



Organización
Internacional
del Trabajo

► E-formalización en América Latina: acelerando en una región llena de brechas

Agosto 2022



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

► E-formalización en América Latina: acelerando en una región llena de brechas

Agosto 2022



Organización
Internacional
del Trabajo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022

Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin.

En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

E-formalización en América Latina: Acelerando en una región llena de brechas. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2022. 32 p.

Formalización, digitalización, empresas sostenibles, innovación, América Latina.

ISBN: 978-92-2-037567-9 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escríbanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

► Resumen

Existe considerable debate acerca de cómo la tecnología está cambiando el mercado de trabajo, pero menos atención se ha prestado a cómo las políticas públicas podrían aprovechar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para facilitar la transición hacia la formalidad. Mientras continúan las discusiones sobre qué funciona para formalizar, un creciente número de intervenciones basadas en las TIC que facilitan la transición hacia la formalidad han emergido en América Latina, aunque con bajo perfil. La mayoría son iniciativas aisladas y no forman parte de una estrategia integrada de formalización pero han mostrado lecciones útiles. Estas iniciativas se enfocan en cambios inmediatos o parciales como mejoras en los registros o en la productividad, en vez de indicadores clave de informalidad. De manera interesante, la crisis de la COVID-19 generó múltiples innovaciones, las cuales podrían formar parte de una estrategia a más largo plazo para la región, especialmente para grupos de difícil cobertura como trabajadores o unidades económicas informales.

Este artículo fue elaborado por Juan Chacaltana (Departamento de Políticas de Empleo de la OIT), Claudia Ruiz (Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe) y Evelyn Vezza (consultora externa de la OIT), para el Foro Sur-Sur de Intercambio de Conocimientos organizado por la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico sobre «Qué funciona sobre la e-formalización en la región de Asia - Pacífico», mayo de 2021. Agradecemos a los y las participantes por sus comentarios. También agradecemos los comentarios y sugerencias de Javier Palacios, ex Ministro de Trabajo y Promoción de Perú; Mónica Recalde, Directora de Protección Social en Paraguay, María Piedad Bayter Horta del Departamento de Planificación de Colombia y Octavio García, vicepresidente de Asuntos Laborales de Concanaco-Servytur; y de los especialistas de la OIT Sara Elder, Julio Pérez, Andrea Bolzón, Anita Amorin y Aguinaldo Maciente.

► ÍNDICE

► 1. El ángulo electrónico (e-ángulo) en las economías informales	6
Informalidad en países de América Latina	6
Impulsores de la formalización (vías hacia la formalidad)	7
El rol de las tecnologías para promover la formalidad	8
► 2. Habilitadores de la e-formalización	9
Transformación digital	9
Transformación digital del gobierno: e-gobierno	12
Inclusión financiera	13
El brote de COVID-19 reconfigura el panorama	14
► 3. Iniciativas en curso	18
Empresas	20
Registro electrónico de empresas	20
Declaración y pago de impuestos electrónicos	20
Registros digitales de inscripción de empleados	21
Mejora de la productividad	23
Transacciones económicas	23
Pagos digitales	24
Trabajo mediante plataformas digitales	24
Plataformas digitales e impuestos	24
Trabajadores	25
Inscripción de trabajadores al seguro social	25
Ingresos laborales y pago de beneficios sociales en el sistema financiero	25
La voz de los trabajadores en la inspección del trabajo	26
Conectar a cuentapropistas con servicios públicos	26
► 4. El camino por delante	27
► Referencias	28

► Gráficos

► Gráfico 1. Empleo informal en América Latina (porcentajes)	7
► Gráfico 2. Empleo informal en América Latina, 1950-2019 (porcentajes)	8
► Gráfico 3. Acceso a internet en países de América Latina y a nivel mundial, dato más reciente (porcentajes)	10
► Gráfico 4. Competencias digitales entre personas jóvenes y adultas, según complejidad y países seleccionados – circa 2018 (porcentajes)	12
► Gráfico 5. Progreso del e-gobierno en América Latina, según el Índice de Desarrollo de E-Gobierno (EGDI), 2003-2020 (porcentajes)	13
► Gráfico 6. Inclusión financiera en América Latina 2017-18, e información sobre individuos y empresas con cuentas bancarias, 2017 (porcentajes)	14
► Gráfico 7. Volverse digital durante la pandemia por Google Trends 2016-2020, según países seleccionados (porcentajes)	15
► Gráfico 8. Cambios en el comercio electrónico durante la pandemia de COVID-19 (porcentajes)	17
► Gráfico 9. Iniciativas de e-formalidad en América Latina desde el ángulo de un enfoque integrado	19

► Recuadros

► Recuadro 1. Brindando subsidios y formalizando: el programa Ptyvyõ 2.0 en Paraguay	21
► Recuadro 2. Los registros digitales sobre relaciones laborales, el caso de la planilla electrónicas en Perú	22
► Recuadro 3. Impulsando la productividad y la formalización: la Tableta Concanaco en México	23
► Recuadro 4. Incentivos para auditoría de clientes: la Nota Fiscal Paulista en Brasil	25
► Recuadro 5. Servicios de intermediación para trabajadores independientes, el caso de Consigo en Paraguay	26

▀▀ **Las estimaciones sobre informalidad enfrentan el desafío de la cuantificación: el concepto se ha debatido ampliamente con datos limitados.** Además, el concepto tiene múltiples dimensiones. Actualmente se discute más sobre la «economía informal» que incluye el «empleo informal», el cual es el indicador más conocido. También incluye «producción o PBI informal» y «unidades económicas informales».

► 1. El ángulo electrónico (e-ángulo) en las economías informales

Informalidad en países de América Latina

Las estimaciones sobre informalidad enfrentan el desafío de la cuantificación: el concepto se ha debatido ampliamente con datos limitados¹. Además, el concepto tiene múltiples dimensiones. Actualmente se discute más sobre la «economía informal» que incluye el «empleo informal», el cual es el indicador más conocido. También incluye «producción o PBI informal» y «unidades económicas informales»².

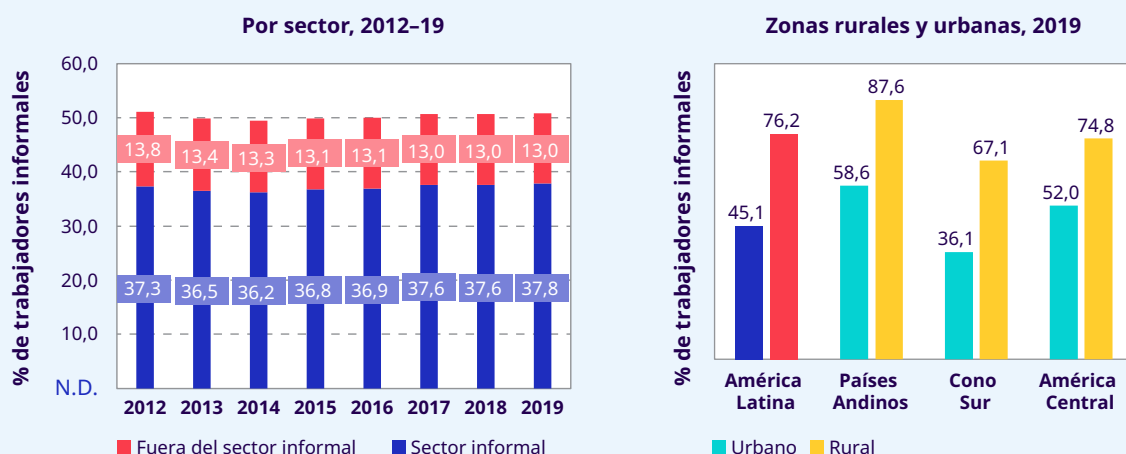
La informalidad es un hecho de gran magnitud en América Latina. Desde el aspecto de producción, hay algunas aproximaciones generales. Medina y Schneider (2019) estimaron que el 34 por ciento del PIB en América Latina era informal, medido como la «economía de las sombras». Estimaciones recientes de la OIT indican que el 61 por ciento de trabajadores tenía trabajo informal (OIT 2018).

La informalidad es un fenómeno de gran heterogeneidad. La mayoría de los empleos informales tienen lugar en el sector informal, incluyendo empresas no registradas, trabajadores independientes o trabajo doméstico. Sin embargo, un análisis reciente (2020) encuentra que casi un cuarto de empleos informales sucedió fuera del sector informal, en empresas o domicilios formales (gráfico 1, panel izquierdo). En zonas rurales de América Latina, el empleo informal era sustancialmente más alto que en los ámbitos urbanos. La brecha urbano-rural más grande se encontraba en los países del cono sur –incluyendo a Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay– donde el empleo informal en zonas rurales fue 1.85 más alto (gráfico 1, panel derecho).

1 Kanbur, R (2009) argumentaba que “cada uno tiene su propia definición”. La Recomendación Núm. 204 de la OIT sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal hace referencia a “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que —en la legislación o en la práctica— están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Esto indica que la informalidad no solo se puede encontrar en un contexto informal sino que también ocurre en la economía formal donde el cumplimiento normativo no es debidamente fiscalizado.

2 El concepto de informalidad ha evolucionado en el tiempo pasando de un énfasis en el «sector informal» a la «economía informal». La OIT (2003) señala que que el «empleo informal» puede ocurrir tanto en el «sector informal» como en el «sector formal».

► Gráfico 1. Empleo informal en América Latina (porcentajes)



Notas: América Latina incluye a Argentina (solo ámbito urbano), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: base de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe – SIALC (acceso en mayo de 2020) y OIT (2020a).

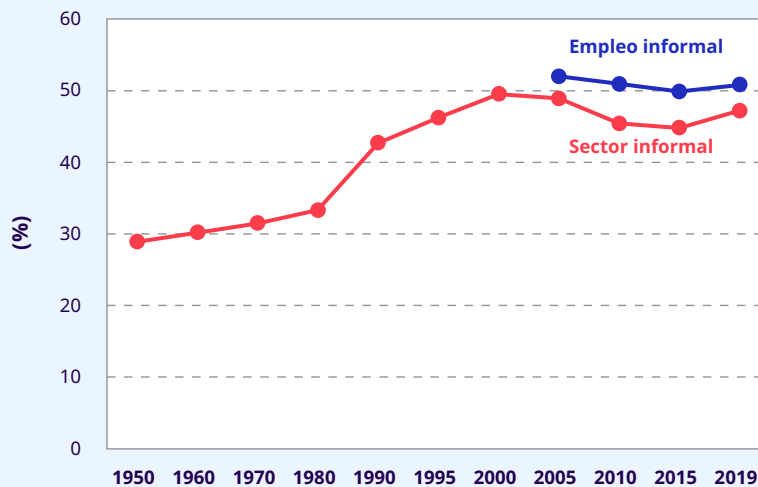
►► Por décadas, ha existido una discusión amplia sobre la definición y las causas de la informalidad.

Impulsores de la formalización (vías hacia la formalidad)

Por décadas, ha existido una discusión amplia sobre la definición y las causas de la informalidad. Recientemente, se ha intensificado el debate sobre las políticas de formalización. En 2015, la OIT aprobó la Recomendación Núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, lo cual constituye un hito pues resume el actual consenso internacional e identifica tres impulsores principales para la transición hacia la formalidad: (i) políticas para la creación de puestos de trabajo y negocios formales; (ii) políticas para facilitar la transición de la economía informal a la formal, y (iii) políticas para prevenir la transición de la economía formal a la informal.

En América Latina, la región experimentó un episodio de formalización entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010 (gráfico 2). Ello motivó una serie de estudios tratando de comprender dichos impulsores de la formalización. La experiencia del Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe - FORLAC de la OIT³ –que analizó episodios de formalización en América Latina– reveló que los países han tendido a seguir algunas vías comunes hacia la formalidad. Estos son: mejora de la productividad; mejora y simplificación de regulaciones; generación de incentivos; y mejora de la fiscalización. La experiencia de la OIT –incluyendo evidencia de estudios de evaluación de impacto– muestra que estos componentes funcionan mejor juntos que separados. Por esta razón, la OIT promueve un enfoque integral y coordinado para la transición hacia la formalidad, lo cual implica múltiples intervenciones, coordinación entre ellas, y sostenibilidad de las mismas en el tiempo.

3 Comenzando en 2013, este programa de la OIT apoyó a afiliados tripartitas a consolidar políticas y estrategias para facilitar la transición hacia la formalidad en América Latina y el Caribe.

► **Gráfico 2.** Empleo informal en América Latina, 1950-2019 (porcentajes)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe – SIALC (acceso en mayo de 2021).

Un aspecto destacable y respaldado por evidencia empírica es que, pese a que la tasa de empleo informal difiere por país, al igual que los niveles de ingresos, una característica común es la coexistencia de diferenciales de productividades. La productividad estancada a lo largo del tiempo y la distribución de empleo por tamaño de empresa ilustran este hecho. En América Latina, el producto por trabajador se mantuvo casi estable en dos décadas, y el empleo estuvo sesgado hacia las empresas pequeñas. En efecto, las empresas con menos de 10 trabajadores representaron al 70 % del total del empleo, mientras que las empresas con más de 50 trabajadores explicaron el 15.3 % (Chacaltana y Leung, 2020; Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

El rol de las tecnologías para promover la formalidad

El prolongado debate sobre la transición hacia la formalidad ha girado en torno a la tecnología. De acuerdo con Hart (2001), quien usó el término «informalidad» por primera vez en la década de 1970, «la tasa diferencial de aplicación de las máquinas a la producción ha sido el único y mayor indicador del desarrollo desigual de la economía global». En América Latina, Pinto (1965) introdujo la idea de que desigual velocidad de adopción de las tecnologías por sector y tamaño de empresa genera una estructura productiva heterogénea, explicando así la informalidad en la región.

En contraste, en la actualidad la tecnología se desarrolla en la forma de tecnologías de información y comunicación (TIC), robótica o inteligencia artificial y se incorpora de forma diferenciada en países y unidades productivas. Además de «nuevas formas de trabajo», la literatura reconoce el riesgo de una mayor polarización tecnológica que podría amplificar las tendencias hacia la «informalización». En cierto sentido, la brecha digital puede ser vinculada a la existencia de economías heterogéneas, donde coexisten sectores de productividad baja con otros de productividad alta; lo cual se manifiesta a través de la existencia de empresas pequeñas a grandes, privaciones económicas entre los hogares más pobres e infra-inversión en infraestructura y conectividad digital (CEPAL y OIT 2019; Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).

En general, se hace hincapié en la forma en la que agentes productivos incorporan nuevas tecnologías y sus efectos en el mercado de trabajo. Los caminos hacia la formalización tienen una relación estrecha con el impacto de las tecnologías en el empleo, los salarios, los retornos y las condiciones laborales. La integración de TIC en la economía ocurre mediante la transformación de los agentes económicos –empresas y trabajadores– y sus interacciones. Por ejemplo: las transacciones, plataformas de intermediación, transacciones electrónicas y billeteras digitales han reducido las barreras de participación en actividades económicas amplificando los mercados de intercambios. Las ganancias de productividad provienen de distintos ángulos, como la expansión del acceso a servicios

financieros, promoción de intercambios con clientes más allá de los mercados tradicionales, distribución de oportunidades de trabajo y negocio, capacitación corporativa y autoaprendizaje. Estos beneficios ayudan a que las empresas y cuentapropistas enfrenten los costos asociados a la formalización.

Menor atención se ha prestado a la forma en que las nuevas tecnologías influyen al sector público, particularmente en el proceso de la formulación de políticas. Esto sucede pese a que muchos gobiernos ya han iniciado estrategias de gobierno electrónico (e-gobierno) con diferentes niveles de progreso. El uso de TIC podría ayudar a los gobiernos a implementar servicios para los ciudadanos y negocios con mayor efectividad y eficiencia (encuesta de E-Gobierno de la ONU).

De acuerdo con Chacaltana et al (2018), la aplicación de estas estrategias de e-gobierno para la formalización podría constituir una definición de «e-formalización». En ese sentido, la e-formalidad no significa sustituir o reemplazar los impulsores tradicionales de formalización acordados bajo la Recomendación Nro. 204 por consenso internacional. Al contrario, esta procura facilitar la implementación de estos impulsores o vías. Podría ser un complemento para potenciar la efectividad de lo que ya han estado haciendo los gobiernos. Aunque se ha hecho énfasis en procesos de registro (empresarial o laboral), esto se puede considerar como uno de los primeros pasos hacia la formalización y mejores puestos de trabajo.

► 2. Habilitadores de la e-formalización

La progresiva incorporación de TICs por parte de gobiernos, empresas y la población en general permite que las actividades económicas que ocurren en contextos informales se vuelvan más visibles e identificables, mientras que se potencia la productividad. La accesibilidad, calidad y uso extendido de tecnologías abre canales a través de los cuales las TIC pueden identificar transacciones y relaciones económicas no reportadas, y de ese modo pueden expandirlas. El estado de estos facilitadores en América Latina muestra que cerrar muchas brechas constituye un paso clave para reducir el camino hacia la e-formalización.

Transformación digital

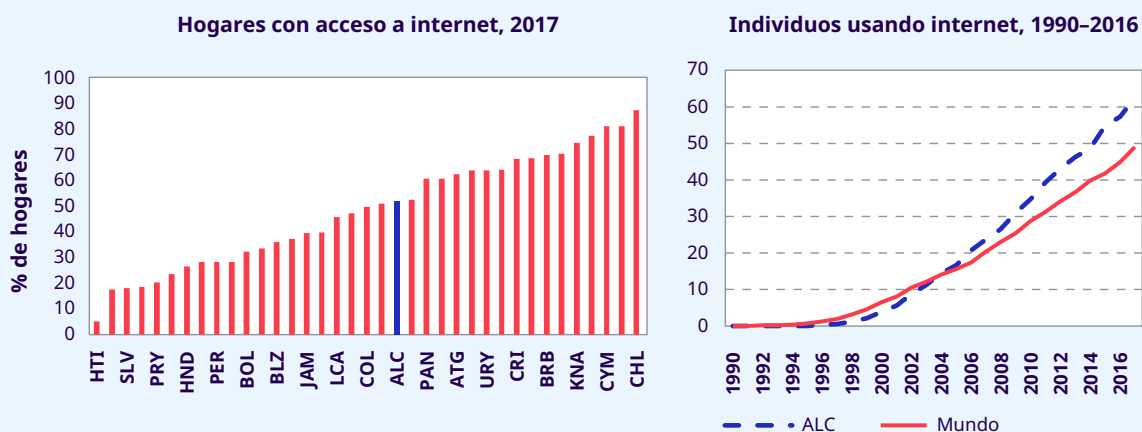
El primer facilitador es la transformación digital. Una forma simple de analizar este punto es observando la proporción de individuos u hogares con acceso a internet. Pese a que se han observado algunas mejoras, en especial desde 2005; en promedio, cerca de la mitad de los hogares de América Latina aún no tienen acceso a internet. Muchos países de América Central y algunos países del Caribe estaban significativamente debajo de este promedio regional en 2017. Cuba, El Salvador, Haití y Nicaragua mostraron las cifras más bajas, donde el acceso a internet alcanzó de 5 a 18 por ciento de los hogares. En el lado opuesto, en países del cono sur como Chile y Argentina, y en varios países del Caribe como las Islas Caimán, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis, Bahamas y Barbados, entre 70 % y 87 % de los hogares tenían acceso a internet (gráfico 3).

El uso de internet con el propósito de hacer transacciones comerciales es bastante limitado dentro de la población.



*Estimaciones para un conjunto de países incluyendo a Chile, Ecuador, México y Perú.

► **Gráfico 3.** Acceso a internet en países de América Latina y a nivel mundial, dato más reciente (porcentajes)



Fuente: bases de datos de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL (www.eclac.org/tic/flash/, acceso en enero 2021) y de la Unión Internacional de Telecomunicaciones - UIT (acceso en mayo de 2021).

Las brechas digitales también predominan al interior de los países por lugar de residencia y nivel de ingresos. Las zonas rurales tienen un porcentaje más bajo de usuarios que las zonas urbanas (OCDE et al. 2020). Asimismo, incluso en países donde el acceso a internet es alto, la brecha entre los hogares más ricos y los más pobres es de 40 a 60 puntos porcentuales. Alrededor de 85 % son usuarios frecuentes de internet en los quintiles más ricos de Uruguay y Colombia, mientras que 40 % y 20 % son usuarios regulares en los quintiles más pobres respectivamente (CEPAL 2020).

En aquellos hogares con acceso a internet, la conexión de calidad y la adquisición de dispositivos son heterogéneas entre países. El promedio de velocidad de descarga de banda ancha en 2020 variaba desde 11.9 mbps en Venezuela hasta 162.4 mbps en Chile⁴. El uso de conexiones de banda ancha de alta velocidad para negocios se duplicó entre 2015 y 2017 en Colombia (OCDE et al. 2020). La velocidad de conexión se convierte en una barrera para participar en algunas actividades como teletrabajo, uso de aplicaciones y/o para realizar transacciones. Esto también aplica para la disponibilidad de dispositivos adecuados y sistemas operativos actualizados. América Latina representó el 10 % del mercado global de *smartphones* en 2019, pero la penetración de *smartphones* varió significativamente entre países. Chile y Argentina tuvieron los registros más altos, 71 % y 66 % respectivamente en 2019, mientras que Paraguay y Perú tuvieron 43 % y 42 % respectivamente⁵.

El uso de internet con el propósito de hacer transacciones comerciales es bastante limitado dentro de la población. Las estimaciones para un conjunto de países incluyendo a Chile, Ecuador, México y Perú apuntan a que un 56 % de hogares jamás usó TIC para estas transacciones comerciales. Solo el 19 % de hogares ha realizado estas actividades al menos una vez por semana y el 25 % de hogares reportó que lo realizó menos de una vez por semana. Las estimaciones de uso de internet también reflejaron diferentes patrones por género: los hombres tienen más probabilidades de usar TIC para transacciones comerciales que las mujeres (OCDE 2020).

Desde el ángulo de las empresas, el desarrollo del e-comercio es más común para la modalidad «negocio a negocio» que «negocio a clientes». En 2018, el 64 % de empresas en Brasil y 40 % en Colombia realizaron pedidos en línea, pero solo 26 % y 21 % de ellas, respectivamente, recibieron órdenes por computadora. Respecto a las interfaces digitales, 65 % de empresas encuestadas en Brasil y 67 % en Colombia tienen una página web. En cambio, las empresas que usan internet para interactuar con autoridades públicas alcanzaron niveles más altos en 2019: 79 % en Brasil y 85 % en Colombia (OECD.Stat)⁶.

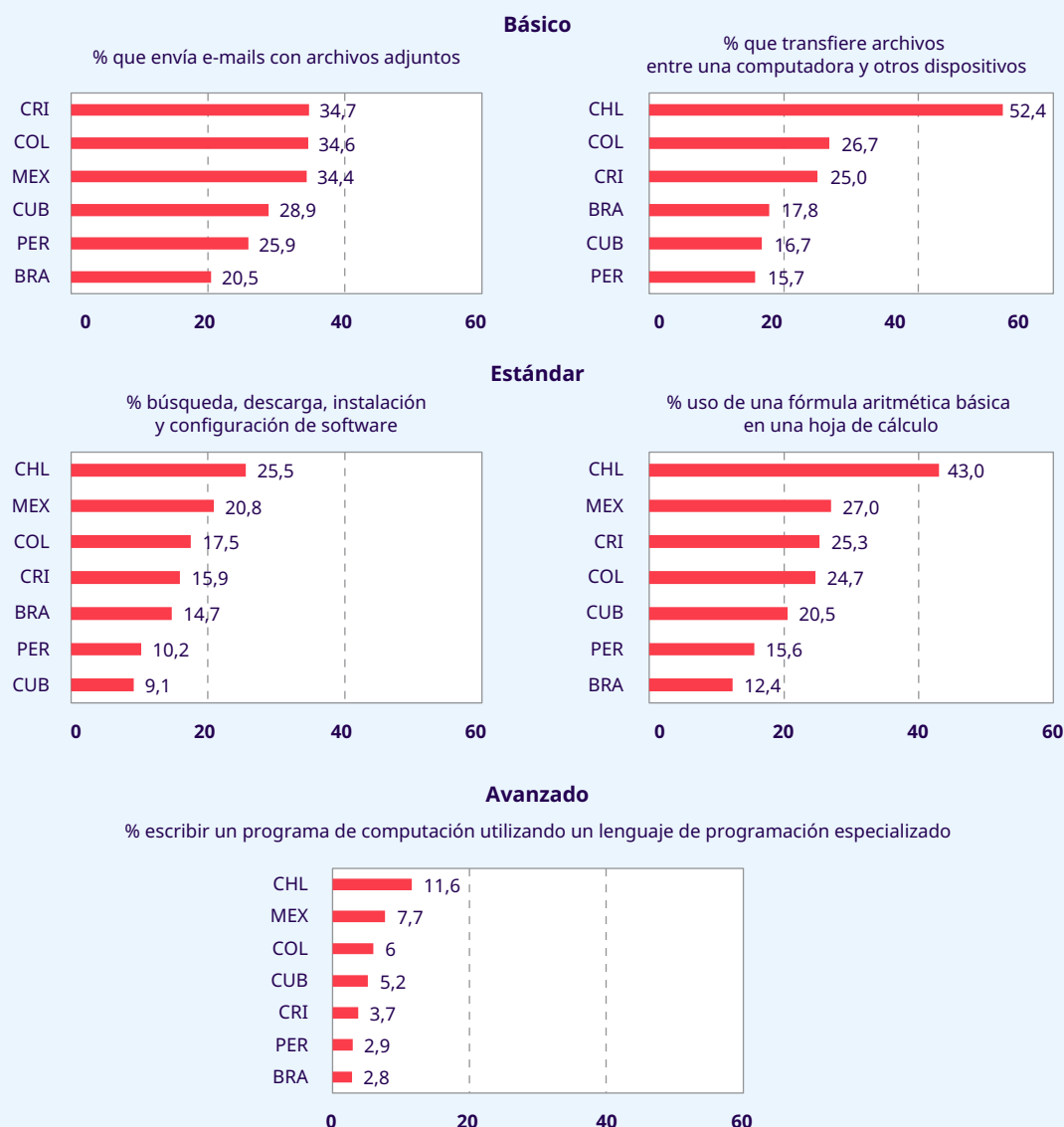
Las competencias en TIC están lejos de ser universales en muchos países de América Latina, reforzando barreras para la asimilación y uso efectivo. El conocimiento básico para el uso de dispositivos parece ser escaso entre la población joven y adulta. El porcentaje de personas capaz de enviar correos electrónicos con archivos adjuntos varía de 20 % en Brasil a 35 % en Costa Rica. La habilidad de transferir archivos entre dispositivos abarca la mitad de personas jóvenes y adultas en Chile, pero esta prevalencia es significativamente más baja en otros países. Esta se reduce en los siguientes dos países en el ranking –Colombia y Costa Rica– (gráfico 4, panel superior).

La cobertura de competencias estándar y avanzadas es incluso más baja. A lo mucho, un cuarto de personas jóvenes y adultas pueden encontrar, descargar, instalar y configurar software según los datos más recientes. La habilidad para realizar operaciones aritméticas básicas en una hoja de cálculo de Excel fue baja, a excepción de Chile. Por ejemplo, en Brasil solo el 12.4 % de personas jóvenes y adultas tenía la habilidad de realizar cálculos aritméticos básicos en una hoja de cálculo de Excel y 14.7 % podía encontrar, descargar, instalar y configurar software (gráfico 4, panel medio). Las competencias digitales avanzadas fueron difíciles de encontrar en la población. El porcentaje de personas jóvenes y adultas con competencias de codificación fue incluso más bajo, menor a 3 % en Perú y Brasil. Aunque también esté en niveles bajos, Chile muestra un mejor desempeño que el resto, alcanzando al 11.6 % de personas jóvenes y adultas.

4 CEPALSTAT, <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/> (acceso en enero de 2022).

5 Ver la base de datos de Counterpoint (acceso en 2020).

6 Los porcentajes corresponden a empresas con 10 o más trabajadores.

► **Gráfico 4.** Competencias digitales entre personas jóvenes y adultas, según complejidad y países seleccionados – circa 2018 (porcentajes)

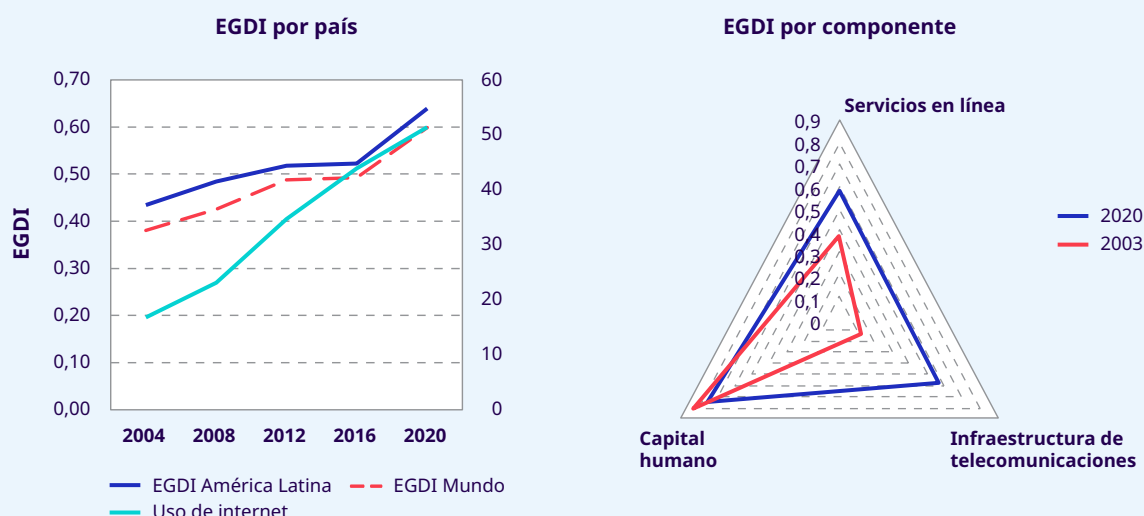
Nota: datos de 2019 para Cuba; 2018 para Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú; 2017 para Chile.

Fuente: bases de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) y la base de datos de Competencias en tecnologías de la información y comunicación (ICT Skills) – actualización de marzo de 2020.

Transformación digital del gobierno: e-gobierno

La capacidad de los gobiernos para usar TIC en la provisión de servicios públicos ha progresado en las Américas, particularmente en países de América Latina - AL (gráfico 5). Hasta el año 2015, la transformación digital del mercado de trabajo estaba ocurriendo a una velocidad más rápida que la transformación digital de la elaboración e implementación de políticas, medido por el índice de desarrollo de e-gobierno (EDGI, por sus siglas en inglés). Desde 2015, ha habido progreso significativo en el mundo y, en particular, en la región de AL. Hacia 2019, la mayoría de países ha superado el umbral “alto” y “muy alto” para el EDGI (por encima de 0.5). Cerca de la mitad de los países estuvo por encima del promedio global (0.6).

► **Gráfico 5.** Progreso del e-gobierno en América Latina, según el Índice de Desarrollo de E-Gobierno (EGDI), 2003-2020 (porcentajes)



Fuente: ONU DAES (2020).

Sin embargo, América Latina permanece detrás de países con alto rendimiento, como Canadá y los Estados Unidos. En términos de los componentes del índice, las Telecomunicaciones e Infraestructura han experimentado los mayores altos en desempeño: el gráfico es casi cinco veces más alto en 2020 comparado con 2003 (gráfico 5). El progreso en lo que se refiere a servicios en línea refleja el incremento de información disponible en línea, la existencia de datos y canales, y la posibilidad de hacerlo desde la página web⁷.

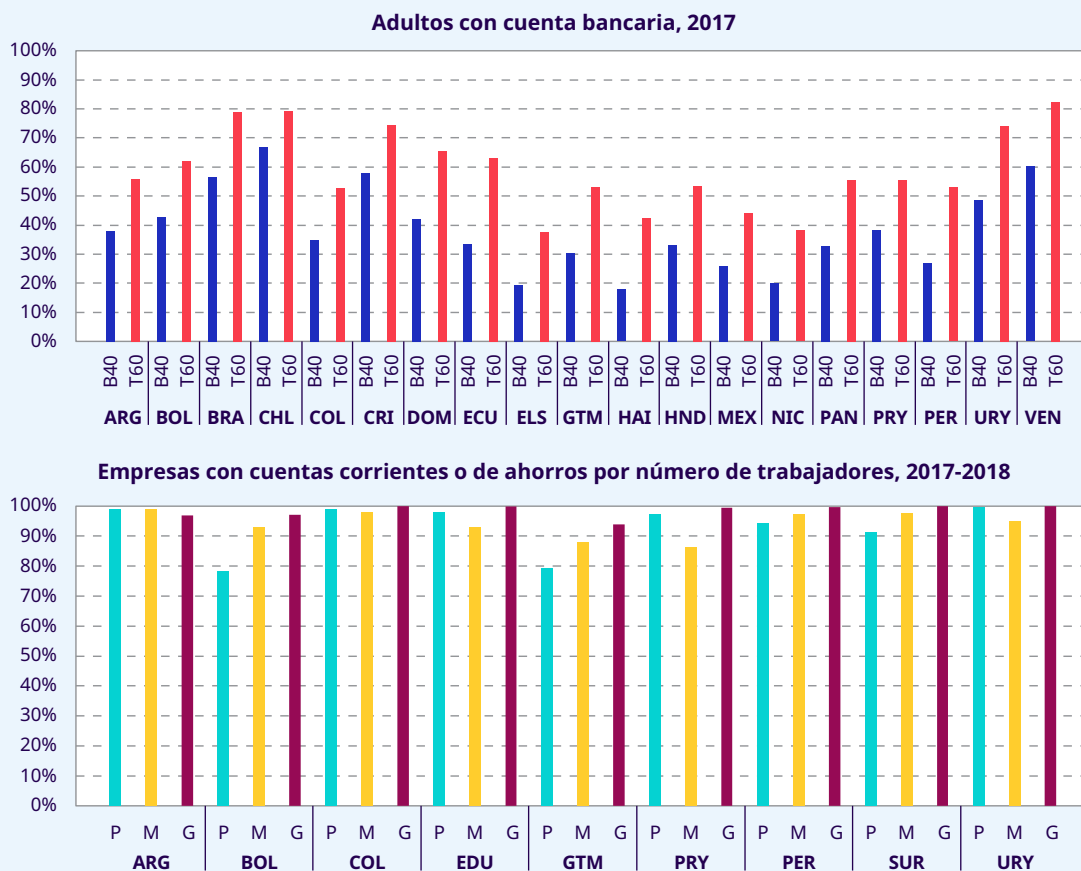
Aunque los gobiernos brindan servicios mediante interfaces en línea, no significa que estos servicios sean accesibles por toda la población. América Latina ocupa el segundo lugar en el mundo respecto a la proporción de países (84 %) que ofrecen servicios en línea para poblaciones vulnerables. Sin embargo, las brechas digitales desafían la universalidad de los e-servicios. Los trabajadores y empresas en la economía informal están entre aquellos que enfrentan infraestructura y habilidades limitadas para poder utilizar los servicios digitales que los gobiernos proporcionan.

Inclusión financiera

El acceso al sistema financiero representa una plataforma para la transición a la economía formal. La transformación de actividades económicas informales dominadas por el uso de dinero en efectivo en actividades registradas genera historial crediticio útil para solicitar financiamiento, así como nuevos vínculos para unirse a cadenas de valor formales. En el caso de individuos en América Latina, en promedio 55 % tenía cuentas bancarias y la mitad de ellos realizó transacciones bancarias en línea en 2017, según una encuesta (gráfico 6). Este porcentaje se incrementa o disminuye según los niveles de ingresos de los países y del posicionamiento de los adultos en la distribución de ingresos por país. Las diferencias entre el 40 % más pobre y el 60 % más rico varía del 30 % en Ecuador hasta 12 % en Chile (gráfico 6, panel superior). Por el lado de las empresas, la tenencia de cuentas bancarias varía de acuerdo con el tamaño de la empresa. Aunque es universal para empresas grandes entre 2017 y 2018, más del 20 % de pequeñas empresas en Bolivia y Guatemala reportaron no utilizar cuentas bancarias (gráfico 6, panel inferior).

7 La encuesta recolectó información de portales nacionales, e-servicios y e-participación a través de ministerios sectoriales, incluyendo el de empleo.

► **Gráfico 6. Inclusión financiera en América Latina 2017-18, e información sobre individuos y empresas con cuentas bancarias, 2017 (porcentajes)**



Nota: P=pequeño (5-19 trabajadores), M=medio (20-99 trabajadores), y G=gran (100 o más trabajadores); B40=40 % más pobre, y T60= 60 % más rico.

Fuente: encuesta de Empresas del Banco Mundial 2017-18 e Índice Financiero Global del Banco Mundial 2017 (acceso en enero de 2021).

La expansión de tecnologías financieras o *fintech*, por sus siglas en inglés (pagos digitales) con costos de suministro más bajos y nuevos enfoques para evaluar clientes ha sido uno de los impulsores de la inclusión financiera. La tecnología financiera ha facilitado la incorporación digital para hacer transacciones financieras mediante la verificación biométrica de identidad, aprobación inmediata de cuentas, implementación de tarjetas virtuales y firmas electrónicas. De este modo, el pago digital conecta a las empresas y emprendedores con los bancos, pero también con proveedores, trabajadores y clientes de una forma fácil y accesible (Klapper, Miller y Hess 2019). Los individuos sin cuentas bancarias ven que las billeteras digitales ofrecen una posibilidad para transferir fondos –incluyendo giros– y comprar en línea sin una tarjeta de crédito o débito. Las medidas de pago digital representan más de un tercio de las iniciativas en América Latina para promover la inclusión financiera (AT Kearney y VISA, 2018).

El brote de COVID-19 reconfigura el panorama

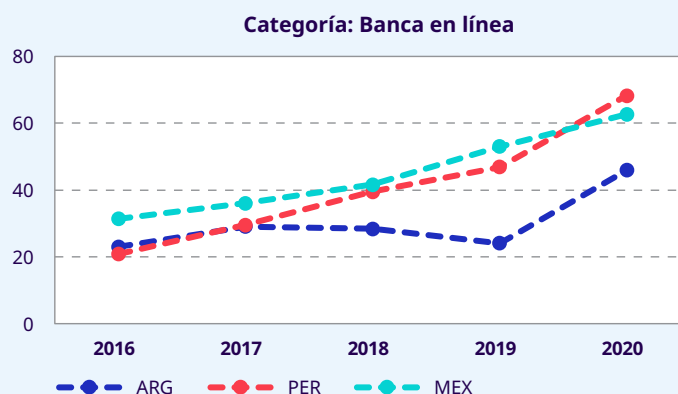
Los mecanismos para enfrentar la pandemia han implicado una transformación profunda de cómo los agentes interactúan mediante las TIC. Las estrategias de reacción a los confinamientos masivos y otras restricciones involucraron la sustitución de encuentros presenciales por otras basadas en las TIC. Esto ha incluido trabajar en forma remota, forzar a compradores y vendedores a la digitalización, simplificar procesos digitales para las prestaciones del gobierno y servicios públicos, y cambiar los pagos en dinero en efectivo por pagos digitales.

Los mecanismos para enfrentar la pandemia han implicado una transformación profunda de cómo los agentes interactúan mediante las TIC. [...]

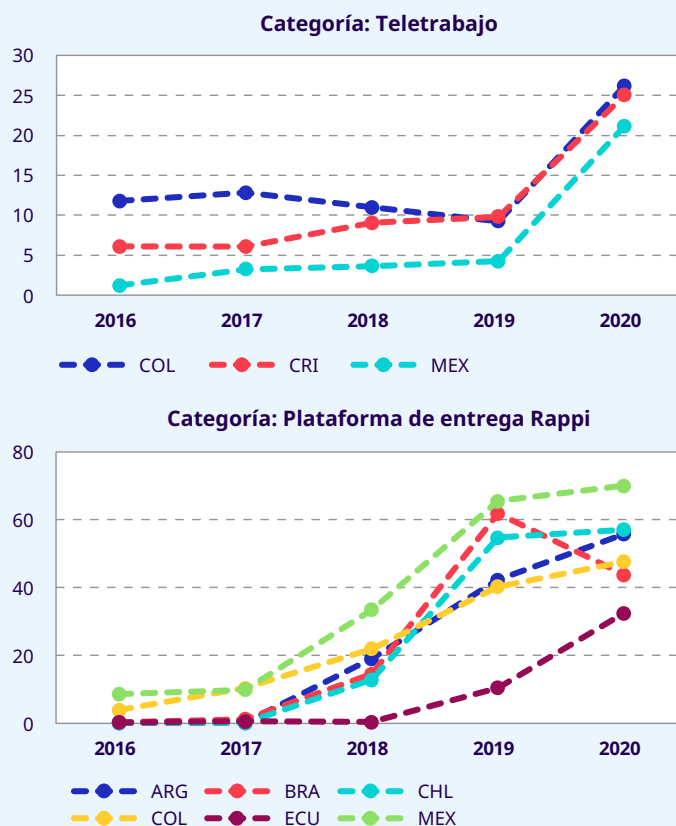
Esto ha incluido trabajar en forma remota, forzar a compradores y vendedores a la digitalización, simplificar procesos digitales para las prestaciones del gobierno y servicios públicos, y cambiar los pagos en dinero en efectivo por pagos digitales.

Desde el inicio de la pandemia, algunos servicios alcanzaron su nivel más alto de popularidad. La banca en línea, por ejemplo, alcanzó su máximo nivel de popularidad según las tendencias de Google en Argentina, México y Perú (gráfico 7). El teletrabajo ha seguido patrones similares, con picos de popularidad durante los periodos de confinamiento, que han persistido durante los siguientes meses en Colombia y Costa Rica. La popularidad de la plataforma de entregas *Rappi* aumentó drásticamente durante la pandemia en la mayoría de los países, y ha mantenido esta popularidad en Ecuador y Perú con el tiempo. En algunos países, el uso en línea ha disminuido a medida que los confinamientos se levantaban. Este fue el caso de Argentina, con la popularidad de la banca en línea y servicios de entrega, y de Colombia con los servicios de entrega (delivery) desde agosto de 2020 cuando los confinamientos se flexibilizaron. Desde que se levantó el confinamiento al final de julio de 2020, Chile experimentó una reducción en la popularidad de los servicios de entrega. Brasil y México mostraron picos de popularidad en los servicios de entrega y teletrabajo, respectivamente, que disminuyeron cuando se levantaron sus confinamientos (gráfico 7).

► **Gráfico 7.** Volverse digital durante la pandemia por Google Trends 2016-2020, según países seleccionados (porcentajes)



► Continúa...



Nota: ARG=Argentina; BRA=Brasil; CHL=Chile; COL=Colombia; CRI=Costa Rica; ECU=Ecuador; MEX=México; y PER=Perú.
Fuente: Google Trends, promedios anuales.

Hay evidencia de incremento del trabajo remoto durante los periodos de confinamiento. En Chile, el trabajo remoto se cuadruplicó: 5 % de los trabajadores cumplió con sus tareas desde el hogar antes de la pandemia, pero este porcentaje se incrementó hasta 20.3 % entre abril y junio de 2020. Los datos recolectados en otros países durante el periodo de emergencia también reflejan picos: 23.5 % en México y 19.3 % en Uruguay en abril 2020; 13 % en mayo en Brasil; y 14 % durante el segundo trimestre en Costa Rica (OIT 2020a). Estas cifras están conforme con los índices de teletrabajabilidad de la región, los cuales señalan que menos de un tercio de los trabajadores podía hacerlo remotamente (Brusseovich, Dabla-orris y Khalid 2020; Delaporte y Peña, 2020).

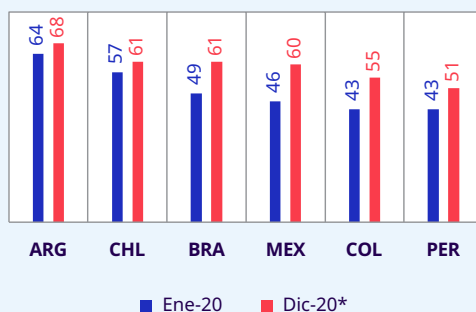
De conformidad con la tendencia mundial sin precedentes, América Latina experimentó un crecimiento fuerte del comercio electrónico durante el año 2020. Las estimaciones señalan que los clientes del comercio electrónico se incrementaron en 30 %; ascendiendo a 52 millones de clientes en línea. El mayor incremento en el porcentaje de clientes de comercio electrónico ocurrió en México, donde se estimó un crecimiento de cerca del 14 % a finales de 2020. El incremento en el porcentaje de dispositivos móviles en el mercado de comercio electrónico también fue una característica del 2020 (gráfico 8). Sobrepasando el aumento del promedio mundial (16.5 %), las ventas electrónicas en negocios minoristas se incrementaron en 19.4 % en América Latina, (Reddy y Morelix, 2020).

De conformidad con la tendencia mundial sin precedentes,
**América Latina experimentó un crecimiento fuerte
 del comercio electrónico durante el año 2020.**

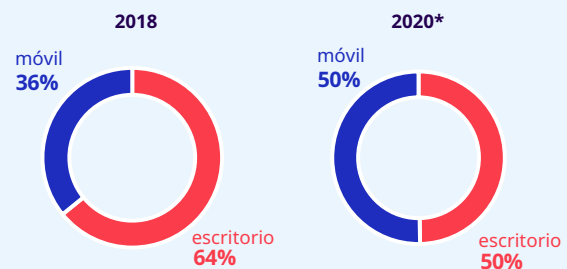


► **Gráfico 8.** Cambios en el comercio electrónico durante la pandemia de COVID-19 (porcentajes)

% de clientes de comercio electrónico
 en enero y estimado para diciembre, 2020



Porcentaje de dispositivos en el mercado
 de comercio electrónico 2020 versus 2018



Nota: *estimado. ARG=Argentina; BRA=Brasil; CHL=Chile; COL=Colombia; MEX=México; PER=Perú.
Fuente: Ebanx (2020).

El sector público aceleró la adopción de interfaces digitales después del inicio de la pandemia de COVID-19. En general, la inscripción a programas de subsidios de mitigación ha sido mayormente digital en los países. Las nuevas iniciativas para cubrir a la población objetivo tradicionalmente no cubierta por los programas sociales ha permitido identificar a poblaciones de difícil cobertura, mejorando así los registros del gobierno. Las TIC ayudaron a determinar a las personas ausentes en los registros de

seguridad social y brindarles beneficios sociales de forma eficiente. Este paso de registro ha sido la primera conexión con el sistema formal para muchos trabajadores.

La situación confirma que alcanzar a la población informal es factible y que se puede lograr rápidamente usando TIC. En Argentina, por ejemplo, las solicitudes de subsidios de emergencia para empresas afectadas por el confinamiento se realizaron mediante la página web de la autoridad tributaria y las prestaciones de emergencia se pagaron directamente en las cuentas bancarias de los trabajadores (*Asistencia de Emergencia al Trabajo y Producción*). En el caso de trabajadores informales –poblaciones de difícil cobertura– Argentina abrió un registro en línea para el programa *Ingreso Familiar de Emergencia*; esta información luego fue cruzada con la información de registros administrativos para determinar su elegibilidad. Usando registros digitales, los beneficiarios con titularidad de otros beneficios sociales fueron incluidos automáticamente en el programa. De igual forma, la elegibilidad de los solicitantes al programa de emergencia (*PyTyvõ 2.0*) en Paraguay pudo ser verificada rápidamente en línea. En Perú, el acceso a los programas de emergencia –bono para trabajadores independientes, la exoneración de la contribución a fondos de pensión a trabajadores y los subsidios para el pago de la planilla– se determinó automáticamente mediante cruces de bases de datos para identificar a la población sin cobertura de programas sociales.

Adicionalmente, algunos subsidios públicos también incluyeron la apertura de cuentas o el uso de billeteras digitales. Por ejemplo, en Brasil tomó una semana desarrollar una aplicación para permitir que los trabajadores soliciten el beneficio de emergencia denominado *Coronavoucher*, que también permitió que los usuarios abrieran una cuenta bancaria en línea. La inscripción de los trabajadores independientes para recibir ayuda económica (*Bono Independiente*) en Perú se realizó mediante una página oficial y el proceso contempló la apertura de una cuenta en *Tunki*, la billetera digital del Banco de la Nación, siguiendo procesos de seguridad. El segundo pago de esta transferencia monetaria dio pasos adicionales para la inclusión financiera: se realizó mediante otras billeteras digitales (*BIM* y *Yape*) que no requerían poseer una cuenta bancaria. En Colombia, los beneficiarios del programa de alivio a la pobreza *Ingreso Solidario*, podían elegir entre bancos tradicionales o billeteras digitales (*Nequi*) para recibir las prestaciones.

Los gobiernos también establecieron reglamentos para determinar la integración de las TIC a actividades económicas. Los marcos regulatorios para el teletrabajo (desde leyes hasta directrices) se han difundido en alrededor de 19 países desde el inicio de la pandemia (Rubio et al. 2020). La mayoría de las nuevas iniciativas sobre el trabajo remoto se implementaron sin una evaluación *ex ante* de impacto sobre el empleo. Además, la intensidad en el uso del comercio electrónico y plataformas virtuales plantea dudas sobre las normas existentes. La digitalización enfatiza la relevancia y el imperativo de la privacidad, el uso de datos personales y protocolos de ciber-seguridad.

► 3. Iniciativas en curso

El análisis de las iniciativas que involucran el uso de TIC cubrió políticas que contribuyen –incluso involuntariamente– con el avance de la formalización en distintos frentes. De acuerdo con el enfoque de política que emerge del estándar global en la Recomendación No. 204, la heterogeneidad en el empleo informal está relacionada al hecho que hacer una transición a la economía formal requiere múltiples intervenciones. Aunque muchas iniciativas de TIC no buscan la formalización *per se*, acortan los recorridos hacia la creación de empleos formales, el apoyo a la transición de la economía informal a la formal, y la prevención de la transición de la formalidad a la informalidad.

Siguiendo este marco, las iniciativas vinculadas a la e-formalidad en América Latina se categorizan en cuatro vías que facilitan la transición hacia la formalidad: productividad, incentivos, estándares y fiscalización. Muchas iniciativas se basaron en más de una de estas dimensiones. En la región de América Latina, algunas iniciativas de TIC han reducido los costos de digitalización e inclusión financiera y facilitaron el registro para impulsar las ganancias de productividad. Los gobiernos también han implementado soluciones de TIC para ofrecer beneficios inmediatos a empresas o a la registración del

► El análisis de las iniciativas que involucran el uso de TIC cubrió políticas que contribuyen –incluso involuntariamente– con el avance de la formalización en distintos frentes. De acuerdo con el enfoque de política que emerge del estándar global en la Recomendación No. 204, la heterogeneidad en el empleo informal está relacionada al hecho que hacer una transición a la economía formal requiere múltiples intervenciones.

trabajo, particularmente para empresas pequeñas y trabajadores independientes. La digitalización y el entorno virtual para el pago de obligaciones laborales y tributarias reforzó el cumplimiento en el sector formal. Los cambios regulatorios han dado paso al rol más importante de las TIC: establecer nuevas reglas para los agentes del mercado tanto en el ámbito digital como en el financiero.

Estos enfoques todavía están lejos de poder cuantificar cómo los esfuerzos existentes se trasladan en impactos en las tasas de formalización. Pese a que la recolección de datos es más sencilla en la era de los registros digitales y el monitoreo en tiempo real, la divulgación de datos y las sistematizaciones del desempeño de estas intervenciones rara vez se divulgan a nivel sectorial, y la brecha de conocimiento es incluso más amplia en los vínculos con los resultados de formalización. Más importante aún, los impactos potenciales están estrechamente relacionados a cómo estas iniciativas aisladas funcionan en conjunto.

Sobre la base del universo de e-políticas implementadas en la región de América Latina, un conjunto ilustrativo de ellas muestra sus características para facilitar la transición hacia la economía formal. Estas experiencias, muchas de las cuales combinaron las diferentes dimensiones de formalización, se analizan dividiéndolas en tres grupos según la focalización. El primero comprende e-soluciones dirigidas a promover la formalidad en unidades productivas. El segundo grupo incluye iniciativas orientadas al registro de transacciones. El tercer grupo reúne medidas para asegurar la transición de los trabajadores hacia la formalidad.

► **Gráfico 9.** Iniciativas de e-formalidad en América Latina desde el ángulo de un enfoque integrado



►► Dotar de transparencia con interfaces amigables para el cumplimiento tributario reduce el costo de inscripción para trabajadores independientes y negocios pequeños, y facilita la detección de sub-registros.

Empresas

Registro electrónico de empresas

Tarde o temprano, los países deben desarrollar servicios de registro electrónico para facilitar la inscripción de empresas nuevas. Los promotores de la adopción de TIC en el sector público no han tenido como objetivo a áreas relacionadas a temas tributarios o laborales, sino a la producción y la tecnología. En algunos países, estos intentos han sido temporales y no lograron establecerse como una política pública para la resolución de burocracias al interior del Estado y de la carga en el sector productivo.

Desde 2012, Costa Rica ofrece la inscripción de negocios mediante una plataforma en línea, *CrearEmpresa*, que reúne a los distintos organismos públicos involucrados en una ventanilla única. Inició como un componente de la iniciativa de Desarrollo de Gobierno Digital que condujo a la administración pública a adoptar la tecnología bajo el patrocinio de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital iniciando en 2006. Esta agencia, en asociación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, trabajó para simplificar la inscripción de empresas y acortar los plazos de 25 días a 18. Asimismo, Chile permitió la inscripción virtual en 2013 a través de *Tu Empresa en un día*, reduciendo el tiempo promedio de registro de 27 a 5.5 días. La mayoría de las empresas que se han registrado han sido micro o pequeñas empresas⁹. Guatemala implementó el registro electrónico como parte del Programa Nacional de Competitividad desde 2018, y los dueños de empresas y comercio en Guatemala pueden inscribirse en línea presentando la documentación y formularios requeridos¹⁰.

Uno de los componentes de la estrategia de Colombia para recuperarse de la crisis de la COVID-19 ha sido la ventanilla única para negocios, *Ventanilla Única Empresarial – VUE*, lanzada en 2020¹¹. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lideró esta iniciativa en colaboración con las cámaras de comercio en todo el país. La plataforma concentra todos los procesos necesarios para la registración de empresas en un solo lugar, reduciendo el tiempo requerido para el cumplimiento de pago de impuestos y seguridad social. Los procesos ahora pueden tomar de una hora a un día.

Declaración y pago de impuestos electrónicos

Dotar de transparencia con interfaces amigables para el cumplimiento tributario reduce el costo de inscripción para trabajadores independientes y negocios pequeños, y facilita la detección de sub-registros. Hay experiencias en las que estas plataformas también se han utilizado para abordar la formalización de beneficiarios de programas sociales que buscan formalizar su actividad tras graduarse del programa. De hecho, América Latina ha sido la región líder en facturación electrónica (OCDE et al. 2020). Este proceso comenzó en Chile (2003) seguido por México (2004), Brasil y Argentina (2006), Perú (2010), Ecuador y Uruguay (2012). Las facturaciones electrónicas no cubrieron completamente a contribuyentes grandes hasta años posteriores, y la mayoría de los países –a excepción de Brasil– incluyeron tanto a profesionales como comerciantes (Barreix y Zambrano 2018). La ventaja principal de la facturación electrónica es la

8 <https://crearempresa.go.cr>

9 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo - Boletín-RES-2016.

10 <https://minegocio.gt>

11 <https://www.vue.gov.co>

posibilidad para las agencias recaudadoras de impuestos de recibir información sobre transacciones, y contar con datos para establecer referencias cruzadas en las declaraciones de impuestos.

Argentina estableció el régimen simplificado *Monotributo* para que trabajadores independientes trasladen su inscripción e informes de ventas/honorarios en línea. Tras una década de implementación, el sistema ha pasado gradualmente de facturas físicas a un formato electrónico. Este requisito de facturación electrónica comenzó con las categorías de contribuyentes de ingresos más altos, volviéndose obligatorio para todas las categorías de ingresos en 2019. Los cuentapropistas con derecho al régimen subsidiado – *Monotributo Social* todavía están exentos de entregar facturas electrónicas. En Paraguay, la inscripción en línea al régimen simplificado *Resimple* para trabajadores independientes y propietarios de pequeñas empresas comenzó en 2020, y los impuestos asociados se pagan trimestralmente mediante billeteras digitales, tarjetas de crédito/débito, y redes de pago multi-plataforma. La presentación de declaraciones juradas también se realiza en línea al final de cada año fiscal. Aunque este régimen comenzó con facturas físicas, tiene el propósito de operar solo con facturas digitales. Después del inicio de la pandemia, la plataforma se utilizó para formalizar a los beneficiarios del programa de emergencia *Ptyvyõ 2.0* (recuadro 1).

► **Recuadro 1.** Brindando subsidios y formalizando: el programa *Ptyvyõ 2.0* en Paraguay

El programa de subsidios *Ptyvyõ* ha sido parte de la respuesta del gobierno ante la pandemia para aliviar el choque económico que sufrieron los trabajadores informales en los sectores de hoteles, restaurantes, turismo, servicios y comercio. Los trabajadores independientes y dependientes de pequeñas empresas están incluidos en la población objetivo, además de trabajadores formales que fueron despedidos al inicio de la pandemia cuando se impusieron las primeras restricciones. La Ley Nro. 6587 estableció que los beneficiarios debían registrarse ante la autoridad tributaria (Secretaría de Estado de Tributación) para calificar al beneficio. En este caso, los titulares de programas para independientes debían inscribirse a *Resimple* para volverse elegibles.

Fuente: Ley N° 6857.

Registros digitales de inscripción de empleados

Mantener registros digitales en tiempo real sobre vínculos laborales facilita la inspección y detección de sub-registros. La mayoría de las iniciativas de gobiernos y empleadores cuentan con ventanillas digitales, pero algunas iniciativas también incluyen una para los empleados.

En Argentina, la Inspección del Trabajo utilizó tecnología para mejorar la eficacia como parte de la política de formalización liderada por el Ministerio del Trabajo. Un acuerdo entre el Ministerio y la Autoridad Tributaria creó la base de datos *Mi Simplificación* en 2006, la cual registra las relaciones laborales de las empresas. Sobre esta base, el Ministerio lanzó una estrategia en 2011 para detectar y penalizar el incumplimiento de las regulaciones. La posibilidad de realizar inspecciones utilizando *tablets* que reportan datos en tiempo real ha acortado el periodo entre inspecciones y penalidades, informando automáticamente a la Autoridad Tributaria. Como resultado, los plazos para determinar penalidades se redujeron de 40 días a solo uno.

En Brasil, el sistema de contabilidad digital que gestiona los requisitos tributarios y laborales, *eSocial*, obligó a las empresas a automatizar y conectar diferentes procesos para enviar información sobre el empleo y cumplimiento de la seguridad en el lugar de trabajo. Este registro centralizado permite establecer procesos de inspección y definir penalidades. En 2017, *eSocial* consolidó datos de empleo para la mayoría de las empresas y el Ministerio del Trabajo digitalizó la antigua *Carteira de Trabalho*, el registro de historial laboral y contribuciones a la seguridad social de los trabajadores. Así, esta nueva versión de la *Carteira* ahora está conectada a *eSocial* para simplificar el registro de las empresas y facilitar el acceso de los trabajadores a la información. De acuerdo con datos oficiales, más de 303 millones de personas han accedido a la *Carteira de Trabalho* digital desde enero de 2019. Posiblemente debido a la pandemia de

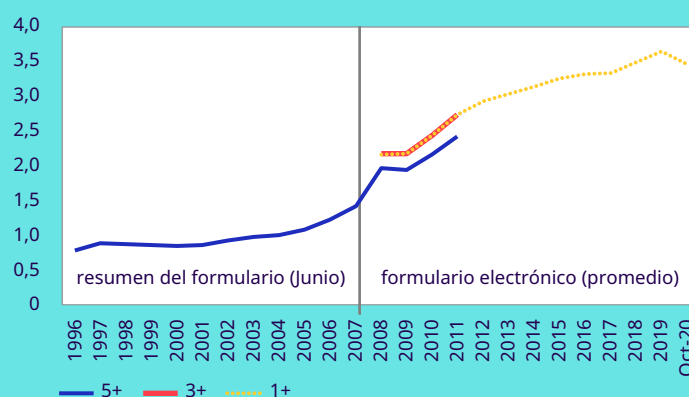
la COVID-19, este documento digital ha experimentado un incremento significativo de nuevos usuarios, accesos y descargas. En 2020, hubo más de 270 millones de visitas. Se puede acceder y descargar el documento con facilidad en versiones para Android e IOS. Ya hubo más de 24.2 millones de descargas¹².

En Perú, conforme al sistema de planilla electrónica establecido en 2007, las empresas deben presentar informes mensuales sobre trabajadores, pensionistas y proveedores de servicios a la autoridad tributaria mediante *T-Registro*. Este registro recopila datos laborales y de seguridad social. Además, las empresas deben completar un formulario electrónico mensual –*PLAME*– para reportar la información requerida para realizar los pagos. La implementación ha significado una mejora en la cobertura del trabajo formal en el sector privado por el Ministerio del Trabajo (recuadro 2).

► **Recuadro 2.** Los registros digitales sobre relaciones laborales, el caso de la planilla electrónicas en Perú

Antes del formulario electrónico, solo 26,000 empresas reportaron sus datos de nóminas de pago cada año. Cuando se implementó el formulario electrónico, cerca de 200,000 empresas reportaron información mensual sobre sus empleados. El empleo formal también ha aumentado, de 1.1 millones en 2005 a 2.4 millones de trabajadores en 2011 para empresas con cinco trabajadores o más. Los informes sobre registros administrativos no distinguen por empresas luego de 2011, pero las cifras sugieren que este proceso de inscripción electrónica ha continuado creciendo.

Empleo privado en formularios físicos y formularios electrónicos por tamaño de empresa, 1996-2020 (millones de trabajadores)



Nota: datos preliminares para el año 2020.

Fuente: Díaz (2014) e información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE.

En Colombia, el formulario electrónico para las contribuciones de la seguridad social –*Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA*– unificó subsistemas para simplificar el cumplimiento de pagos de seguridad social y redujo costos administrativos. Trabajadores y empresas pueden registrar sus contribuciones a esquemas de riesgos de salud u ocupacionales mediante el formulario electrónico con asistencia de un teleoperador (y pagar mediante transferencias electrónicas). La inscripción de trabajadores mediante formularios electrónicos se exige a pequeñas empresas en contextos informales que postularon a las prestaciones contempladas en la Ley de Formalización de 2010. El costo de preparación de los formularios con ayuda telefónica era 8 veces más alto que con los formularios electrónicos en 2017 (Pino Castillo et al. 2019). La *PILA* ha brindado transparencia a las contribuciones de la seguridad social (Segura Ponte, 2019).

¹² www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/02/carteira-de-trabalho-digital-ultrapassa-303-milhoes-de-acessos.

Mejora de la productividad

La formalización de trabajadores independientes que dirigen negocios pequeños no es solo una cuestión de inspección y sanción por incumplimiento de las regulaciones. La falta de acceso a TIC requiere apoyo integral para convertirlos en usuarios de soluciones digitales.

En México, la iniciativa *Tableta Concanaco* ilustra esta posibilidad. El esquema tributario simplificado y transitorio denominado *Régimen de Incorporación Fiscal* busca la formalización de trabajadores independientes no profesionales y dueños de negocios pequeños cuyos ingresos estén debajo de un umbral y estén inscritos en la iniciativa de formalización *Crezcamos Juntos*. Como parte de un paquete, este ofrece una *tablet* (tableta) subsidiada durante el proceso de registro, llamada *Tableta Concanaco*. Este dispositivo subsidiado incluye conexión a internet gratis durante un año y *software* de registros de ventas, comercio electrónico y facturas electrónicas. También incluye un punto de venta móvil (*point of sale* o POS) sin cargos mensuales ni cantidad mínima de facturas. Cada persona registrada recibe asesoría sobre cómo aprovechar el programa para hacer una transición hacia la formalidad. La iniciativa busca la formalización facilitando tanto la gestión empresarial como el cumplimiento tributario (recuadro 3).

► Recuadro 3. Impulsando la productividad y la formalización: la Tableta Concanaco en México

Antecedentes. La asociación entre la Comisión Nacional de la Productividad, la Autoridad Tributaria, el Instituto Nacional de Emprendedores y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo lanzó el programa Tableta Concanaco. Esta iniciativa se enfoca en incrementar la productividad de pequeñas y medianas empresas mediante la adopción de TIC.

¿Qué es la Tableta Concanaco? Es una tableta (*tablet*) para pequeñas y medianas empresas en la cual los emprendedores pueden publicar los bienes y servicios que ofrecen con facilidad. También incluye una modalidad para la venta de tiempo de uso para clientes, que es una forma importante de aumentar el volumen de ventas. Este incluye un terminal de punto de venta (POS por sus siglas en inglés) y conexión a internet, que se ofrece de forma gratuita durante el primer año. El POS permite que los emprendedores acepten pagos mediante tarjetas de crédito y débito (aunque los pagos en efectivo también son posibles), crear registros electrónicos de sus ventas, emitir facturas formales y monitorear sus inventarios. El uso de estas tabletas ayuda a los emprendedores a vender sus productos y servicios con facilidad, permitiéndoles ofrecer nuevos productos (como tiempo de uso) y facilita la emisión de facturas, gestión de inventario, contaduría y declaraciones de impuestos.

Resultados: El proyecto alcanzó a 15,086 empresas de un régimen tributario especial para PyMEs (*Régimen de Incorporación Fiscal*). El proyecto ha verificado que 89 % de los beneficiarios hicieron declaraciones de impuestos.

Los resultados de formalización principalmente se relacionan con un incremento en el registro de empresas y declaraciones de impuestos. Aunque la *tablet* facilita la formalización de trabajadores, no asegura el registro en la entidad fiscal y en la entidad del seguro social, pues son procesos realizados por separado.

Fuente: entrevista con Octavio García, Vicepresidente de Asuntos Laborales, Concanaco-Servytur.

Transacciones económicas

Acelerar la adopción de tecnologías implica la posibilidad de registrar transacciones económicas que actualmente ocurren sin registro. En la promoción de la formalización, este es una especie de atajo para visibilizar interacciones sin registro fuera del alcance de las reglas tributarias o laborales.

Pagos digitales

La actualización de los reglamentos del sistema financiero ha permitido a los entrantes al mercado, como empresas de tecnología financiera (*fintech*), extender la cobertura de sus servicios financieros y, en consecuencia, la trazabilidad de sus transacciones. La actualización introdujo competitividad y accesibilidad al promover interoperabilidad y separar los servicios bancarios de la banca tradicional. Uruguay, por ejemplo, brinda incentivos tributarios mediante la ley de inclusión financiera para usar pagos digitales para transacciones, como pago de planillas, honorarios de trabajadores por servicios profesionales, y pago de impuestos, particularmente para pequeñas empresas. Los incentivos incluyen subsidios para la adopción de terminales de puntos de venta (POS) para pequeñas empresas, expansión de interoperabilidad, requisitos de menor retención de impuestos para ventas electrónicas, y reducción de comisiones en cajeros automáticos. Perú ofreció incentivos tributarios –impuesto a las ventas– para el desarrollo de tecnología financiera. Sin embargo, a diferencia de Uruguay, las decisiones normativas son aisladas y carecen de marcos regulatorios en el sector de tecnología financiera que ofrezcan cierta predictibilidad para impulsar su desarrollo.

El Banco Central de Brasil estableció nuevas normas para la banca abierta en 2019. Los reglamentos fomentan *startups* de tecnología financiera, eliminando los requisitos previos para asociarse con bancos tradicionales que ofrecen servicios financieros. La legislación de 2018 de México para regular el sector de tecnología financiera cubre el financiamiento participativo, criptomonedas y billeteras digitales. Sin embargo, a la fecha, solo una compañía de tecnología financiera ha obtenido autorización para funcionar.

Trabajo mediante plataformas digitales

La forma para integrar plataformas digitales a las normas que rigen las transacciones formales está lejos de resolverse. El *trade-off* entre protección de los trabajadores y rentabilidad de negocios desafía el énfasis que debería tener la transición hacia la formalidad. En Chile, el proyecto *Mi jefe es una app* se debate en el parlamento para regular a los trabajadores de plataformas digitales como *Uber Eats* o *Rappi*. El componente clave del debate es cómo abordar la precariedad de las condiciones de trabajo. En 2020, la *Ley Uber* estableció requisitos vinculados a la calidad de la prestación de servicios para los conductores que trabajan en plataformas de transporte, incluyendo la licencia de conducir profesional, y ciertas características del auto para ofrecer servicios, así como registros de venta con factura.

Plataformas digitales e impuestos

Detectar transacciones no registradas mediante iniciativas tributarias es una actividad poco común en la región. Brasil cuenta con uno de los pocos ejemplos de programa anti-evasión de impuestos, la *Nota Fiscal Paulista*, que se lleva a cabo en Sao Paulo. La agencia tributaria lanzó una plataforma donde los clientes pueden registrar facturas de sus compras para calificar para beneficios como reembolso de impuestos y premios de lotería mensuales. La información se verifica en línea para detectar el incumplimiento de reportes de venta de las empresas. Este incentivo anima a los clientes a solicitar facturas cuando realizan compras, y los resultados de la evaluación revelan que ha funcionado (recuadro 4).

► **Recuadro 4.** Incentivos para auditoría de clientes: la Nota Fiscal Paulista en Brasil

Antecedentes. El gobierno de la ciudad de Sao Paulo creó este programa en 2007 para evitar la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El programa ofrece recompensas monetarias a los clientes por exigir recibos y cargarlos a la página web de la autoridad tributaria, creando así una cuenta virtual asociada a su número de seguridad social. Esta información se verificaba con los registros digitales de los recibos electrónicos que enviaron las empresas.

Incentivos. Al realizar compras, el cliente puede pedir el recibo y brindar su número de seguro social para incluirlo en el recibo. Al hacer esto, el consumidor recibe 30 % de reembolso por IVA acumulado en esa compra. Por cada USD 50 en recibos cargados al mes, el consumidor recibe un ticket de lotería.

Resultados. La evidencia apunta a cambios en la conducta de reporte de información de las empresas:

- Comparando los ingresos reportados de establecimientos que en su mayoría venden a consumidores finales con establecimientos que venden a otras empresas, los ingresos reportados aumentaron en al menos un 22 % en el transcurso de 4 años.
- El cumplimiento fue más alto entre empresas con muchas transacciones, sugiriendo que la colusión entre empresas y clientes es más difícil de mantener en estos contextos.
- Las empresas reportan 14 % más recibos y 6 % más ingresos tras recibir el primer reclamo de los clientes.

Fuente: Naritomi 2015.

Trabajadores

Inscripción de trabajadores al seguro social

Facilitar el cumplimiento de contribuciones de seguridad social para el trabajo doméstico y pequeñas empresas mediante plataformas virtuales ha sido una de las estrategias para formalizar la alta informalidad de las relaciones laborales. Uruguay desarrolló una aplicación, *BPS Trabajo Doméstico*¹³, en la cual los empleadores de hogares pueden registrar a personas trabajadoras domésticas y pagar las contribuciones a la seguridad social. De igual forma, los empleadores de hogares en Argentina registran a las personas trabajadoras domésticas, gestionan vacaciones, licencias y pagos mediante la aplicación *Casas Particulares*¹⁴. Las personas trabajadoras también pueden usar esta aplicación para buscar sus registros de contribuciones a la seguridad social.

Ingresos laborales y pago de beneficios sociales en el sistema financiero

Trasladar los pagos en efectivo hacia el sistema financiero no es un ejercicio trivial en muchos países. En Uruguay, como parte de la Ley de Inclusión Financiera de 2014, el uso de efectivo fue desincentivado con el propósito de expandir las transacciones mediante el sistema financiero. En 2017, el Banco Central de Uruguay rigió que las nóminas de pago obligatorias, los ingresos de trabajadores independientes y los beneficios de programas sociales se debían pagar mediante cuentas bancarias o billeteras digitales. Otra característica de esta regulación se basó en los derechos de los trabajadores a elegir la institución financiera para abrir una cuenta gratuita para así promover la competencia y el desarrollo del sector financiero. Los reembolsos de IVA es uno de los incentivos para fomentar la participación. El uso de

¹³ <https://www.bps.gub.uy/10004/aplicaciones-moviles.html>

¹⁴ <https://casasparticulares.afip.gob.ar/default.aspx>

tarjetas se ha cuadruplicado y el uso de terminales de Puntos de Venta (POS) se ha multiplicado por siete en un periodo de dos años tras la implementación¹⁵.

La voz de los trabajadores en la inspección del trabajo

Recolectar los reclamos de los trabajadores o información sobre condiciones de trabajo usando interfases en línea ha servido para mejorar los procesos de inspección laboral. En México, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social recibe a través del sistema *Centro de Mando* las quejas de los trabajadores sobre el proceso de inspección, protegiendo la información personal para mejorar la supervisión. Los trabajadores completan campos obligatorios en los e-formularios para acelerar el proceso.

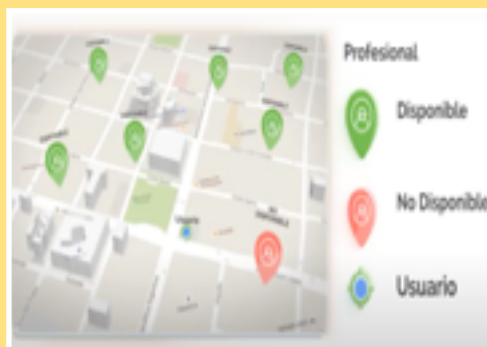
Conectar a cuentapropistas con servicios públicos

El uso de incentivos para empresas al inicio del proceso de registro ha sido otro punto de entrada para la formalización. En Paraguay, la aplicación móvil *Consigo*, lanzada a finales de 2015, se usó para registrar a graduados de programas de formación profesional (recuadro 5). Pese a su gran éxito en ciudades grandes, esta iniciativa se discontinuó en 2018 tras cambios en la administración gubernamental.

► **Recuadro 5.** Servicios de intermediación para trabajadores independientes, el caso de Consigo en Paraguay

La primera fase de esta aplicación consistía en la inscripción para ofrecer servicios como fontanería y electricidad aprovechando para mostrar su certificado de capacitación y georreferenciación para juntar a los proveedores de servicios con los clientes según su ubicación.

De forma progresiva, se ofreció servicios complementarios como inscripción en la autoridad tributaria para proporcionar facturas, así como tener acceso a cuentas bancarias.



Fuente: comunicaciones personales con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay.

¹⁵ FELABAN (2017).

►► **Es hora de que se debatan abiertamente los aspectos ocultos de la transformación digital.** Los gobiernos y actores sociales podrían incluir las regulaciones de privacidad, protección de datos personales y ciberseguridad en la ejecución de políticas en el diálogo social.

► 4. El camino por delante

Las políticas de e-formalización se abren paso en la región de América Latina, aunque con muchos desafíos y brechas persistentes en términos de infraestructura, conocimiento y acceso a nuevas tecnologías. Uno de los impulsores de esta evolución ha sido la priorización de la discusión y la implementación de políticas de formalización en las décadas previas. Las políticas de formalización, sin embargo, generalmente permanecen separadas de las políticas de digitalización, y muchos países aún se encuentran rezagados en términos de transformación digital. La convergencia de las políticas de formalización (o de mercado laboral) y las de digitalización acarrean un enorme potencial hacia el futuro.

La pandemia de la COVID-19 ha desafiado a los países de América Latina a repensar cómo el sector público requiere de la transformación digital para construir resiliencia, particularmente para los trabajadores y unidades económicas informales. La región enfrenta múltiples brechas que superan que mantienen a los trabajadores y empresas de la economía informal en gran desventaja y exclusión del beneficio de las TIC.

En este contexto, la pandemia ofrece una posibilidad de progreso adicional con una agenda de e-formalización. Las inversiones en infraestructura TIC se han vuelto más atractivas y los trabajadores informales –generalmente invisibles en los registros del sector público– han podido ser identificados y registrados digitalmente. Estos dos ángulos de política pública ofrecen una oportunidad para relanzar las estrategias de transición hacia la formalidad: aprovechando la adopción de TIC mientras que, al mismo tiempo, se toman en cuenta los obstáculos remanentes.

Incluso cuando las brechas de TIC se puedan cerrar, la e-formalidad seguirá como una herramienta adicional para el conjunto de políticas que abordan la formalización. Las iniciativas de e-formalidad no se pueden desarrollar de forma aislada, deberían facilitar la modernización de los impulsores tradicionales o rutas hacia la formalización: productividad, incentivos, normas y supervisión.

Considerando que formalización es una etapa posterior al registro, la adopción de TIC ayuda a acortar esta vía al aumentar la productividad tanto del sector privado como público. Por ejemplo, reduciendo costos para conjugar múltiples fuentes de información para políticas de formalización, como inspección de trabajo, apoyo para las transiciones y protección de los trabajadores vulnerables. Las soluciones basadas en big data junto con el surgimiento de esquemas de aprendizaje automático (machine learning) dan luces sobre las prioridades y el momento de mayor eficiencia en la implementación de políticas.

Los déficits respecto a la generación de evidencias sobre políticas de formalización tienen menos excusas con la digitalización. Por lo tanto, la adopción de TIC en el contexto de formulación de políticas expande la posibilidad de cerrar esta debilidad recurrente.

La sostenibilidad de las iniciativas frente a los cambios de gobierno también es un tema recurrente en la agenda para América Latina. A menudo, programas innovadores y exitosos se han desactivado cuando una nueva administración llega al poder, dispersando el conocimiento acumulado y truncando el círculo de aprendizaje completo.

Es hora de que se debatan abiertamente los aspectos ocultos de la transformación digital. Los gobiernos y actores sociales podrían incluir las regulaciones de privacidad, protección de datos personales y ciberseguridad en la ejecución de políticas en el diálogo social. Existe una necesidad de discutir ampliamente estos temas para transformarlos en herramientas adecuadas que faciliten la transición a la formalidad.

► Referencias

- Agur, I.; S. Martínez; y C. Rochon** (2020). "Digital financial services and the Pandemic: Opportunities and Risks for Emerging and Developing Economies" (Servicios Financieros Digitales y la Pandemia: Oportunidades y Riesgos para Economías Emergentes o en Desarrollo), Special Series on COVID-19, Fondo Monetario Internacional.
- Arias, C.; P. Carrillo; y J. Torres** (2020). "Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales en el Ecuador", Documentos de Proyectos, CEPAL – Cooperación Alemana.
- AT Kearney & VISA** (2018). "Digital Payments and the Global Informal economy" (Pagos Digitales y la Economía Informal Global).
- Auer, R.; G. Cornelli; y J. Frost** (2020). "Covid-19, cash, and the future of payments" (Covid-19, efectivo, y el futuro de los pagos), BIS Bulletin No. 3, Bank of International Settlements.
- Barreix, A. y R. Zambrano** (eds.). (2018). «La Factura Electrónica en América Latina», Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y Banco Interamericano de Desarrollo
- Brussevich, M., E. Dabla-Norris, y S. Khalid** (2020). "Who will bear the brunt of lockdown policies? Evidence from tele-workability measures across countries" (¿Quién sufrirá las consecuencias de las políticas de confinamiento? Evidencia de las medidas de teletrabajabilidad a través de los países), IMF Working Paper WB/20/88.
- CEPAL** (2020). «Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19», Informe Especial COVID-19 No. 7, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL y OIT** (2019). «El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral», Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, No. 20.
- Chacaltana, J.** (2020). "Rapid response to COVID-19 under high informality? The case of Peru" (¿Respuesta rápida a la COVID-19 bajo informalidad alta? El caso de Perú), ILO Note, Organización Internacional del Trabajo.
- Chacaltana, J. y V. Leung** (2020). "Pathways to formality: Comparing policy approaches in Africa, Asia and Latin América", chapter 5 in "Global Employment Policy Review 2020 – Employment policies for inclusive structural transformation" («Vías hacia la formalidad: Comparando enfoques de políticas en África, Asia y América Latina», capítulo 5 en «Revisión de Políticas de Empleo Global 2020 – Políticas de empleo para una transformación estructural inclusiva»), Organización Internacional del Trabajo.
- Chacaltana, J.; V. Leung; C. Ruiz y E. Vezza** (2018). "¿Pueden ayudar las nuevas tecnologías a la transición a la formalidad?: e-formalidad", Capítulo 7 en Salazar-Xirinachs & Chacaltana (eds), Políticas de Formalización en América Latina –Avances y desafíos, Oficina Internacional del Trabajo.

- Delaporte, I. y W. Peña** (2020). "Working from home under COVID-19: Who is affected? Evidence from Latin American and Caribbean countries" (Trabajando desde casa bajo la COVID-19: ¿Quién se ve afectado? Evidencia de países de América Latina y el Caribe), GLO Discussion Paper, No. 528.
- Díaz, J. J.** (2014). "Formalización empresarial y laboral", en Infante, R. y Chacaltana, J. (eds.) (2014). Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Perú. OIT/CEPAL, Santiago de Chile.
- Duab, M.; A. Domeneyer; A. Lamaa, y F. Renz** (2020). "Digital public services: How to achieve fast transformation at scale" (Servicios públicos digitales: Cómo lograr una transformación rápida a escala), McKinsey & Company.
- Ebanx** (2020). "Beyond borders 2020 – 2021. A study on the state of cross-border e-commerce in Latin América, Focus in Brasil, Chile, Colombia and Mexico" (Más allá de las fronteras 2020 – 2021. Un estudio sobre el estado del e-comercio transfronterizo en América Latina, Enfoque en Brasil, Chile, Colombia y México).
- Ernst & Young** (2017). "Reducing the shadow economy through electronic payments" (Reducir la economía sumergida mediante pagos electrónicos).
- Presidencia del G20 en Argentina** (2018). Digitalisation and informality: Harnessing digital financial inclusion for individuals and MSMEs in the informal economy" (Digitalización e informalidad: Aprovechando la inclusión financiera digital de usuarios y PYMEs en la economía informal), G20 Policy Guide.
- Asociación GSM** (2020). «La Economía Móvil en América Latina 2020», Asociación GSM.
- Hart, K.** (2001). "Money in an Unequal World" (Dinero en un Mundo Desigual), Keith Hart and his Memory Bank. Texere.
- Kanvour, R.** (2009). "Conceptualising Informality: Regulation and Enforcement" (Conceptualizando la Informalidad: Regulación y Aplicación), IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series No. 4186.
- Klapper, L.; M. Miller; y J. Hess** (2019). "Leveraging digital financial solutions to promote formal business participation" (Potenciar las soluciones financieras digitales para promover la participación de negocios formales), El Banco Mundial.
- Mastercard-AMI** (2020). «La banca digital en América Latina: Mejores prácticas y el giro hacia la banca como servicio», Mastercard y Americas Market Intelligence.
- Medina, L. y F. Schneider** (2019). "Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the official one" (Aclarando la Economía Sumergida: Una Base de Datos Global y la Interacción con una oficial), CESifo Working Paper No. 7981.
- Naritomi, J.** (2015). "Consumidores como inspectores fiscales", Documento de trabajo, London School of Economics.
- OCDE** (2020 et al). «Perspectivas Económicas de América Latina 2020: Transformación Digital para una Mejor Reconstrucción», Centro de Desarrollo de la OECD-CAF-CEPAL-Comisión Europea.
- ____ (2020). "Making the most of Technology for Learning and Training in Latin América" (Aprovechando al máximo la Tecnología para Aprendizaje y Capacitación en América Latina), OECD Skills Studies.
- OIT** (2017). "Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados", Informes Técnicos /2, OIT Cono Sur.
- ____ (2018), «Mujeres y Hombres en la Economía Informal: Un Panorama Estadístico», tercera edición, Organización Internacional del Trabajo.
- ____ (2020a). "Panorama Laboral 2019", Oficina Internacional del Trabajo.
- ____ (2020b). «Paraguay: Impactos de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos», Noticia Técnica País, Organización Internacional del Trabajo.

- ONU-DAES**, (2020). «Encuesta sobre E-Gobierno, 2020 –Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible.Incluye anexo con respuesta al COVID-19», Organización de las Naciones Unidas.
- Pino Castillo, S.; J. Aristazábal; y J. Ponce Bravo** (2019). “Hacia la revisión de la estructura de costos de los operadores de la PILA”, Perspectiva.
- Pinto Santa Cruz, A.** (1965). “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, El Trimestre Económico 32 (125(1)).
- Reddy, S. y A. Morelix** (2020). “Companies now face an urgent choice: go digital, or go bust” (Actualmente las compañías enfrentan una decisión urgente: volverse digitales o irse a la quiebra), artículo de World Economic Forum.
- Rubio, M.; G. Escaroz; A. Machado; N. Palomo; L. Vargas; y M. Cuervo** (2020). “Protección Social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe”, III Edición: Seguridad Social y Mercado Laboral, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) y UNICEF LACRO-Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Salazar-Xirinachs & Chacaltana** (2018). Políticas de Formalización en América Latina –Avances y desafíos, Oficina Internacional del Trabajo.
- Segura Ponte, S.** (2019). “Impactos que se generan en el manejo de la nómina en cuanto a los nuevos lineamientos definidos por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP”, Universidad Santiago de Cali.



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

▶ ilo.org/americas

▶   OITAmericas

▶  oit_americas