ser elegibles para recibir medidas de alivio. Esto se observa en todas las ciudades, excepto en Dakar y Accra, con respecto a las transferencias de efectivo, y en Pleven, Delhi y Durban en cuanto a la distribución de alimentos. No obstante, quienes viven fuera de los asentamientos informales se vieron afectados de manera similar por la pandemia, ya que en todas las ciudades, en abril, habían obtenido en promedio el 25 % de las ganancias de febrero y, en junio, el 60 % de las ganancias de febrero.

Porcentaje de personas encuestadas que viven en asentamientos informales y que no viven en asentamientos informales que reportaron haber recibido ayuda alimentaria



Porcentaje de personas encuestadas que viven en asentamientos informales y que no viven en asentamientos informales que reportaron no ser elegibles para recibir ayuda alimentaria



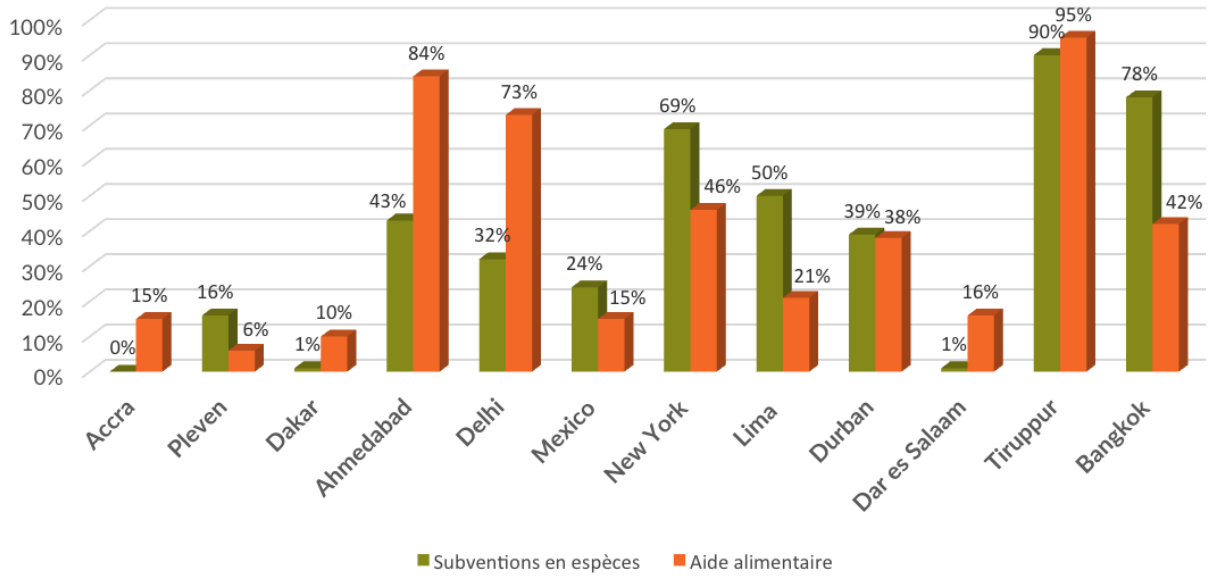
Situación migratoria: En Ciudad de México, donde no estaba claro si quienes trabajaban en la ciudad pero vivían fuera de ella eran elegibles para recibir ayuda económica, las personas trabajadoras de la ciudad tenían muchas más probabilidades de recibir transferencias en efectivo (15 % frente al 2 %). Del mismo modo, en las ciudades indias de Ahmedabad y Delhi, las personas trabajadoras migrantes, debido a que a menudo no podían acceder a la ayuda alimentaria porque sus tarjetas de racionamiento estaban registradas en sus ciudades de origen, según el estudio tenían menos probabilidades de recibir transferencias en efectivo que las personas de la misma ciudad (43 % contra 34 %).

Ocupación: Las únicas diferencias ocupacionales notables en el acceso a las medidas de alivio se observaron entre las personas recicladoras. En algunas ciudades del estudio (Ahmedabad y Lima), estas son reconocidas como un grupo de trabajadores informales particularmente vulnerable, y fueron designadas específicamente como un grupo elegible para recibir medidas de alivio. En estos casos, tuvieron más posibilidades de recibir dichas medidas que otros grupos ocupacionales. En otras ciudades (Durban y Delhi), sin embargo, las personas recicladoras tuvieron menos probabilidades de recibir asistencia que otros sectores, probablemente debido a la exclusión social.

¿Qué influyó en el hecho de que las personas trabajadoras en empleo informal recibieran ayuda?

En Perú y Sudáfrica, los gobiernos nacionales diseñaron políticas de alivio en efectivo dirigidas específicamente a las personas trabajadoras en empleo informal, pero estos dos programas bien publicitados mostraron resultados dispares: el 50 % y el 39 % de las personas trabajadoras en empleo informal en Lima y Durban, respectivamente, informaron haber recibido ayuda en efectivo. Estos resultados contrastan con Bangkok y Tirupur (Tamil Nadu, India), donde el 78 % y el 92 % de las trabajadoras y trabajadores recibieron una subvención en efectivo, respectivamente. ¿Qué marcó la diferencia en estos dos grupos de casos?

