

Plataforma de
Conocimiento para la
Transformación
Urbana



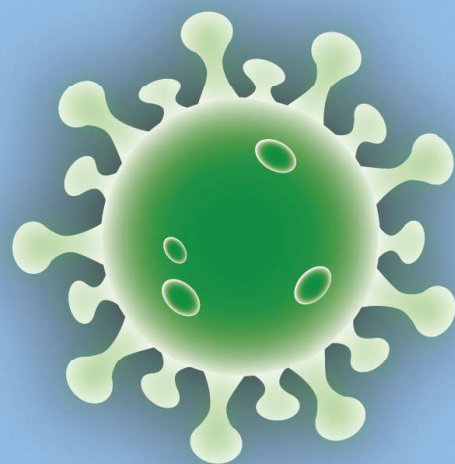
International Network
for Government
Science Advice

Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas

Cities and COVID-19: new directions for urban research and public policies.

Gian Carlo Delgado Ramos
David López García

Editores



Impacto del COVID-19 en el empleo informal en ciudades latinoamericanas: elementos para el diseño de políticas públicas

*Angélica Maza Albores
Aline Villarreal*

Introducción

La pandemia COVID-19 ha provocado que los gobiernos tomen medidas precautorias para evitar el aumento y la velocidad de contagios, entre ellas, el distanciamiento social y el confinamiento, además de la suspensión de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social. Estas medidas tienen un enorme impacto socioeconómico a nivel mundial, en la medida que han generado la desaceleración de la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios, y en su caso más extremo, su interrupción total (CEPAL, 2020a). Estos impactos han sido tan grandes que se habla, desde los organismos supranacionales, de “la peor desaceleración económica desde la Gran Depresión” (Gopinath, 2020), con una contracción de la economía global “mucho peor que durante la crisis financiera de 2008-09” (IMF, 2020). En tal sentido, se considera que los impactos “superarían con creces cualquier cosa experimentada durante [dicha] crisis financiera mundial” (OECD, 2020). Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que el COVID-19 conducirá a la peor contracción de la actividad económica que la región latinoamericana ha sufrido desde 1914 y 1930 (CEPAL, 2020c).

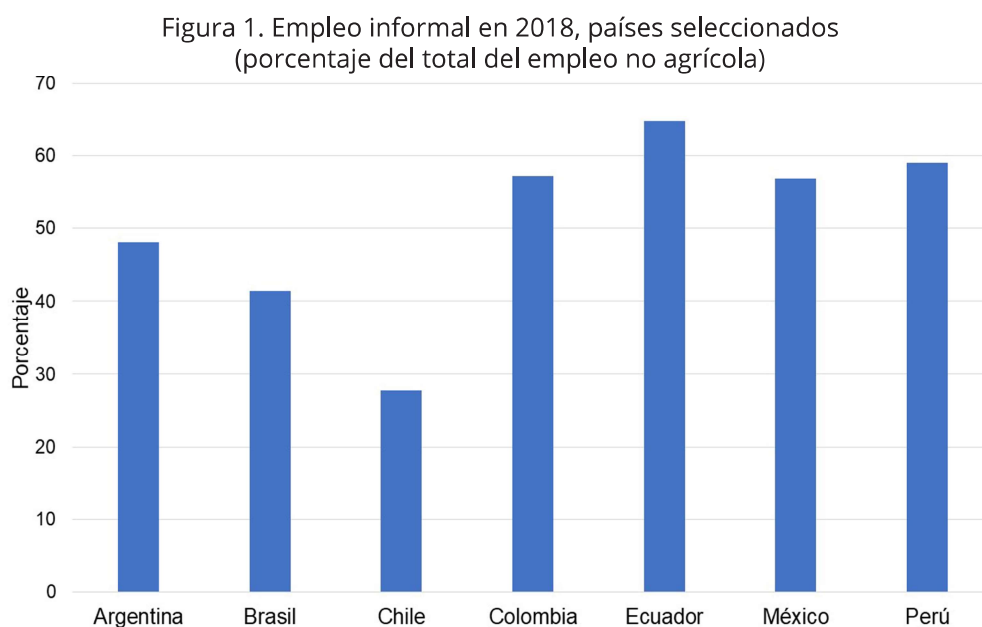
Problematización

En América Latina, tras el agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones derivado de la crisis de la deuda externa en 1982, se impulsó un nuevo patrón de especialización productiva basado en la exportación *commodities* agrícolas, energéticos y metales industriales, así como de algunos bienes industrializados con poca tecnología y valor agregado. Este nuevo patrón de acumulación de capital exigió la reconfiguración de la estructura económica e institucional de los países, que puede resumirse en la neoliberalización de las economías latinoamericanas. Uno de estos cambios fue la flexibilización del mercado laboral, a partir del dismantelamiento sistemático de los marcos normativos para la protección de la fuerza de trabajo (Harvey, 2007: 176), teniendo como resultado bajos niveles de remuneración y generación de empleo, así como el limitado acceso a la seguridad social. Al mismo tiempo, se muestra que la producción, y por lo tanto el consumo, están orientados a los mercados exteriores a través de las cadenas productivas globales, lo que conlleva a que las estructuras productivas de los países latinoamericanos no apunten a satisfacer las necesidades materiales del grueso de la sociedad. Lo anterior se expresa en la gran heterogeneidad del mercado laboral—asalariada y no asalariada, formal e informal, y desigualdad salarial (por género, edad y sector de ocupación)—, así como en los índices de pobreza y pobreza extrema.

La crisis sanitaria actual ha puesto en evidencia estos problemas estructurales, que van más allá del confinamiento y de la interrupción de las actividades económicas. Si bien se enfatizan los efectos de la pandemia en el mercado laboral¹, lo importante a resaltar son sus impactos diferenciados: en “...el número de empleos (aumento del desempleo y el subempleo), la calidad del trabajo (reducción de salarios y menor acceso a la protección social) y en los grupos más vulnerables, como [...] el sector informal” (CEPAL, 2020a: 5). En este último caso, la fuerza laboral informal contribuye con 2 millones de personas, y en su gran mayoría se encuentra en las economías emergentes y en desarrollo (ILO, 2020b). Así, el problema estructural del empleo informal puede magnificarse en países de América Latina, pues representan una participación importante en el número de casos de COVID-19, en un contexto en el que han seguido las recomendaciones de confinamiento y suspensión de actividades de la Organización Mundial de la Salud. Al mismo tiempo, la informalidad, que suele ser más visible en zonas urbanas, tiene como característica que el ingreso monetario depende de las actividades laborales diarias.

¹ El impacto en el mercado laboral se estima en “...casi 2.7 millones de trabajadores, lo que representa alrededor del 81% de la fuerza laboral mundial” (ILO, 2020b: 1).

Por otro lado, las ciudades tienen una alta densidad poblacional, y ya que el número de contagios suele ser mayor en estas zonas, las medidas precautorias contra el COVID-19 han sido más estrictas. Por ello, es menester analizar el impacto del COVID-19 sobre la economía informal en las grandes urbes de América Latina. En la figura 1, se puede observar el peso de la informalidad urbana en países seleccionados de América Latina.



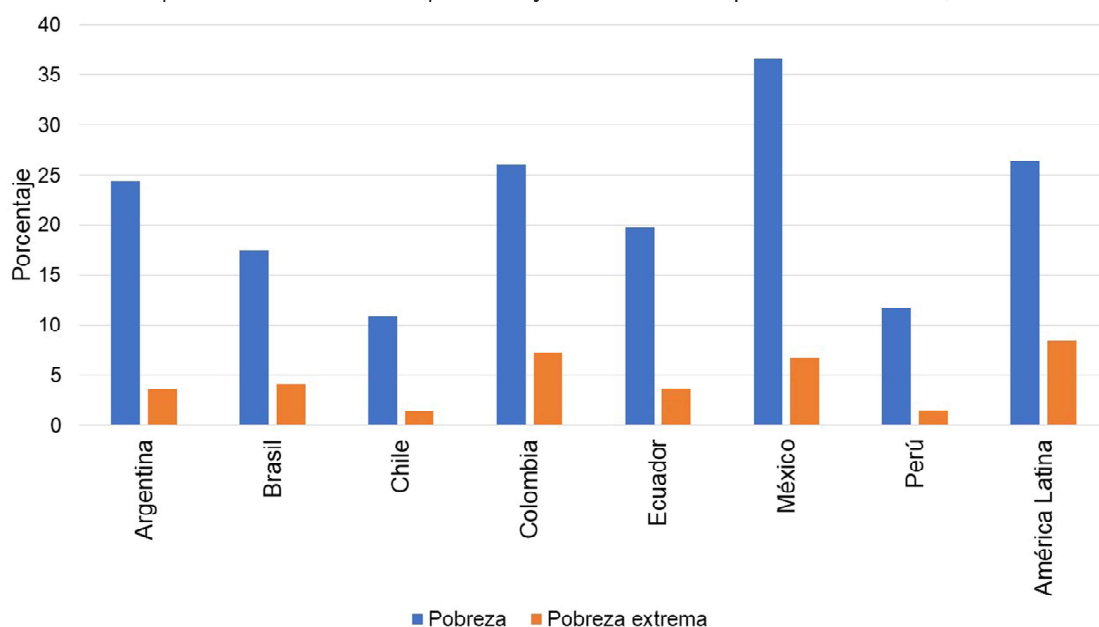
Nota: El dato de Perú corresponde al año 2017

Fuente: Elaboración propia a partir de Indicadores del desarrollo mundial (2020); Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2019); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019).

La manifestación de los impactos del COVID-19 en economías urbanas informales no sólo se observa en la caída del empleo, sino en la reducción del ingreso de los hogares. Por lo tanto, el resultado general puede ser el aumento y profundización de la pobreza.² En dicho sentido, se pronostica un aumento de la tasa de pobreza durante 2020, la cual podría pasar de 30.3% en 2019 a 34.7%, es decir un incremento de 28.7 millones de personas en situación de pobreza (CEPAL, 2020b). Como se observa en la figura 2, en específico, la población urbana en situación de pobreza y pobreza extrema tiene una participación importante en América Latina, del 25% y 10% de la población, respectivamente.

² La "pobreza extrema" se define como aquella situación en que la que no se dispone de los recursos para satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación, es decir, no se puede adquirir una canasta básica de alimentos si se destinaran todos los recursos a dicho fin. La situación de pobreza, como "pobreza total", es la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios (Naciones Unidas, 2010).

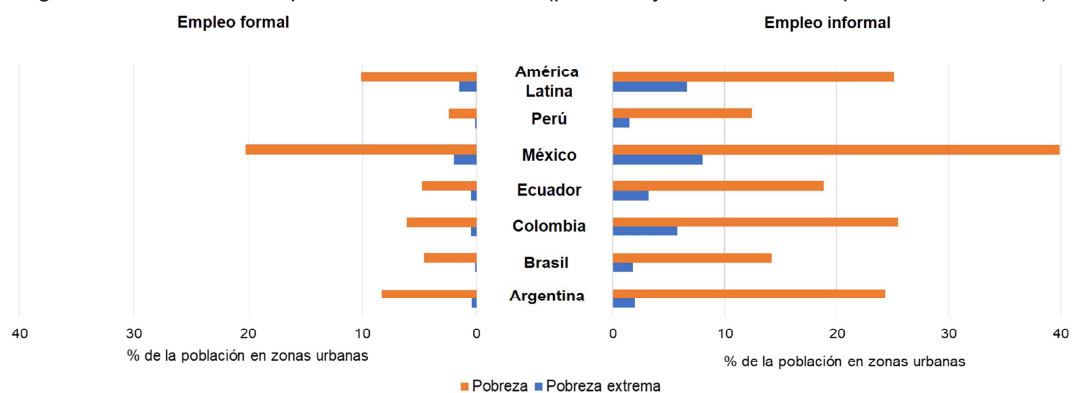
Figura 2. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas en 2018, países seleccionados (porcentaje del total de la población urbana)



Nota: El dato de Chile corresponde al año 2017. Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL correspondientes a encuestas de hogares de los países (Banco de Datos de Encuestas de Hogares – BADEHOG).

Es importante resaltar, como se muestra en la figura 3, que si bien un porcentaje de la población empleada en el sector formal vive en condiciones pobreza (figura 3, lado izquierdo), el porcentaje de personas que viven en pobreza y pobreza extrema cuyo empleo se encuentra en el sector informal es mucho mayor (figura 3, lado derecho).

Figura 3. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas en 2018 según inserción laboral, países seleccionados (porcentaje del total de la población urbana)



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL correspondientes a encuestas de hogares de los países (Banco de Datos de Encuestas de Hogares – BADEHOG).

Aunado a lo anterior se suma la transmisión de los efectos de la caída del Producto Interno Bruto y del comercio mundial a los países de América Latina mediante sus principales socios comerciales y la integración a los encadenamientos productivos globales. De acuerdo con la CEPAL, “...la magnitud del impacto final dependerá de la estructura sectorial de cada país” (CEPAL, 2020a: 5), por lo que es necesario analizar el tipo de inserción de las ciudades en las cadenas productivas y el peso de la economía informal en dichos encadenamientos. En esta misma línea, algunas actividades del sector público y privado han adecuado su funcionamiento interno a las medidas de distanciamiento social mediante el uso masivo de plataformas de teletrabajo. Sin embargo, “...el teletrabajo no es adecuado en toda circunstancia o para todo tipo de puestos” (ILO, 2020), por lo que esto dependerá del nivel de automatización y digitalización de algunos sectores y procesos productivos en los países latinoamericanos (CEPAL, 2020b).

Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas

De cara al panorama antes descrito, se requieren nuevas aproximaciones a la investigación urbana con el objeto de aportar evidencia científica a las próximas políticas públicas encaminadas a resolver el problema de la informalidad y la pobreza, consecuencia del COVID-19; ello en por ejemplo las ciudades con mayor número de casos de contagio de América Latina: Guayaquil, Ecuador; Lima, Perú; Sao Paulo, Brasil; Buenos Aires, Argentina; Bogotá, Colombia, Ciudad de México, México, y Santiago de Chile.

Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Río sobre Estadísticas de Pobreza, la técnica de investigación que se sugiere es la medición del problema a partir del enfoque de *líneas de pobreza monetaria*, el cual se basa en el análisis del mercado laboral, en este caso el informal urbano, con lo cual se requeriría abarcar los siguientes aspectos: la remuneración en el trabajo informal, la caracterización de la estructura productiva informal, y el análisis de las políticas de generación de empleo formal desde una perspectiva histórica, para luego avanzar en la comparación internacional (Grupo de Río, 2007 citado en Acosta, 2009). Esta medición proporcionaría evidencia científica para el diseño y evaluación de políticas públicas en tanto que posibilita magnificar la relación entre informalidad y pobreza urbana, y sus principales características, permitiendo el diseño de indicadores específicos, como la elaboración de perfiles de las ciudades,

tomando en cuenta los estratos sociales, grupos etarios y nivel educativo, así como la relaciones entre pobreza e informalidad con la estructura productiva de las ciudades (Grupo de Rio, 2007, citado en Acosta, 2009).

Debe considerarse también que el empleo informal tiene un fuerte componente de desigualdad de género. En América Latina, el porcentaje de empleo informal es más alto para mujeres que para hombres, en 51.8% y 46.8% de la población con empleo informal, respectivamente (ILO, 2018). En algunos sectores como la industria restaurantera, que ha sido de las más afectadas por el COVID-19, más de la mitad de los empleados son mujeres. Por este motivo, la desagregación de los datos por género será fundamental para abordar las preguntas de investigación que se proponen en este trabajo.

La pregunta de investigación que se sugiere, en general, es la siguiente: ¿Cuál es el impacto socioeconómico del COVID-19 para las ciudades que tienen una fuerza laboral informal importante? A partir de esto, en particular nos preguntamos:

- ¿Cómo impacta el COVID-19 a los sectores informales dada la estructura económica de las ciudades?
- ¿Se profundizará la dependencia a la informalidad en las ciudades?
- ¿Cuál es el impacto en el ingreso de las familias empleadas en la economía informal?
- ¿Es mucho mayor o menor en comparación con el ingreso familiar del empleo formal?
- ¿Cómo es el impacto a los sectores formales por la disminución de la actividad de la economía informal?
- ¿Existe alguna relación entre la informalidad urbana, el nivel educativo, el nivel de ingreso, y el acceso a ciertos bienes y servicios?
- ¿Es posible que ciertas actividades de la economía informal puedan transitar a una actividad de teletrabajo?
- ¿Aumentará la presión fiscal debido a los programas sociales por el aumento en la pobreza?
- ¿Cuáles son las consecuencias socioeconómicas de largo plazo derivado de un posible desvío de del gasto público encaminadas a mitigar la contingencia?
- ¿Cuáles son los mecanismos de transmisión de la caída de actividad económica de los principales socios comerciales de los países en los sectores informales de las ciudades?