Porcentaje de personas trabajadoras encuestadas que reportaron haber recibido subsidios en efectivo o asistencia alimentaria, por ciudad



En el centro de la mayor parte de las discusiones en torno a la protección social se encuentra la función de la tecnología digital para identificar y alcanzar a nuevas poblaciones. Si bien los avances tecnológicos ciertamente han jugado un papel importante en la expansión del alcance de las medidas de alivio, lo que se destaca de los ejemplos anteriores es la función clave desempeñada por las organizaciones de base (que construyen relaciones duraderas con los Estados) para facilitar el acceso a las medidas de alivio. Esta confluencia particular de factores permitió a las organizaciones de base, en el caso de HomeNet Tailandia en Bangkok y Tiripu, y Anuhatham Union, SAVE, proporcionar los llamados servicios de la "última milla" para asegurar que sus miembros pudieran superar las principales barreras de acceso, incluidos los obstáculos creados por el uso de plataformas de registro digital.

¿El acceso a las medidas de alivio marcó una diferencia en la seguridad alimentaria y las estrategias de supervivencia?

Si bien la cobertura ha sido una preocupación, también lo ha sido la adecuación de los beneficios de las medidas de alivio que se ofrecen. Los resultados de este estudio sugieren que el nivel de las medidas de alivio proporcionadas fue, en general, insuficiente para tener un impacto significativo en la seguridad alimentaria y las estrategias de supervivencia. En la mayoría de las ciudades que abarcó el estudio, no era menos probable que quienes recibieron transferencias en efectivo o asistencia alimentaria informaran una situación de hambre en los adultos y niños en el hogar. Las excepciones son las ciudades indias de Ahmedabad y Delhi, donde quienes recibieron asistencia alimentaria reportaron menos situaciones de hambre que quienes no recibieron asistencia.

En todas las ciudades incluidas en el estudio, las personas trabajadoras que recibieron transferencias de efectivo o asistencia alimentaria no tuvieron menos probabilidades de adoptar estrategias de supervivencia, las que aumentaron sus deudas y erosionaron activos y ahorros. De hecho, en algunas ciudades, como Lima, Tirupur y Bangkok, las personas beneficiarias tuvieron más probabilidades de adoptar estas estrategias de supervivencia negativas que las no beneficiarias.

¿Cuáles son las implicaciones para llegar mejor a las personas en empleo informal en el futuro?

En términos de identificar y seleccionar a las personas beneficiarias, se desprende claramente de estos resultados que la focalización geográfica puede exacerbar la exclusión de un número considerable de personas que necesitan asistencia. En el caso de crisis de impacto generalizado, como una pandemia, este tipo de focalización no resulta adecuada para alcanzar a las personas trabajadoras.

En cuanto al registro y la implementación, el fortalecimiento de las técnicas para concientizar y compartir información mejorará el acceso, en particular para los grupos excluidos socialmente, como las personas recicladoras y trabajadoras migrantes, y quienes tienen menos probabilidades de estar inscritos en los programas de protección social existentes, como los hogares sin hijos. Este enfoque debería complementarse con esfuerzos adicionales para ayudar a determinados grupos, como las personas trabajadoras migrantes, a superar las barreras de acceso. También se necesita el reconocimiento de la función fundamental que pueden desempeñar las organizaciones territoriales

de personas en empleo informal dentro del ecosistema más amplio de ayuda o protección social. Sin embargo, construir estas relaciones lleva tiempo, y los gobiernos deben garantizar la consulta a estas organizaciones y su participación plena en los planes de asistencia social en el futuro.

Por último, la idoneidad de los beneficios ofrecidos ha sido en general insuficiente para cumplir la intención original de las medidas de alivio: permitir que las personas trabajadoras en empleo informal y sus familias permanezcan en sus hogares y protejan su salud. El financiamiento para permitir una respuesta gubernamental más sólida a las crisis debería ser un tema clave para las políticas y la programación futuras.

Notas:

1. Dar es-Salam, Tanzania, fue la única ciudad que no implementó medidas de alivio.

La crisis de la COVID-19 y la economía informal es un trabajo colaborativo entre la red mundial Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) y organizaciones socias locales que representan a las personas trabajadoras en empleo informal en 12 ciudades: Accra, Ghana; Ahmedabad, India; Bangkok, Tailandia; Ciudad de México, México; Dakar, Senegal; Dar es Salaam, Tanzania; Delhi, India; Durban, África del Sur; Lima, Perú; Nueva York, EE.UU.; Pleven, Bulgaria; y Tirupur, India. Este estudio longitudinal de métodos mixtos incluye encuestas a personas trabajadoras en empleo informal y entrevistas semiestructuradas a sus líderes y lideresas y otros informantes clave, todas realizadas por teléfono. La segunda fase será llevada a cabo en la primera mitad de 2021. Para más información, visite wiego.org/ COVID-19-Global-Impact-Study.

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, en conjunto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite espanol.wiego.org.

WIEGO
Mujeres en Empleo Informal:
Globalizando y Organizando

Este trabajo fue llevado a cabo con la ayuda de un subsidio del **Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo**, Ottawa, Canadá. Los puntos de vista aquí expresados no representan necesariamente la opinión del IDRC ni la de su Junta de Gobernadores.

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada