Organización Internacional del Trabajo

FORLAC 2.0

Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe

2024-2030



Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe

2024-2030

Organización Internacional del Trabajo

FORLAC 2.0

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2024

Primera edición 2024

 Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase https://creativecommons.org/licences/by/4.0/deed.es. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2024, © OIT

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220408070 (impreso)

ISBN: 9789220408087 (pdf web)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT 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 o límites.

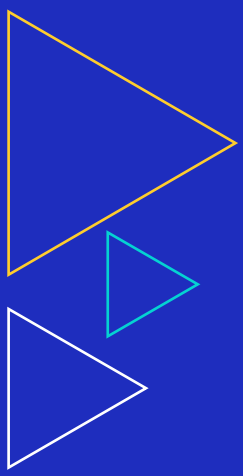
Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

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

Impreso en Perú

Advertencia

El uso del lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Índice

Agradecimientos 7
Siglas 8
Prólogo 9
Resumen 10
Introducción 12
1. Aspectos conceptuales 13
2. Contexto regional 16
3. Estrategia 28
3.1 Objetivos 29
3.2 Premisas 29
3.3 Teoría de cambio 33
3.4 Marco integrado de políticas para la formalización 39
3.5 Portafolio de servicios y cooperación técnica de la OIT 45
3.6 Diálogo social y cocreación 51
4. Hoja de ruta 56
5. Monitoreo y evaluación 59
6. Modelo de gestión 61
7. Programación, presupuesto y movilización de fondos 63
8. Comunicación 66
Referencias bibliográficas 68
Anexos 70

Agradecimientos

La Directora Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe, Ana Virginia Moreira, manifiesta su reconocimiento y profundo agradecimiento a Claudia Coenjaerts, Directora Regional Adjunta de la Oficina Regional, quien lideró la formulación y publicación de FORLAC 2.0, y al equipo de trabajo responsable de esta publicación, conformado por Efraín Quicaña, Especialista en Economía Rural, Desarrollo Productivo y Formalización; Juan Manuel García, Coordinador del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en América Latina y el Caribe»; y Claudia Ruiz, Jefa de la Unidad de Programación Regional.

La Dirección Regional también agradece los valiosos aportes de los participantes del taller tripartito de consulta llevado a cabo en Lima en febrero de 2024, quienes revisaron un documento preliminar de FORLAC 2.0 y brindaron sugerencias que enriquecieron la estrategia. **Participantes de gobiernos:** Laura Duarte (Paraguay), Thiago Gomes (Brasil), Katrina Mooleedhar (Trinidad y Tobago), Nicolás Ratto (Chile) y Marisol Víquez (Costa Rica). **Participantes de organizaciones de empleadores:** Yeny Antúnez (Honduras), Mylene Cano (México), Gabriel Daly (Perú), Isaac Hurtado (Colombia) y Ronald Ramlogan (Trinidad y Tobago). **Participantes de organizaciones de trabajadores:** Francisca Altagracia Jiménez (República Dominicana), Hugo Barreto (Uruguay), Hugo Bai (Uruguay), Rosa Elena Flerez (Colombia) y Randall Zúñiga Barboza (Costa Rica).

Se agradece de manera muy especial a los directores de los Equipos de Trabajo Decente de las Oficinas de las Américas que participaron en el proceso de formulación de FORLAC 2.0, particularmente a: Fabio Bertranou (Oficina de Santiago), Ítalo Cardona (Oficina de Lima), Pedro Américo de Oliveira (Oficina de México-Cuba), Elena Montobbio (Oficina de San José), Vinicius Pinheiro (Oficina de Brasilia) y Dennis Zulu (Oficina de Puerto España).

La Dirección Regional también extiende un agradecimiento muy especial a los especialistas de la OIT que participaron en la elaboración de FORLAC 2.0 brindando sus valiosos aportes que enriquecieron el documento. **Especialistas de la sede:** Florence Bonnet, Juan Chacaltana, Florencio Gudiño, Frédéric Lapeyre, Philippe Marcadent, Roberto Villamil y Amanda Villatoro. **Especialistas de la región:** Paz Arancibia, Horacio Barría, Maribel Batista, John Bliek, Cybele Burga, Marcela Cabezas, Maaret Cañedo, Francesco Carella, Pablo Casalí, Tulio Cravo, Aram Cunego, Mauricio Dierckxsens, Noemie Feix, María Laura Fino, Fernando García, Gonzalo Graña, Aguinaldo Maciente, Gerson Martínez, Roxana Maurizio, Blanca Patiño, Bárbara Perrot, Tzvetomira Radoslavova, Gerhard Reinecke, Fernando Vargas, Juan Jacobo Velasco, Andrés Yurén y Miguel Aguirre. Asimismo, se reconoce el apoyo de Judith Condori y Marta Bessi, pasantes de la Oficina Regional.

Se agradece al equipo consultor que trabajó en la base inicial de la propuesta de FORLAC 2.0, conformado por: Álvaro Ramírez, Silvia Lara, Déborah Itriago y Álvaro Ramos.

Asimismo, se reconoce el apoyo de la Comisión Europea como socio cofinanciador conjuntamente con la OIT del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en América Latina y el Caribe», cuyo equipo ha colaborado directamente en las actividades del proceso de formulación de FORLAC 2.0.

El apoyo logístico y administrativo estuvo a cargo María Lucía Vizquerra y de Diana Neyra, asistentes de la Oficina Regional. La diagramación, imagen y estilo gráfico de esta publicación han sido responsabilidad de Ana Periche. La corrección de estilo estuvo a cargo de Jorge Cornejo. Los servicios de apoyo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, especialmente de las unidades de Programación y Finanzas, fueron muy valiosos en las distintas etapas del proceso de esta publicación.

Siglas

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ACTEMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIF	Centro Internacional de Formación
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CISO	Clasificación Internacional de la Situación en la Ocupación
CPO	Resultados de los Programas por País (siglas en inglés)
DEPI	Desarrollo de Encadenamientos Productivos Inclusivos entre MYPE y Empresas Tractoras
EPES	Entorno propicio para las empresas sostenibles
FORLAC	Programa para la Formalización de la Informalidad en América Latina y el Caribe
FORLAC 2.0	Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe
FRI	Iniciativa para la Contratación Equitativa (siglas en inglés)
ME	Mesas Ejecutivas
Mype	Micro- y pequeña empresa
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTDP	Programas de Trabajo Decente por País
Pyme	Pequeña y mediana empresa
RB	Presupuesto ordinario (siglas en inglés)
RBSA	Cuenta suplementaria del presupuesto ordinario (siglas en inglés)
RBTC	Presupuesto ordinario para cooperación técnica (siglas en inglés)
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe
SIMEL	Sistema de Información del Mercado Laboral

Prólogo

La «trampa de la informalidad» es uno de los grandes obstáculos para el logro del trabajo decente y la justicia social en América Latina y el Caribe. Para enfrentarla de una manera efectiva, se requiere de la actuación urgente, renovada y decidida de los gobiernos y los interlocutores sociales.

Al cumplirse 10 años de la adopción de la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204), la alta incidencia de la ocupación informal constituye un problema persistente que afecta a la mitad de las personas trabajadoras y a la inmensa mayoría de las unidades económicas de la región.

Sin embargo, entre las lecciones aprendidas de la experiencia de la OIT en apoyo a las políticas de formalización, se puede destacar que la alta heterogeneidad de la ocupación informal es un patrón de las economías que debe considerarse en la formulación e implementación de las políticas de la formalización. La informalidad se concentra en las unidades económicas del sector informal, que son las de menor tamaño y baja productividad, incluido el autoempleo, mayoritariamente de subsistencia. Este fenómeno es más acuciante en actividades como la agricultura, el comercio, la construcción y el trabajo doméstico. Además, afecta principalmente a determinados grupos poblacionales con dificultades estructurales para insertarse en el mercado laboral, como mujeres, jóvenes, grupos étnicos y migrantes.

Las políticas y estrategias de formalización llevadas a cabo no han estado articuladas, han tenido una eficacia limitada y no han logrado enfrentar adecuadamente la heterogeneidad y la complejidad de las situaciones y los factores que impulsan la economía informal en la región.

En este contexto, y frente al escenario actual de menor crecimiento económico en América Latina y el Caribe, es imperativo mejorar las políticas de formalización considerando un enfoque integrado de políticas de desarrollo productivo; empleo y competencias; protección social; cumplimiento, sanciones e incentivos, que esté adaptado a la realidad de cada país y se encuentre en concordancia con la Recomendación núm. 204. Dichas políticas deben contribuir a la transformación de la estructura productiva y a un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible en pro del trabajo decente y la justicia social. Además, a fin de obtener mejores resultados, deben priorizar soluciones innovadoras costoefectivas y de escala, para abordar la informalidad laboral y empresarial.

En tal sentido, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe ha decidido fortalecer sus actividades de apoyo a los constituyentes de la OIT para promover la transición a la economía formal, mediante la estrategia regional de formalización denominada FORLAC 2.0, la cual propone un portafolio de servicios y de cooperación técnica para su desarrollo en el periodo 2024-2030, con el fin de lograr una reducción significativa de la informalidad en los países de la región.

FORLAC 2.0 buscará fortalecer los procesos de articulación de las intervenciones en las Américas coordinando estrechamente su accionar con el Programa de Acción Prioritaria «Transición de la economía informal a la formal» de la OIT, el cual propone un cambio transformador basado en permitir la consolidación y ampliación de la especialización y los conocimientos internos en ámbitos políticos clave del mundo laboral; coordinar e integrar las políticas y actividades de manera efectiva en las distintas áreas de trabajo de la OIT y prestar un apoyo integral a los mandantes; y reforzar el posicionamiento de la OIT a escala mundial y generalizar su enfoque basado en el diálogo social, los marcos integrados de políticas y las soluciones innovadoras costoefectivas y de escala.

La contribución clave de FORLAC 2.0 al debate político sobre las políticas de transición a la formalidad va mucho más allá del contexto exclusivo de América Latina y el Caribe. Constituye un importante esfuerzo de la OIT para promover el intercambio de conocimientos y la cooperación sur-sur, con el fin de fortalecer las capacidades a escala mundial para diseñar, implementar y coordinar estrategias integradas basadas en el diálogo social, y mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional. Desde esta perspectiva, también apoyará la realización de los objetivos de la Coalición Mundial por la Justicia Social abordando algunas de las causas profundas de la desigualdad y del déficit de trabajo decente.

Estamos seguros de que FORLAC 2.0 será una herramienta clave de la OIT para orientar y apoyar los esfuerzos de sus constituyentes en los países para promover la transición a la economía formal y, consecuentemente, el trabajo decente y la justicia social para todas y todos.

Ana Virginia Moreira
Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Fréderic Lapeyre
Director del Programa de Acción Prioritaria «Transición de la economía informal a la formal» de la OIT

Resumen

FORLAC 2.0 es la iniciativa de la OIT para relanzar su estrategia de formalización en América Latina y el Caribe en el periodo 2024-2030. La mitad de las personas ocupadas en la región no tienen acceso a un trabajo decente en la economía formal. Afrontar este desafío es una prioridad urgente.

La Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) provee una hoja de ruta clara de acción, con sólido respaldo de sus constituyentes. FORLAC 2.0 propone la forma de hacerla operativa y aplicable en la región.

Para reducir la informalidad se requiere de un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible, acompañado de un marco integrado de políticas públicas adaptado a la realidad de cada país, que favorezca la creación y retención de empleo formal, así como el tránsito de trabajadores y unidades económicas hacia la formalidad. Ello, en el marco del respeto, la promoción y la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como lo indica la Recomendación núm. 204 de la OIT.

El objetivo general de FORLAC 2.0 es estructurar y fortalecer la respuesta integrada y coherente de la OIT acorde a las necesidades de sus constituyentes para la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe en el periodo 2024-2030, con la finalidad de contribuir al logro del trabajo decente y la justicia social. Sus objetivos específicos son: *a)* diseñar y brindar servicios de calidad y soluciones innovadoras a los constituyentes, ajustados a sus necesidades específicas y contexto social, económico, político, cultural, entre otros, para la formalización en la región; *b)* impulsar acciones a nivel nacional y territorial para promover entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles, la mejora de la productividad, la formalización y el trabajo decente; y *c)* establecer alianzas con organizaciones afines a nivel regional que permitan maximizar la capacidad de incidencia en la formulación de políticas y estrategias integradas de formalización en cada país, y que favorezcan la movilización de recursos internos y externos para ampliar el alcance de FORLAC 2.0.

La estrategia parte de seis premisas básicas: *a)* sin un aumento sostenido de la productividad no habrá una reducción sostenida de la informalidad; *b)* sin el cumplimiento de los derechos laborales no hay empleo formal; *c)* la informalidad no es un bloque monolítico y homogéneo: es clave medir, segmentar y priorizar segmentos meta; *d)* no existen soluciones instantáneas ni rutas únicas hacia la formalidad: la estrategia debe ser integral y adaptativa, considerando la realidad productiva, laboral e institucional de cada país; *e)* la formalización debe contribuir a la transición justa en el contexto de cambio climático y tecnológico; y *f)* para formalizar hay que incluir, dialogar y ejecutar. El diálogo tripartito incluyente es clave para el diseño de soluciones balanceadas y más efectivas.

El problema central que aborda FORLAC 2.0 es la limitada efectividad de las políticas y estrategias de formalización en la región. Para ello, se enfoca de manera prioritaria en cuatro fallos principales que han impedido avanzar más rápidamente en materia de formalización en América Latina y el Caribe: *a)* políticas inconexas y/o que no cuentan con un objetivo explícito de impulso a la formalización; *b)* políticas que no responden a la heterogeneidad de los distintos tipos de unidades económicas y de trabajadores informales, y sesgadas en beneficio de los sectores formales de la economía; *c)* instituciones débiles que no actúan de manera coordinada y que cuentan con insuficientes recursos; y *d)* representación limitada de sectores informales en el diseño y la puesta en marcha de las estrategias de formalización.

Para abordar estos desafíos, se ofrecerá asistencia técnica a los constituyentes de la OIT para el diseño y la puesta en marcha de un marco integrado de políticas con intervenciones innovadoras y efectivas de formalización con enfoque de igualdad de género. Las políticas clave son: *a)* desarrollo productivo; *b)* empleo y desarrollo de competencias; *c)* protección social; y *d)* políticas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización. El marco integrado de políticas contará con un conjunto de herramientas y ejemplos de buenas prácticas de la región y de un grupo de países de Europa, para facilitar su adopción. Con el fin de apoyar a los

constituyentes en su diseño, la OIT integrará equipos multidisciplinarios de especialistas de la región y la sede. Adicionalmente, se impulsarán información y sensibilización; gestión de conocimientos de vanguardia y capacidades de innovación; desarrollo de capacidades de los constituyentes (instituciones de gobierno y organizaciones de empleadores y trabajadores); asistencia técnica pertinente para la formulación y la implementación de políticas y estrategias integradas e innovadoras; identificación, diseño, implementación, evaluación y escalamiento de intervenciones piloto innovadoras costoefectivas; estrategias y metodologías de focalización de intervenciones; cooperación sur-sur y triangular; y alianzas estratégicas y movilización de fondos. Se fortalecerán además los procesos y espacios de diálogo, y mecanismos de coordinación interinstitucional, buscando la más amplia inclusión y representatividad posible, entre otros, para mantener y fortalecer el ciclo virtuoso entre incremento de la productividad y mejora de las condiciones de trabajo.

FORLAC 2.0 será liderada desde la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, y contará con un equipo coordinador integrado por especialistas técnicos y de programación. El equipo coordinador actuará como dinamizador de una red de expertos de la OIT en la región, conformada por los puntos focales de las oficinas subregionales y de país, incluyendo OIT/CINTERFOR y SIALC, así como el personal de los proyectos de cooperación técnica relacionados.

Cabe señalar que la estrategia contribuye a los ocho resultados del Programa y Presupuesto 2024-2025 y a la consecución de marcos orientadores de la OIT, como el Programa de Acción Prioritaria para la Formalización, entre otros.

Introducción

La mitad de las personas trabajadoras en América Latina y el Caribe laboran en la economía informal (OIT 2023a). El problema es estructural, multidimensional y persistente. Afecta principalmente a determinados grupos poblacionales, como mujeres, jóvenes, personas que pertenecen a determinados grupos étnicos y migrantes. También afecta más a las personas menos educadas, a las que trabajan en actividades agropecuarias de bajo valor añadido, a trabajadores pobres, a las empresas de menor tamaño, a trabajadores independientes, a personas en nuevas formas de empleo, tanto en zonas rurales como urbanas (Espejo 2022; Maurizio 2021). Como lo muestran las últimas cifras, la informalidad se incrementó durante la recuperación de la pandemia (OIT 2023a).

Como lo reconoce la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal (núm. 204), la alta incidencia de la informalidad es un obstáculo no solo para garantizar los derechos de las personas trabajadoras sino también para el desarrollo de empresas sostenibles, y la sostenibilidad financiera del Estado. De acuerdo con esta Recomendación, las causas del fenómeno son múltiples, «incluidas las cuestiones estructurales y de gobernanza» (OIT 2015).

Para hacer frente a este desafío, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe lanzó en 2013 el Programa para la Formalización de la Informalidad en América Latina y el Caribe (FORLAC). Este se articulaba con una serie de proyectos e intervenciones a nivel país y subregionales. La iniciativa ofrecía los siguientes servicios a los constituyentes de la organización: generación de conocimiento; gestión de sistemas de información (encuestas, registros administrativos); asesoría y asistencia técnica en el diseño de estrategias integrales; capacitación a representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores; desarrollo de capacidades institucionales; intercambio de experiencias exitosas; y sensibilización de actores de la economía y la sociedad.

FORLAC se implementó en el periodo 2013-2017. Entre los logros del programa destacan: su contribución al diseño de la estrategia global de formalización de la OIT; el fortalecimiento de los equipos técnicos de la Oficina; el impulso del diálogo social y la incidencia en políticas públicas; y el aumento en el intercambio de experiencias y aprendizaje mutuo entre países y oficinas de la propia OIT[1].

Considerando la recuperación de la tasa de ocupación informal después de la pandemia y la tendencia creciente observada en algunos países durante el último año (OIT 2023a), así como la creciente demanda de apoyo por parte de los constituyentes, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe decidió retomar la iniciativa y relanzar una estrategia regional de formalización denominada FORLAC 2.0, la cual se propone implementar en el periodo 2024-2030, considerando tres ciclos bianuales y medio (2024-2025, 2026-2027, 2028-2029 y 2030) de planificación y presupuesto de la OIT.

Este documento se inicia con una revisión de aspectos conceptuales y del contexto regional. Luego, describe la estrategia, sus objetivos y premisas; la teoría de cambio; el marco integrado de políticas para la formalización; un portafolio de servicios y cooperación técnica de la OIT; así como el diálogo social y la cocreación. Además, cuenta con una hoja de ruta para la implementación y los lineamientos para el monitoreo-evaluación, así como con un modelo de gestión de la estrategia, y orientaciones sobre programación, presupuesto y movilización de fondos y comunicación.

1 Para más información, véanse los resultados de evaluación del Programa FORLAC (OIT 2017).

1 Aspectos conceptuales



¿Qué es la economía informal?

Según la Recomendación núm. 204 (OIT 2015), la economía informal «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». La definición incluye a quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal (trabajadores por cuenta propia, empleadores y miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria); a los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal; a los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en unidades económicas del sector formal, ya sea privado o público, o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluidos, entre otros, los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados; y a los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

La OIT establece criterios específicos para la medición de la informalidad en el marco de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). Un avance histórico fue la resolución relativa a las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada en la 15.ª CIET del año 1993. Posteriormente, en 2003, en el marco de la 17.ª CIET, se adoptaron las directrices relativas a la definición estadística de la ocupación informal, y se incorporó la definición de empleo informal de los asalariados del sector no informal y de los hogares. Considerando la diversidad de las situaciones del empleo informal en los diferentes países, la 17.ª CIET permitió que los criterios operacionales específicos sean determinados en función de las circunstancias de cada país.

Recientemente, en 2023, se llevó a cabo la 21.ª CIET, en la que se revisó la metodología de medición de la informalidad. Este nuevo marco global de medición de la informalidad implica precisiones y cambios significativos acordes a la normatividad internacional adoptada en conferencias previas de estadísticos del trabajo de la OIT. Entre los principales cambios de la 21.ª CIET se encuentran los siguientes:

- Se introducen conceptos nuevos (actividades productivas informales, economía informal, economía informal de mercado)[2].
- Se distingue el sector informal, el sector no informal, y el sector comunitario y de hogares que produce para uso propio, a partir de dos dimensiones: el estatus formal de la unidad económica, y el destino previsto de la producción.
- Considerando el concepto vigente de trabajo (cualquier actividad realizada para producir bienes o prestar servicios para uso de otros o para uso propio), se amplía el alcance de informalidad a formas de trabajo distintas a la ocupación o empleo (trabajo realizado con el fin de obtener remuneración o beneficio). Por ejemplo, el trabajo de cuidados no remunerado que realizan familiares puede ser clasificado como informal.
- Por la definición de la ocupación o empleo, la ocupación informal no incluye el trabajo de producción de uso propio.

2 Al respecto, la Resolución I de la 21.ª CIET (OIT 2023b), disponible en el portal web de documentos de las reuniones de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo, introduce las nuevas definiciones:
- **Concepto subyacente:** actividades productivas informales (todas las actividades productivas realizadas por personas o unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas por sistemas formales).
- **Conceptos generales:** economía informal (todas las actividades productivas informales de las personas o de las unidades económicas, se realicen o no a cambio de remuneración o beneficio) y economía informal de mercado (toda la producción por remuneración o beneficio en el sector informal y todas las actividades productivas de los trabajadores ocupados que, en la legislación o en la práctica, no están sujetas a sistemas formales).

- Se refuerza la definición operativa del sector informal a fin de extenderla a las actividades agrícolas destinadas al mercado.
- Se elimina la posibilidad de que los ocupados o empleados tengan puestos de trabajo formales en unidades económicas informales.
- Se precisa que la condición de formalidad de los contratistas dependientes[3] se determina de acuerdo con su estatuto formal en relación con el marco legal administrativo del país.

La metodología actual de la OIT para la medición de la ocupación informal bajo la 21.ª CIET, se resume en el cuadro 1.

▶Cuadro 1. Puestos de trabajo informales y formales, por sector y situación en la ocupación

Sector de la unidad económica para la cual se realiza el trabajo	Trabajadores independientes (a)			Trabajadores dependientes					
	Gerentes propietarios de sociedades (b)	Trabajadores independientes en empresas de mercado (no constituidas en sociedad) pertenecientes a los hogares (c)		Contratistas dependientes (d)		Empleados		Trabajadores familiares auxiliares	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal (e)
Sector formal	●	■	●	1	●	2	●	3	●
Sector informal	■	4	■	5	■	6	■	7	■
Sector comunitario y de hogares que producen para el uso propio	■	■	■	■	■	8	●	■	■

Nota: las celdas sombreadas con círculos en azul oscuro se refieren a puestos de trabajo que, por definición, no existen en unidades económicas ubicadas en el sector específico. Las celdas con círculos en azul claro se refieren a puestos de trabajo formales. La ocupación informal consiste en puestos de trabajo informales en las celdas 1-8.

a) Incluye empleadores y trabajadores independientes sin empleados (denominados «trabajadores por cuenta propia» antes de la CISO-18).
b) Incluye las categorías 11 y 21 de la CISO-18-A.
c) Incluye las categorías 12 y 22 de la CISO-18-A.
d) El sector de los contratistas dependientes no refleja el sector de la unidad económica de la que dependen sino su estatuto formal en relación con el marco legal administrativo del país.
e) La existencia de puestos de trabajo formales entre trabajadores familiares auxiliares que realizan trabajos para una unidad económica en el sector formal, depende del contexto nacional.

Fuente: OIT (2023b).

Actualmente, la mayoría de los países de ALC han alcanzado un nivel de madurez en la medición estadística de la informalidad que resulta clave para incorporar los ajustes mencionados en los indicadores de informalidad y hacer posible su uso en las políticas públicas.

3 De acuerdo con la Resolución I de la 20.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, de 2018, se define al contratista dependiente como los «trabajadores que suscriben acuerdos contractuales de índole comercial (pero no un contrato de empleo) para suministrar bienes o servicios para otra unidad económica o a través de ella. No son empleados de dicha unidad económica, pero dependen de esta para la organización y ejecución del trabajo, los ingresos, o para el acceso al mercado. Son trabajadores empleados por beneficios, quienes son dependientes de otra entidad que ejerce control sobre sus actividades productivas y que se beneficia directamente del trabajo que ellos realizan».

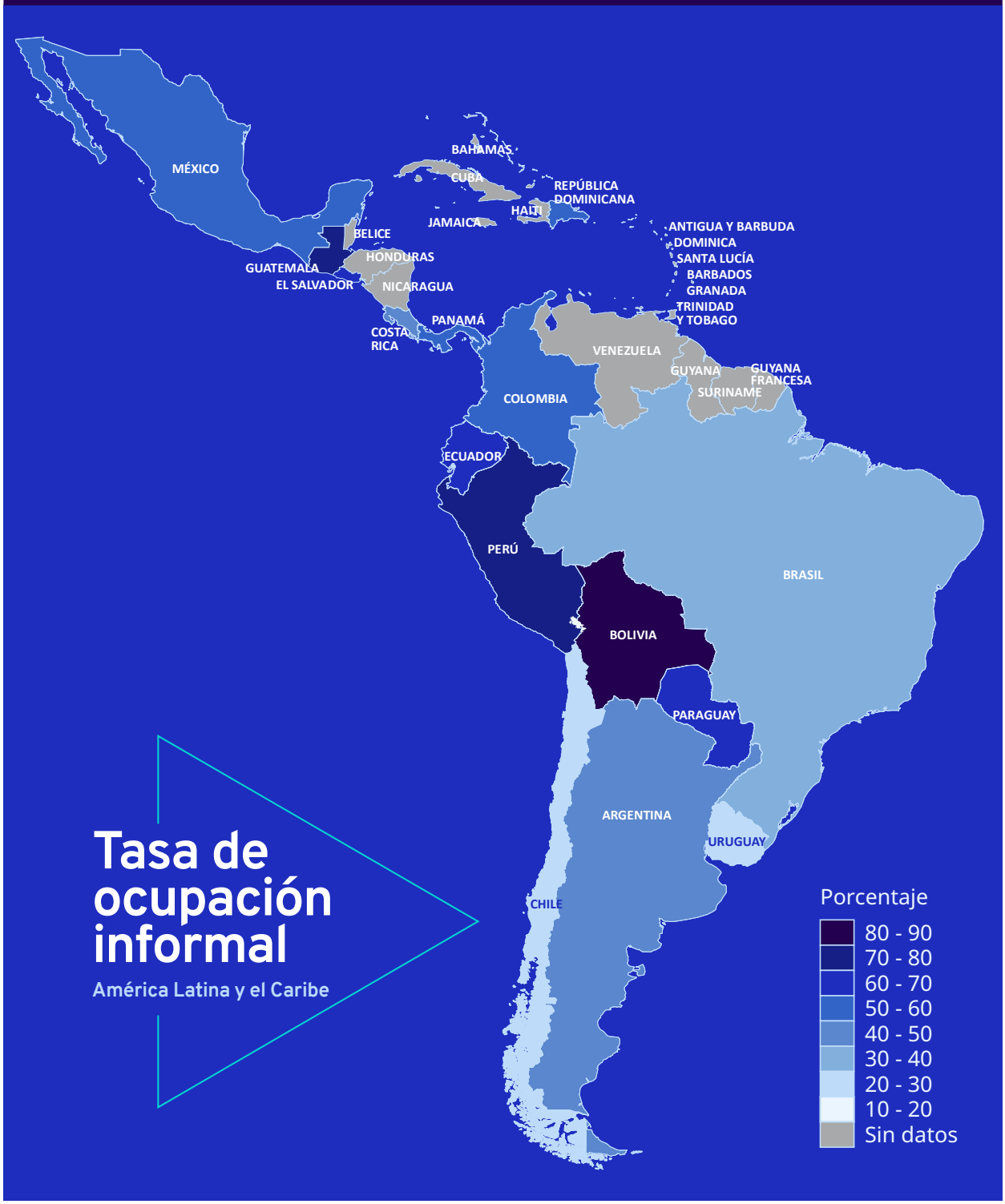
2 Contexto regional



El fenómeno de la informalidad en América Latina y el Caribe, que comprende tanto el empleo informal como las unidades económicas informales, tiene los siguientes rasgos que fundamentan el apoyo necesario de la OIT a sus constituyentes:

La informalidad laboral afecta a uno de cada dos trabajadores en América Latina y el Caribe. En 2022, los países con menor informalidad fueron Chile y Uruguay, mientras que el país con mayor informalidad fue Bolivia, como se puede apreciar en el gráfico 1.

▶Gráfico 1. Mapa de tasa de ocupación informal. Según países de América Latina y el Caribe. 2022



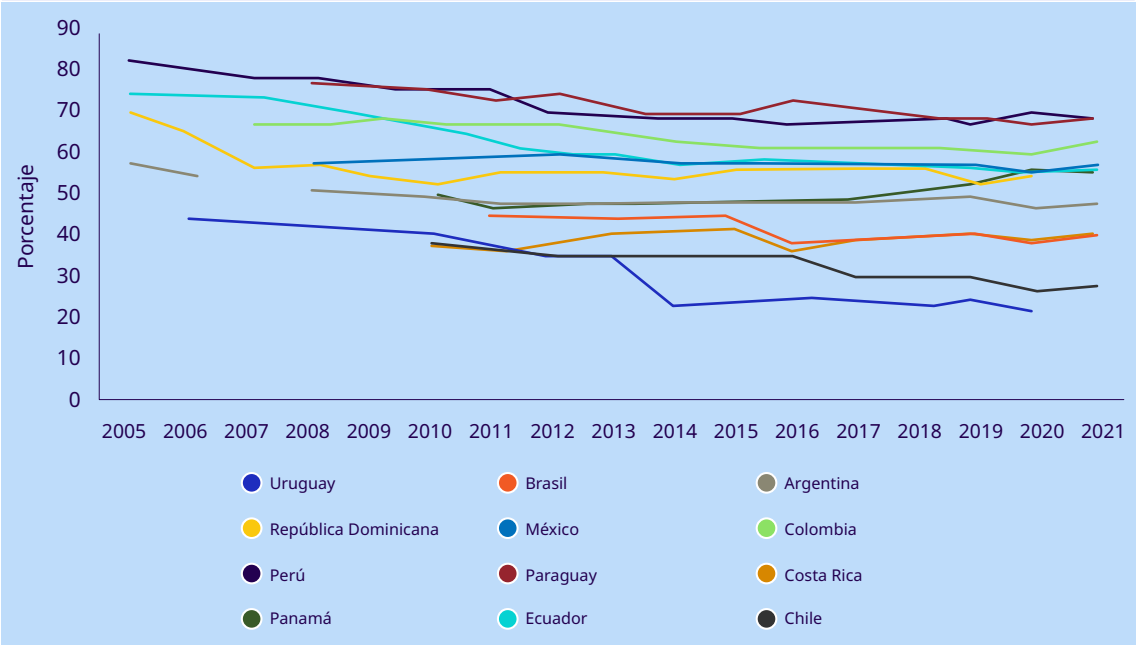
Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

El avance en la formalización latinoamericana de inicios del siglo XXI. Cuando las economías latinoamericanas crecieron más rápido, durante la primera década del siglo XXI, la informalidad disminuyó. Las intervenciones del Estado, por medio de políticas deliberadas para estimular la formalización (incentivos, mejora regulatoria, medidas para reforzar el cumplimiento normativo, entre otras), como se describe en Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), complementaron el dinamismo económico y lograron un avance importante. Ese crecimiento estuvo muy ligado a la exportación de materias primas. La creación de empleos formales, incluso tras la pausa de la crisis financiera de 2008, continuó hasta mediados de la década de 2010, cuando el ciclo de precios favorables de las materias primas terminó. Entonces, se observó un progresivo estancamiento económico, que significó el menor crecimiento regional en los últimos 30 años entre 2015 y 2019, lo que trajo aparejado el estancamiento o incluso la reversión de las mejoras de formalización en la región.

La persistencia de la informalidad. Hay un estancamiento generalizado de las de tasas de ocupación informal en los países de ALC. Pese al crecimiento económico y los esfuerzos en políticas públicas realizados por los países, los resultados en materia de transición hacia la formalidad no son satisfactorios, y la informalidad se agrava cuando el crecimiento se ralentiza.

El gráfico 2 muestra la tendencia de largo plazo de la ocupación informal. Se aprecia que, en la mayoría de los países, la reducción de la informalidad se detuvo alrededor de los años 2014-2016 y que, desde entonces, en casi todos los países, está volviendo a aumentar o permanece estable.

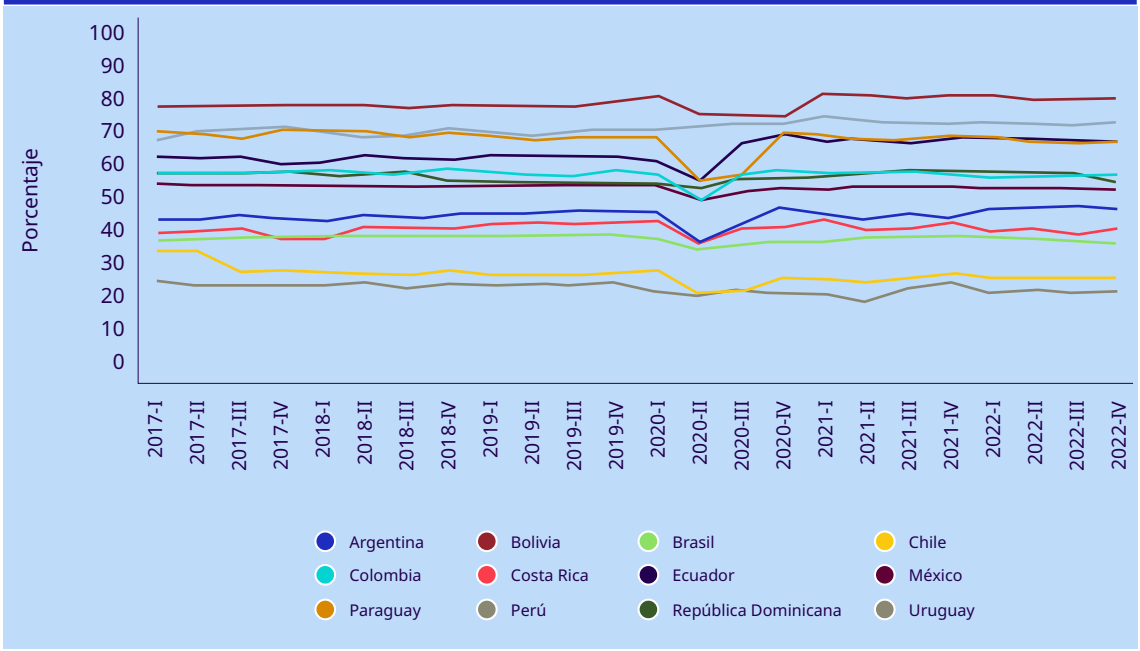
▶Gráfico 2. Tasa de ocupación informal en países seleccionados de América Latina y el Caribe a lo largo del tiempo



Fuentes: elaboración propia sobre la base de información de OECD (2023), CIEDESS (2018) y la base de datos en línea ILOSTAT de la OIT.

Aunque la tasa de ocupación informal disminuyó en algunos países durante el inicio de la pandemia en 2020, su nivel en el año 2023 es similar al de 2019, como se muestra en el gráfico 3 a partir de los datos trimestrales para los años de 2017 a 2022.

▶Gráfico 3. Tasa de ocupación informal en América Latina y el Caribe. Trimestres 2017-I a 2022-IV



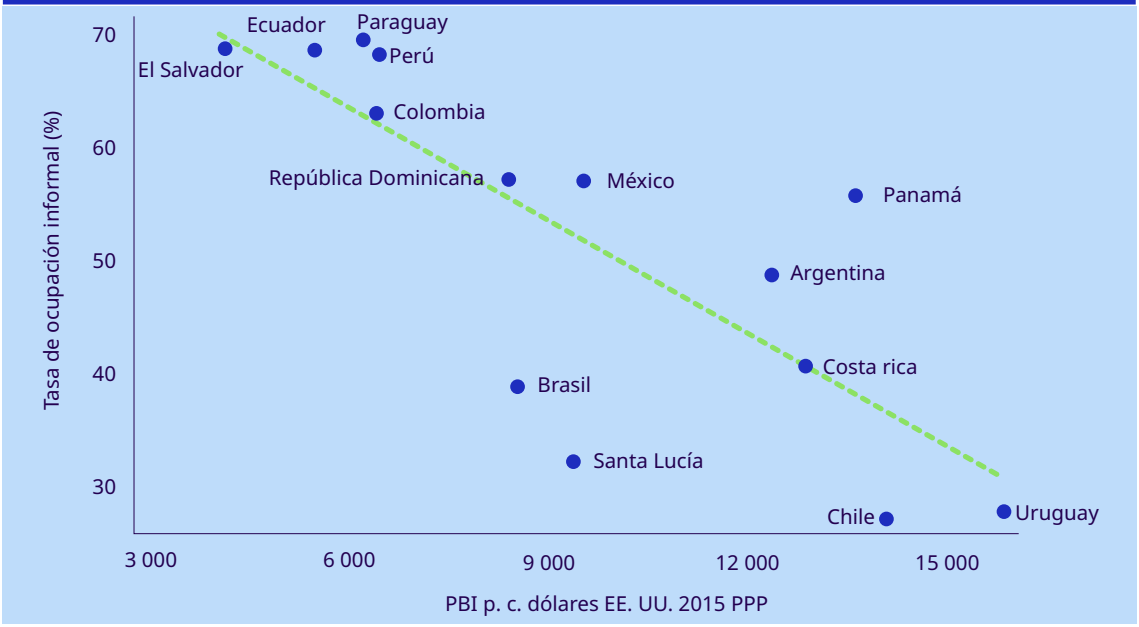
Nota: se consideran 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Argentina incluye solo zonas urbanas.

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

La pandemia contrajo temporalmente el empleo informal por el cierre de actividades productivas que requerían contacto personal y no podían desarrollarse de manera remota, pero luego repuntó con más fuerza. Una de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 fue la reducción temporal de la informalidad como porcentaje del empleo a partir de los niveles aproximados a los que había llegado al concluir el ciclo positivo de materias primas. Sin embargo, esta reducción de la informalidad no representa un aumento del empleo formal sino una reducción del empleo informal que se convirtió en desocupación e inactividad, ya que el empleo informal estaba concentrado en actividades que se vieron afectadas por las restricciones de movilidad para reducir el contagio durante la pandemia. Por ello, una vez finalizada la emergencia de la COVID-19, el empleo repuntó, pero concentrado en los empleos informales que se habían perdido, y ha habido una tendencia a la informalidad como porcentaje del empleo total.

El crecimiento económico contribuye a la disminución de la informalidad. Ello se refleja en la relación negativa entre el nivel de producto bruto interno real por persona y la informalidad laboral de los países. Así, mientras mayor sea el PBI per cápita de un país, menor tasa de ocupación informal tendrá este.

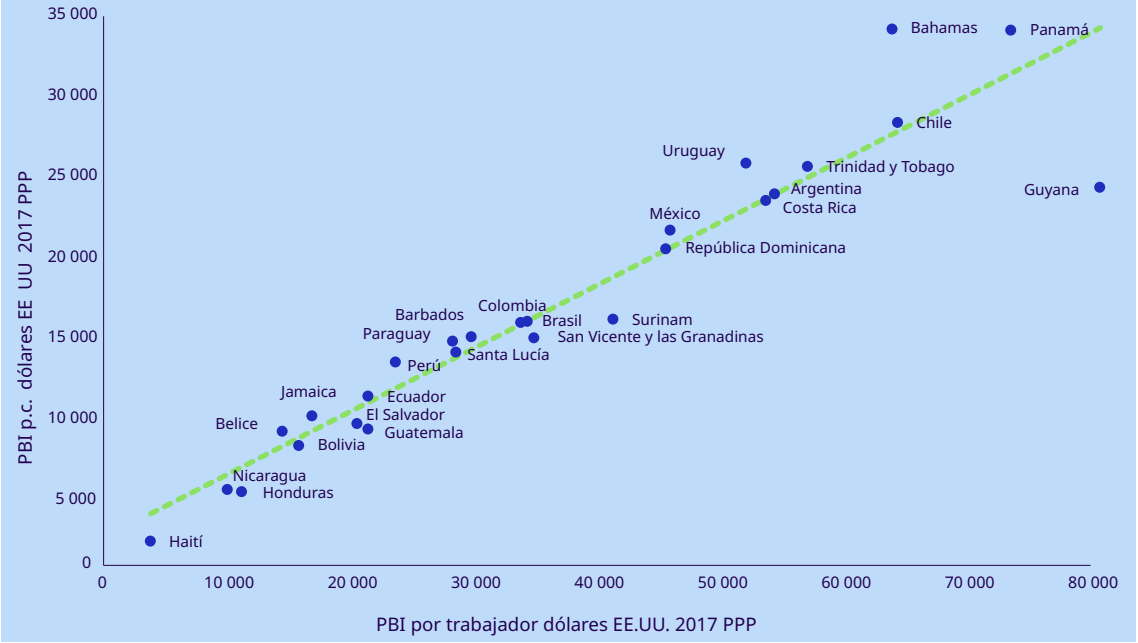
▶Gráfico 4. Tasa de ocupación informal vs. PBI per cápita. América Latina y el Caribe. 2021



Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de la base de datos en línea ILOSTAT de la OIT.

El incremento de la productividad es el principal motor para el crecimiento económico de los países. Para crecer de manera sostenida y reducir la informalidad, los países deben incrementar su nivel de productividad, ya que esto se refleja en un mayor nivel de producción per cápita. Para aumentar la productividad, los países deben implementar políticas de desarrollo productivo, con un objetivo explícito de mejorar la calidad del empleo y la formalización laboral y empresarial, entre otras políticas.

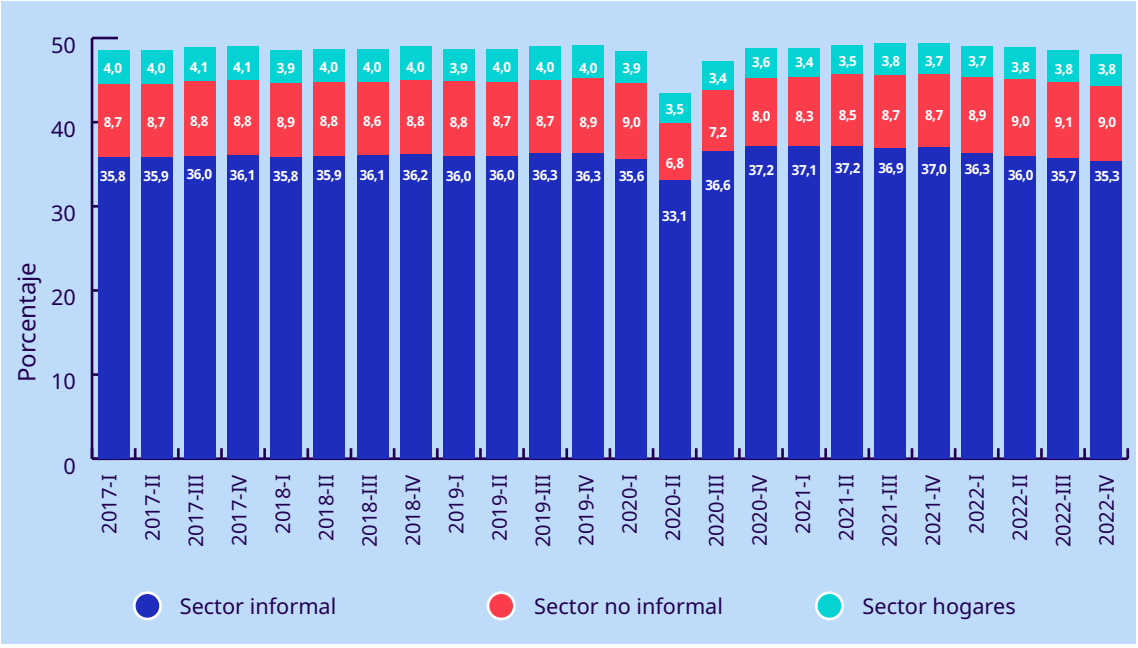
▶Gráfico 5. PBI per cápita vs. PBI por trabajador. América Latina y el Caribe. 2021



Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de la base de datos en línea World Development Indicators del Banco Mundial.

La mayor parte de la informalidad laboral la constituyen los trabajadores del sector informal. Aproximadamente 35 puntos porcentuales de los 48 puntos de ocupación informal, es decir casi dos tercios, se explican por el empleo informal en unidades económicas no registradas, ya sean trabajadores independientes o empresas de menor tamaño vinculados a actividades de menor productividad y/o de subsistencia. Mientras tanto, 9 puntos porcentuales de la tasa total de informalidad son los trabajadores informales del sector formal (casi una quinta parte del total de trabajadores informales), y menos de 4 puntos porcentuales son trabajadores de los hogares.

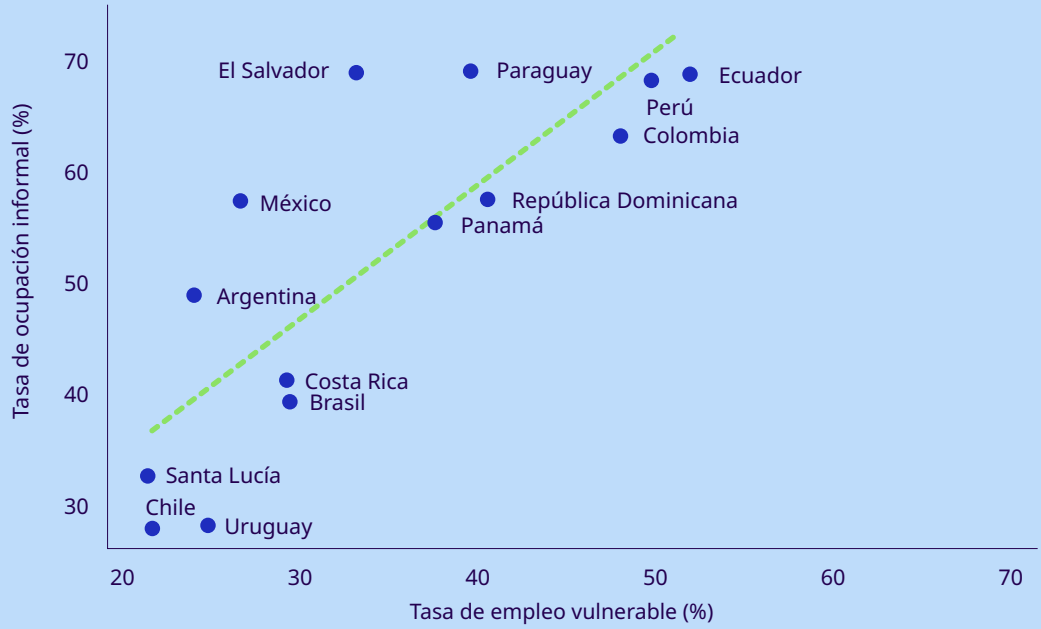
▶Gráfico 6. Desagregación de la tasa de ocupación informal según sector. América Latina y el Caribe. Trimestres 2017-I a 2022-IV



Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

La informalidad laboral está muy vinculada a la presencia de trabajo por cuenta propia. La informalidad se relaciona con la existencia del autoempleo de subsistencia (actividades productivas familiares de baja productividad); esto se observa tanto en el pequeño productor rural como en el trabajador urbano que se autogeneran un empleo. Por ello, la tasa de ocupación informal se relaciona directamente con la proporción de empleo «vulnerable» (que comprende a los trabajadores independientes y a los trabajadores familiares auxiliares que los apoyan en sus actividades).

▶Gráfico 7. Tasa de ocupación informal vs. empleo vulnerable. América Latina y el Caribe. 2021

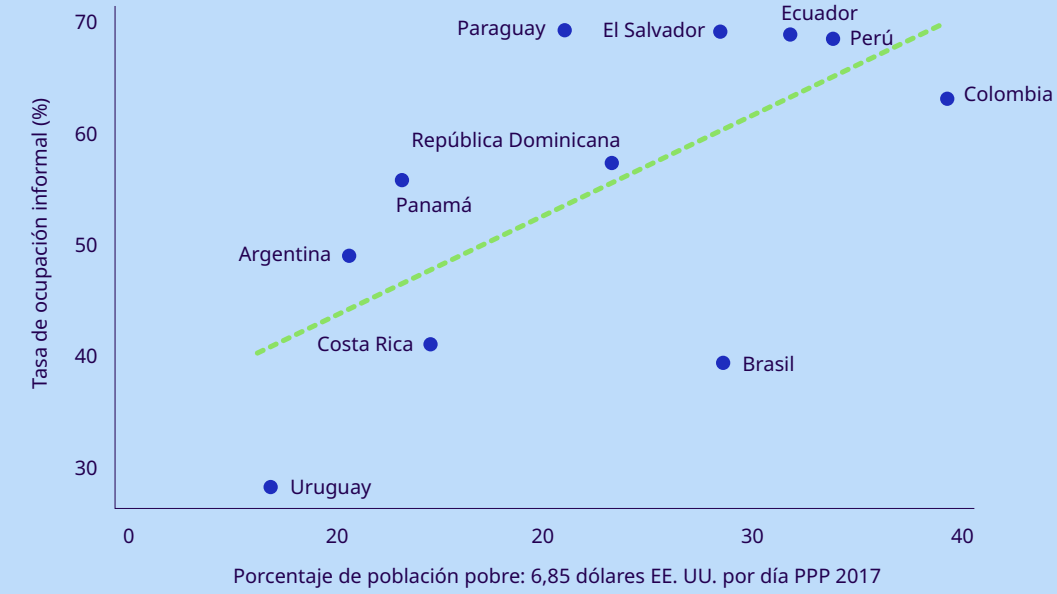


Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de la base de datos en línea ILOSTAT de la OIT.

La informalidad está estrechamente vinculada con el fenómeno del «trabajador pobre»[4]**.** La ocupación informal se asocia a empleos precarios con menores ingresos que no les permiten superar la pobreza monetaria («trabajadores pobres»).

Los trabajadores informales tienen entre tres y cuatro veces más probabilidades de ser pobres que los trabajadores formales, a la vez que explican entre el 70 y el 90 por ciento de la pobreza laboral total (OIT 2023a). La pandemia de COVID-19 y la posterior aceleración de la inflación aumentaron la pobreza laboral de manera significativa en la región. Entre 2019 y 2021, la incidencia de la pobreza laboral aumentó en la mayoría de los países de la región con información disponible (OIT 2023a).

▶Gráfico 8. Tasa de ocupación informal vs. pobreza monetaria. América Latina y el Caribe. 2021

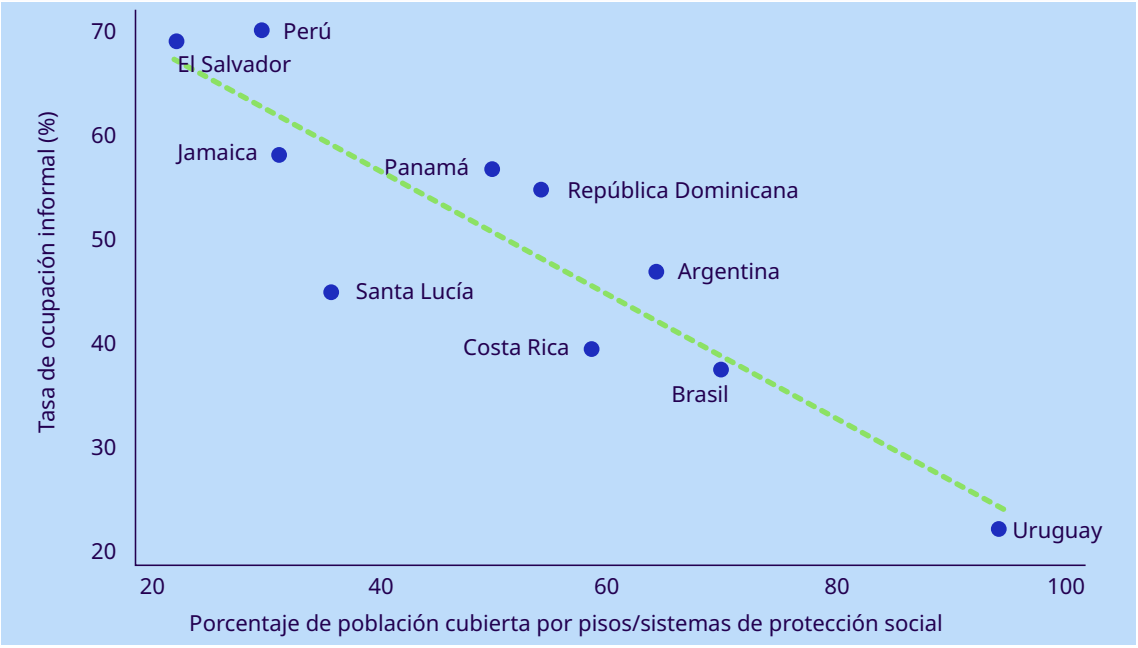


Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de la base de datos en línea ILOSTAT de la OIT.

4 Son aquellas personas que, aun teniendo un empleo, incluso un empleo formal, pueden encontrarse en situación de pobreza (OIT 2023a).

La informalidad laboral implica un menor acceso a protección social por parte de los trabajadores y sus familias. Por ello, los países con mayor tasa de ocupación informal tienen un menor porcentaje de población cubierta por pisos o sistemas de protección social. Esta problemática se agrava en las áreas rurales y en los trabajadores por cuenta propia, donde se presenta una informalidad aún muy elevada.

▶Gráfico 9. Tasa de ocupación informal vs. población cubierta por protección social. América Latina y el Caribe. 2020



Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de la base de datos en línea ILOSTAT de la OIT.

La informalidad afecta más a poblaciones vulnerables o a aquellas que tienen dificultades para trabajar a tiempo completo y a unidades económicas de baja productividad, como las mujeres y los jóvenes, los menos educados, los migrantes, las actividades agropecuarias, las empresas de menor tamaño, y las zonas rurales (OIT 2018b).

En relación con la situación del empleo de las mujeres, tal como se observa en el cuadro 2, la tasa de ocupación informal para las mujeres es mayor que para los hombres, excepto en el caso de Brasil, Colombia, República Dominicana, Uruguay y Argentina (zonas urbanas), donde ocurre lo contrario. No obstante, debido sobre todo al peso poblacional de Brasil, el dato agregado de la región resulta similar al compensarse la brecha de los otros países. Asimismo, la feminización del empleo informal es mayor en sectores de menor productividad e ingresos laborales, como se mostrará más adelante (cuadro 5) en el análisis de diferencias entre sectores económicos.

Asimismo, el cuadro 2 muestra la amplia brecha entre la informalidad rural y la urbana en la región (75,4 por ciento versus 44,0 por ciento). A nivel de edades, el 62,5 por ciento de las personas jóvenes tienen un empleo informal, una incidencia muy superior a la de las personas adultas (47,3 por ciento).

▶Cuadro 2. Tasa de ocupación informal según sexo, grupo de edad y ámbito. América Latina. En porcentajes. 2022

	Total	Urbano	Rural
Total	**49,6**	**44,0**	**75,5**
Mujeres	49,4	44,5	78,1
Hombres	49,7	43,7	74,1
Jóvenes	**62,5**	**56,6**	**84,0**
Mujeres	60,8	55,9	83,2
Hombres	63,6	57,0	84,3
Adultas/os	**47,3**	**42,0**	**73,6**
Mujeres	47,5	42,7	77,0
Hombres	47,2	41,4	71,7

Nota: datos de 15 países.

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

La informalidad disminuye según el nivel educativo de los trabajadores. En general, a mayor nivel de instrucción de la población, menor será la tasa de ocupación informal. En particular, las diferencias según nivel educativo son mayores en áreas urbanas que en áreas rurales. En otras palabras, quienes tienen un nivel bajo de educación —es decir, hasta seis años de escolaridad— presentan casi el triple de informalidad en comparación con aquellos que tienen un nivel alto —es decir, 13 años de educación o más.

▶Cuadro 3. Tasa de ocupación informal según sexo, nivel educativo y ámbito. América Latina. En porcentajes. 2022

	Total	Urbano	Rural
Nivel educativo bajo	**76,2**	**70,4**	**84,5**
Mujeres	**80,9**	74,9	91,0
Hombres	**73,5**	67,7	81,3
Nivel educativo medio	**52,1**	**48,4**	**72,7**
Mujeres	**54,6**	51,3	76,4
Hombres	**50,6**	46,4	70,8
Nivel educativo alto	**27,1**	**26,0**	**45,0**
Mujeres	**27,1**	26,3	41,7
Hombres	**27,0**	25,7	48,1
Total	**49,6**	**44,0**	**75,5**

Nota: datos de 15 países. Se considera nivel educativo bajo hasta 6 años de educación; nivel educativo medio, entre 7 y 12 años de educación; y nivel educativo alto, 13 años y más.

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

En cuanto a los grupos ocupacionales, la informalidad es mayor en los trabajadores por cuenta propia, en particular aquellos de las áreas rurales, seguidos por los empleadores, y en los trabajadores de servicio doméstico. Se observa, tanto entre empleadores como entre asalariados, una relación inversa entre la tasa de ocupación informal y el tamaño de la empresa, como es de esperar, que llega a un 67 por ciento en el caso de los asalariados de las microempresas. A su vez, en el sector público, la tasa de ocupación informal es menor que el 10 por ciento en promedio (aunque se acerca al 18 por ciento en áreas rurales). Finalmente, persiste el trabajo familiar auxiliar, sobre todo en áreas rurales, el cual por definición se considera informal.

▶Cuadro 4. Tasa de ocupación informalsegún categoría ocupacional, sector, tamaño del establecimiento y ámbito. América Latina. En porcentajes. 2022

	Nacional	Urbano	Rural
Total	**49,6**	**44,0**	**75,4**
Empleadores	**40,4**	**34,5**	**73,7**
Microempresas	44,7	38,6	76,3
Pymes	6,2	5,6	19,3
Asalariados	**34,2**	**30,2**	**61,6**
Sector público	9,8	8,9	18,6
Sector privado	35,2	30,8	64,1
Microempresas	67,1	62,5	84,2
Pymes	14,5	13,1	33,0
Empresas grandes	6,1	5,5	12,2
Servicio doméstico	77,0	74,6	84,5
Cuenta propia	**77,6**	**74,9**	**86,4**
Cooperativas	**26,0**	**27,2**	**30,9**

Nota: datos de 15 países.

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

En términos de actividad económica, los cinco sectores con la tasa más elevada de informalidad en la región son los siguientes (véase el cuadro 5): agropecuario (80,8 por ciento), servicio doméstico (76,1 por ciento), construcción (72,0 por ciento), comercio (54,1 por ciento) y transporte (48,9 por ciento). La feminización del empleo informal es mayor en el servicio doméstico (92,5 por ciento), los servicios (63,0 por ciento) y el comercio (50,6 por ciento), mientras que en los restantes sectores predomina el empleo masculino.

▶Cuadro 5. Tasa de ocupación informal según rama de actividad y sexo. América Latina. En porcentajes. 2022

Actividad	Nacional			Tasa de feminización
	Mujer	Hombre	Total	
Act. agropecuarias	87,7	78,7	**80,8**	23,5
Minas y canteras	25,9	25,4	**25,4**	12,7
Ind. manufacturera	47,6	31,7	**37,7**	37,5
EGA (electricidad, gas y agua)	23,3	18,9	**19,8**	22,2
Construcción	29,9	73,8	**72,0**	4,1
Comercio	60,6	47,4	**54,1**	50,6
Transporte	23,9	53,0	**48,9**	14,3
Finanzas	27,5	27,3	**27,4**	42,7
Servicios	40,7	31,6	**37,3**	63,0
Servicio doméstico	76,9	65,1	**76,1**	92,5

Nota: datos de 15 países.

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por SIALC/OIT.

Existe una gran heterogeneidad empresarial en los países de la región. La OIT (2021a) clasifica las empresas sobre la base de las razones que tienen para operar informalmente (o formalmente) y su capacidad para formalizarse, de la siguiente manera: *a)* empresarios por supervivencia: creadas por necesidad y como última opción para tener ingresos no alcanzados por otros medios; *b)* pronta a formalizarse: aquí se encuentran los empresarios que crearon la empresa por aprovechar una oportunidad y tienen los medios de formalizarse; aquí estarían las empresas que aún no pueden formalizarse, pero lo harían con un incentivo, y aquellas que no quieren formalizarse; y *c)* pymes formalizadas: son el grupo más pequeño; para estas solo se deben tomar medidas a fin de evitar que caigan en la informalidad.

La transformación digital que vive la región genera retos y oportunidades. Si la economía no se adapta rápido, los procesos de automatización (incluidas variantes de robotización e inteligencia artificial) pueden reducir la cantidad de empleo que genera un nivel determinado de inversión de capital, ya que se necesitan cada vez menos personas para alcanzar las cantidades de producción deseadas. Un reto similar tiene que ver con los trabajadores de plataformas (*gig economy*), que no tienen un perfil clásico de trabajador a tiempo completo con horario definido.

Sin embargo, incorporar la tecnología en las estrategias de formalización puede facilitar una transición gradual a la formalidad, en la que la empresa o el empleado va cumpliendo progresivamente con más componentes de la formalidad al facilitarse dichos procesos. Por ejemplo, como señala UNDP Accelerator Labs (PNUD 2023), la empresa informal primero abre una cuenta bancaria para realizar pagos electrónicos, luego empieza a cumplir con el pago de algunos impuestos, luego cumple con la seguridad social, y así hasta llegar al pleno cumplimiento, en contraste con una noción binaria de formalidad. Las plataformas digitales para trabajos tipo «*gig*» también pueden apoyar en estos procesos de formalización puesto que usualmente disponen de mucha información sobre el trabajo efectivamente realizado y disminuyen la necesidad de imputar ingresos.

Otro reto es el cambio climático, que comprende múltiples efectos y la promoción de empleos verdes y transición justa en sectores relevantes para ALC. Por ejemplo, prácticas laborales en el sector agrícola que, aunque se han usado durante generaciones, ahora enferman a los agricultores porque están trabajando en condiciones de calor y exposición a agroquímicos mayores que las de sus padres o abuelos, por lo que se vuelve mucho más indispensable el acompañamiento técnico y el monitoreo médico, en el marco de políticas de seguridad y salud en el trabajo, para que puedan lidiar con estos cambios (Wesseling *et al.* 2020), así como políticas que promuevan el uso de prácticas medioambientalmente sustentables, como en Chile[5].

Asimismo, el establecimiento de medidas para conjugar la creación o transformación de un empleo en uno más verde, puede constituirse en una oportunidad estratégica para la transición de la informalidad a la formalidad, y puede generar empleos verdes con inclusión productiva, derechos laborales y protección social. De esta manera, la armonización de la política del mercado laboral con la política del empleo y con la ambiental, puede representar un desafío y una oportunidad estratégica para promover el desarrollo sustentable e inclusivo en la región (OIT 2024a).

Además, la protección social es uno de los pocos mecanismos para afrontar las necesidades comunitarias durante las emergencias de desastres naturales, que aumentan de frecuencia conforme cambia el clima. Es más difícil proveer este tipo de prestaciones a personas trabajadoras en la informalidad que son difíciles de ubicar (al no estar registradas) y que además pueden carecer de acceso al sistema financiero. En la pandemia, algunos países, para atender las necesidades de los hogares afectados, ampliaron de manera significativa las poblaciones ubicadas en sus registros administrativos, y esto podría facilitar la transición a la formalidad.

La actividad ilícita no es considerada parte de la economía informal, pero dificulta atraer personas a la actividad formal. Primero, las personas que no aceptan trabajos formales, atraídas por ingresos netos más elevados en la comisión de ilícitos. Segundo, porque hay empresas que no tienen por objetivo obtener ganancias, sino ser un mecanismo para el lavado de dinero, y esto impide a las empresas formales tener retornos económicos normales. Tercero, en comunidades con alta presencia de actividad

5 Como el caso de ChileCompra (Instructivo de aplicación de criterios sustentables y Directiva de Contratación Pública N.º 25).

ilícita, hay costos adicionales en los que incurre la empresa formal (por ejemplo, seguridad privada). La corrupción es otro problema que tiene consecuencias igualmente dañinas en materia de formalización (Dutta 2011; Ouédraogo 2017). Por ello, una estrategia de desarrollo productivo o política de empleo debe tener presentes estas distorsiones.

Además, las regulaciones defectuosas y rígidas en distintos ámbitos (registrales, fiscales, laborales, etc.), la debilidad institucional de actores gubernamentales responsables de la promoción del cumplimiento de la normatividad y de apoyar el desarrollo empresarial, así como las deficiencias recurrentes en los sistemas de protección social, son otros factores que pueden propiciar la informalidad.

¿Por qué la mayoría de los países de la región avanzan tan lentamente o no avanzan en materia de formalización?

Al analizar las políticas y programas de formalización implementados en la región hasta el año 2017, Salazar-Xirinachs y Chacaltana concluyen que «los instrumentos sí funcionan y tienen impactos positivos, aunque modestos» (2018). Evidentemente, el crecimiento económico es parte importante de la solución, como se mencionó al inicio. Sin embargo, es indispensable mejorar la mezcla de políticas de formalización y la capacidad de las instituciones responsables de su diseño e implementación. La hipótesis de FORLAC 2.0, fundamentada en los análisis previos y las consultas al equipo directivo y especialistas técnicos de la OIT, es que existen por lo menos cuatro fallos principales que han impedido avanzar con mayor rapidez en materia de formalización en América Latina y el Caribe: *a)* políticas inconexas y/o que no cuentan con un objetivo explícito de impulso a la formalización; *b)* políticas que no responden a la heterogeneidad de los distintos tipos de unidades económicas y de trabajadores informales, y sesgadas en beneficio de los sectores formales de la economía; *c)* instituciones débiles que no actúan de manera coordinada y que cuentan con insuficientes recursos; y *d)* representación limitada de sectores informales en el diseño y la puesta en marcha de las estrategias de formalización[6]. Por ello, la teoría de cambio que se propone más adelante se enfoca en estos retos.



6 Cabe señalar que los trabajadores en condiciones de informalidad encuentran serios obstáculos en las leyes y las prácticas de la mayoría de los países del continente para crear sus organizaciones y afiliarse para el ejercicio y la reivindicación de sus derechos.

3 Estrategia



Esta sección describe los objetivos, las premisas y la teoría de cambio que sustenta la estrategia. Además, describe el marco integrado de políticas para la formalización y un portafolio de servicios y cooperación técnica que la OIT planea brindar a sus constituyentes para avanzar por la ruta deseada (Recomendación núm. 204); asimismo, se desarrolla la importancia del diálogo social tripartito y la cocreación para el diseño de las soluciones balanceadas y sostenibles de la estrategia.

3.1 Objetivos

General

- Estructurar y fortalecer la respuesta integrada y coherente de la OIT acorde a las necesidades de sus constituyentes para la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe para el periodo 2024-2030, con la finalidad de contribuir al logro del trabajo decente y la justicia social.

Específicos

- Diseñar y brindar servicios de calidad y soluciones innovadoras a los constituyentes, ajustados a sus necesidades específicas y a su contexto social, económico, político, cultural, entre otros, para la formalización en la región;
- impulsar acciones a nivel nacional y territorial para promover entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles, la mejora de la productividad, la formalización y el trabajo decente; y
- establecer alianzas con organizaciones afines a nivel regional que permitan maximizar la capacidad de incidencia en la formulación de políticas y estrategias integradas de formalización en cada país, y que favorezcan la movilización de recursos internos y externos para ampliar el alcance de FORLAC 2.0.

3.2 Premisas

Como se ha descrito en la sección del contexto regional, la informalidad afecta a todos los países de América Latina y el Caribe. Pese a las múltiples intervenciones realizadas en el pasado, es insuficiente lo que se ha avanzado en el tránsito hacia la formalidad, y el relativo estancamiento descrito en el contexto general es prueba de ello.

La mayoría de las intervenciones de política pública se han enfocado en aspectos de mejora regulatoria, reducción de costos, creación de incentivos y fortalecimiento de los mecanismos de cumplimiento (Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018). Este enfoque, sin embargo, ha probado ser insuficiente. No aborda (otras) importantes causas estructurales de la informalidad, como la baja productividad; la estructura productiva; el posicionamiento en los eslabones menos rentables de las cadenas de valor; la desarticulación entre las políticas de empleo, las políticas de protección social y las políticas económicas; la fragilidad de las instituciones responsables de su diseño e implementación; y las brechas de género, territoriales, étnicas, entre otras.

Una parte de la informalidad está influenciada también por el ciclo económico. En ese sentido, el crecimiento económico es un catalizador de los procesos de formalización del empleo, aunque el impacto positivo puede ser temporal si no se abordan las causas estructurales.

En virtud de lo anterior, la nueva versión de FORLAC va más allá de las intervenciones contempladas en la primera etapa de la estrategia, al incorporar un portafolio de servicios que incluye un menú integrado de políticas para abordar las causas estructurales del fenómeno.

El enfoque que se propone es de **«productividad con trabajo decente»**, como estrategia central para combatir la informalidad. Es un enfoque en el que la OIT y sus constituyentes tienen una clara ventaja comparativa, pues está basado no solo en el acervo normativo y de conocimientos, sino en la capacidad de incidencia en la formulación de políticas y en el desarrollo institucional por medio del diálogo social y la armonización de intereses de los constituyentes.

La productividad con trabajo decente implica abordar de manera simultánea la tarea de garantizar el respeto, la promoción y el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo[7], como lo indica la Recomendación núm. 204 de la OIT, reforzando el marco normativo y los mecanismos de cumplimiento. Por lo tanto, el proceso de formalización no es factible sin el respeto y cumplimiento de los derechos laborales fundamentales y de aquellos contemplados en las diferentes normas internacionales del trabajo ratificadas por los países de la región que hayan sido incorporadas en la legislación vigente.

Además, se deben impulsar políticas de empleo, protección social, y diversificación y transformación productiva hacia sectores de mayor valor agregado en las cadenas de producción que demandan no solo personas trabajadoras más cualificadas, sino estándares laborales y ambientales superiores. Adicionalmente, se deben impulsar iniciativas para aumentar la productividad de las personas en los sectores más tradicionales y con mayor rezago tecnológico. Una ruta de prosperidad compartida, con igualdad de género e inclusiva, basada en resolver gradualmente las causas estructurales de la persistente informalidad.

▶Gráfico 10. Las premisas de la estrategia de FORLAC 2.0



Fuente: elaboración propia.

7 Los principios y derechos fundamentales, conforme a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, son los siguientes:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil;
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y
- un entorno de trabajo seguro y saludable.

Las premisas de la estrategia son las siguientes:

1. **Sin un aumento sostenido de la productividad no habrá una reducción sostenida de la informalidad**. La productividad, entendida como la eficiencia en el uso de los recursos utilizados para generar valor agregado en las actividades económicas, es parte esencial de la solución frente al reto de la informalidad. En el caso de muchas empresas, su bajo nivel de productividad no les permite ser competitivas, ni acumular ni crecer, y no están en la capacidad de asumir los costos ni de aprovechar las oportunidades del proceso de formalizarse.

   Aunque el aumento de la productividad no es una condición suficiente para la formalización de todas las unidades económicas y sus trabajadores, el estancamiento de la productividad en las últimas décadas (OIT 2022a) es uno de los principales obstáculos para la transición a la economía formal en la región. Asimismo, no basta con formalizar las empresas y elevar su productividad: es indispensable garantizar a todas las personas trabajadoras sus derechos laborales. Este enfoque de productividad con trabajo decente es precisamente lo que distingue y caracteriza la estrategia de formalización de la OIT[8].

2. **Sin el cumplimiento de los derechos laborales no hay empleo formal**. El respeto pleno y la puesta en práctica de los derechos laborales fundamentales de los trabajadores debe ser un objetivo central de la estrategia de formalización, que debe lograrse tanto para aquellos trabajadores del sector formal (público y privado) como para los del sector informal; asimismo, son necesarios la promoción y el cumplimiento de los derechos laborales contemplados en las diferentes normas internacionales del trabajo ratificadas por los países de la región e incorporados en la legislación vigente, considerando los marcos jurídicos y de políticas de la Recomendación núm. 204. En tal sentido, será vital fortalecer los mecanismos de cumplimiento.

3. **La informalidad no es un bloque monolítico y homogéneo**. Es clave medir, segmentar, focalizar y priorizar, identificando los segmentos de más difícil formalización (como unidades económicas o trabajadores con mayores rezagos de productividad y derechos laborales) y aquellos más cercanos a la frontera formal, con miras a establecer estrategias de intervención diferenciadas, para lo cual se puede contar con la participación y el apoyo de los mandantes de cada país. En este sentido, se debe comprender el fenómeno de la informalidad en su diversidad a nivel de territorios, sectores económicos, tipos de unidades económicas, categorías ocupacionales, características sociodemográficas, grupos étnicos, entre otros, para atacarlo de manera más efectiva, por lo cual es clave una medición que recoja esta diversidad. Es necesario considerar a los segmentos de más difícil formalización, que están constituidos por: trabajadores de áreas rurales; unidades económicas (principalmente mypes y cooperativas) de los sectores agricultura, construcción, servicios y comercio; trabajadoras del hogar, jóvenes, migrantes, pueblos indígenas, afrodescendientes, entre otros.

   En este contexto, la transición a la economía formal debe tomar en consideración dicha diversidad a fin de definir intervenciones adecuadas; además, se debe considerar que la formalización es un proceso gradual y que puede impulsarse mediante distintos tipos de políticas.

   Por otro lado, se debe tomar en cuenta el surgimiento de nuevas formas de trabajo que requieren de una actualización y mejora de la regulación de las relaciones laborales. Por ejemplo, es necesario adecuar la legislación a fin de superar las deficiencias u omisiones del marco jurídico para regular la existencia de una relación de trabajo en sectores como la economía de plataformas, y la responsabilidad de la empresa principal en la subcontratación y otras formas de trabajo en la cadena de suministro; así como considerar la necesidad de generar opciones regulatorias adecuadas que reconozcan las características de las nuevas formas de trabajo en el mercado laboral actual.

8 La OIT promueve la denominada «vía ética» a la productividad, mediante la cual se procura aumentar la productividad con mejores condiciones de trabajo y el pleno respeto de los derechos laborales, y para ello recomienda un ecosistema de productividad para el trabajo decente (OIT 2022b, 2023c).

4. **No existen soluciones instantáneas ni rutas únicas hacia la formalidad**. La estrategia debe ser integral y adaptativa, considerando la realidad productiva, laboral e institucional de cada país, tal y como lo aconseja la Recomendación núm. 204. En este sentido, para que una estrategia sea integral, deberá abarcar intervenciones que atiendan las distintas vías para la transición a la economía formal, identificadas bajo el enfoque integral de formalización de la OIT (productividad, normas, incentivos y fiscalización), que incluyan intervenciones orientadas no solo a reducir los costos de la formalización sino también a incrementar sus beneficios y hacer posible que las empresas puedan formalizarse. Asimismo, se debe considerar que el incremento de la productividad de las unidades económicas es un proceso acumulativo derivado de una transformación productiva de estas mediante la implementación progresiva de servicios de desarrollo empresarial, lo cual contribuirá a alcanzar la formalización de manera gradual. Para ello, conviene aprovechar las nuevas tecnologías digitales para el diseño y la implementación de soluciones innovadoras (e-formalización). Además, es importante recalcar que el diálogo social tripartito e inclusivo debe ser la herramienta para diseñar soluciones a la medida de cada contexto particular.

5. **La formalización debe contribuir a la transición justa[9] en el contexto de cambio climático y tecnológico**. El tránsito de la economía informal a la economía formal debe implicar el impulso de sectores con potencial para la transición justa y la generación de empleos verdes, tales como: transición energética (energías renovables, hidrógeno verde, litio), electromovilidad, economía circular, bioeconomía, etc.[10]. En particular, este tránsito debe considerar aquel proceso de digitalización que trae consigo la generación de nuevas formas de trabajo, lo cual implica nuevos desafíos para el diseño y la implementación de las políticas de formalización sobre la base de información y evidencias.

6. **Para formalizar hay que incluir, dialogar y ejecutar**. La solución más efectiva para cambiar las actitudes y decisiones de cualquier colectivo humano es aquella que se diseña con sus representantes en la mesa. Por eso es fundamental apoyar a los constituyentes de la OIT en el fortalecimiento de su representatividad, y diseñar procesos de construcción participativa de soluciones. También es clave incluir a las entidades responsables de la política económica, pues la informalidad no es un problema solo laboral y no podrá ser resuelto sin un conjunto más robusto e integrado de políticas públicas. El fortalecimiento institucional de las entidades responsables de ejecutar las políticas es indispensable. Asimismo, es esencial mejorar los mecanismos de un diálogo social incluyente para el diseño de soluciones adecuadas a las necesidades de cada país. La OIT deberá también reforzar su capacidad de tejer alianzas con otros actores estratégicos a nivel internacional para fortalecer la coherencia de políticas y la coordinación del apoyo a los países.

---

9 De acuerdo con la OIT, la transición justa significa hacer que la economía sea lo más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás. Además, implica maximizar las oportunidades sociales y económicas de la acción climática, al tiempo que se minimizan y se gestionan cuidadosamente los desafíos, incluso mediante un diálogo social eficaz entre todos los grupos afectados y el respeto de los principios y derechos laborales fundamentales. Para más información, véase: «Just transition towards environmentally sustainable economies and societies» del portal web de la OIT.

10 Para más información sobre los sectores priorizados para la región, véase la presentación Producción y trabajo: tendencias y cómo crear un mejor futuro del trabajo y de la producción (Salazar-Xirinachs 2023), en el marco del simposio regional con motivo de los 30 años del *Panorama laboral*.

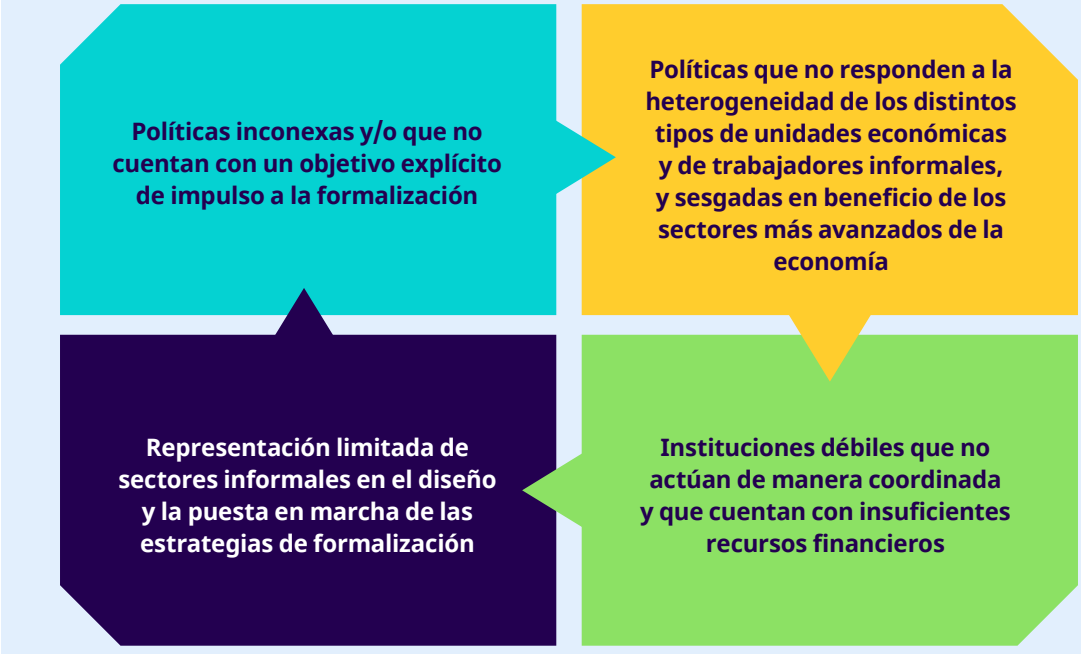
3.3 Teoría de cambio

Para acelerar la formalización de empresas y empleos en la región, y prevenir retrocesos, es indispensable innovar en las políticas y fortalecer las instituciones responsables de implementarlas. Como bien lo establece la Recomendación núm. 204, las causas de la informalidad son múltiples, incluidos aspectos estructurales y de gobernanza. Por ello, FORLAC 2.0 no solo aborda las manifestaciones de la informalidad sino también sus causas.

En América Latina, la informalidad está asociada principalmente a las causas siguientes: *a)* la persistente dualidad productiva, es decir, la coexistencia de un sector empresarial moderno altamente productivo y mayoritariamente formal, y un gran número de empresas tradicionales con baja productividad y alta informalidad; *b)* la existencia de barreras de ingreso a la formalidad, como, por ejemplo, trámites engorrosos, lentos y costosos (aspectos legales e institucionales); *c)* la propensión de algunas empresas del sector formal a reducir costos por medio de la precarización del trabajo; y *d)* la insuficiente capacidad de las instituciones públicas de tutelar adecuadamente el cumplimiento de la legislación y los derechos laborales (OIT 2020a; Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018). Para abordar las causas de la informalidad, los países de América Latina y el Caribe han implementado diversas políticas y programas con limitada efectividad (Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018). Sin embargo, en la mayoría de los casos, las políticas, estrategias e intervenciones diseñadas e implementadas para reducir la informalidad no han logrado los objetivos para los cuales fueron planteadas y no han hecho tangibles los beneficios de la formalidad para la sociedad, provocando una desilusión respecto a las promesas de la formalización.

En línea con lo anterior, FORLAC 2.0 se ha diseñado justamente con el propósito de apoyar a los países a mejorar el impacto de sus estrategias de formalización. Para ello, aborda cuatro fallos principales que han impedido avanzar más rápidamente en materia de formalización en América Latina y el Caribe: *a)* políticas inconexas y/o que no cuentan con un objetivo explícito de impulso a la formalización; *b)* políticas que no responden a la heterogeneidad de los distintos tipos de unidades económicas y de trabajadores informales, y sesgadas en beneficio de los sectores formales de la economía; *c)* instituciones débiles que no actúan de manera coordinada y que cuentan con insuficientes recursos; y *d)* representación limitada de sectores informales en el diseño y la puesta en marcha de las estrategias de formalización.

▶Gráfico 11. Fallos que impiden avanzar más rápidamente en materia de formalización en América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia.

a) Políticas inconexas y/o que no cuentan con un objetivo explícito de impulso a la formalización:

- Existe escasa integración entre las políticas económicas y de desarrollo productivo, y las políticas de empleo, incluidas las vinculadas al desarrollo de competencias.
- Tampoco ha habido un alineamiento adecuado con las políticas de protección social, migración, género, entre otras.
- Las políticas públicas (por ejemplo, de desarrollo productivo y empresarial), incluidas las regulaciones (fiscal, laboral, ambiental), con frecuencia no tienen un objetivo explícito de incentivo a la formalización.

b) Políticas que no responden a la heterogeneidad de los distintos tipos de unidades económicas y de trabajadores informales, y sesgadas en beneficio de los sectores más avanzados de la economía:

- Las políticas públicas por lo general no consideran las distintas realidades ni características de las unidades económicas y los trabajadores en situación de informalidad, y carecen de enfoque territorial[11].
- En línea con lo anterior, como no existe una solución estándar para todos los casos, se requiere modernizar las estrategias y metodologías de focalización utilizadas en el diseño y la aplicación de las políticas públicas.
- Las políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño relativo han sido insuficientes e inefectivas en la mayoría de los países (incentivos fiscales, agilización de trámites, entre otras).

c) Instituciones débiles que no actúan de manera coordinada y que cuentan con insuficientes recursos financieros:

- Las instituciones responsables del empleo y del fomento de las pequeñas empresas suelen contar con insuficiente presupuesto y limitadas capacidades institucionales para el cumplimiento de su misión. A menudo, tienen escasa influencia en la definición de políticas económicas (fiscales, monetarias, financieras, comercio exterior, atracción de inversión) que inciden directamente en el logro de los objetivos de productividad, empleo y formalización.
- Existen insuficientes mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional en la mayoría de los países de la región, en especial entre las áreas económicas y sociales del Estado.
- En general, el sector público tiende a funcionar en compartimentos estancos y no llega de manera articulada a los territorios.
- Estas fallas de coordinación limitan la implementación integrada y coherente de políticas económicas, sociales y ambientales para promover el trabajo decente.

d) Representación limitada de sectores informales en el diseño y la puesta en marcha de las estrategias de formalización:

- Los sectores que operan en la economía informal, incluidas las unidades económicas más pequeñas, las personas migrantes o refugiadas, y las poblaciones de zonas rurales, tienen poca o nula participación en la toma de decisiones para el diseño de las estrategias de formalización[12].
- La insuficiente participación en las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como la debilidad de los mecanismos de consulta del Estado, limitan la contribución de los destinatarios de estas políticas y, por ende, su efectividad.

---

11 Es necesaria una complementariedad de los enfoques *top-down* y *bottom-up* para el diseño de las políticas públicas. La información necesaria para la elaboración de las políticas públicas debe obtenerse de actores que tienen el conocimiento contextual y que, a menudo, serán quienes implementen las políticas. Sin embargo, para la solución de algunos problemas, se requiere acudir a instancias de más alto nivel (OIT 2020a).

12 Por ello, se requiere establecer alianzas que tomen en cuenta a otros actores, como, por ejemplo, grupos y consejos comunitarios que, pese a no ser actores del mundo del trabajo, podrían resultar de utilidad para llegar a las personas y unidades económicas en la informalidad, a las que de otro modo sería difícil identificar o contactar.



FORLAC 2.0 pretende ofrecer a los constituyentes de la OIT asistencia técnica para el diseño y la puesta en marcha de estrategias nacionales y sectoriales sobre la base de un marco integrado de políticas para la formalización adaptado a la realidad de los países. Para brindar asistencia técnica en el diseño y formulación de estrategias de formalización, la OIT establecerá un portafolio de servicios y cooperación técnica, como se muestra en la segunda columna del gráfico 12; asimismo, para la formulación e implementación de las estrategias, se conformarán equipos multidisciplinarios de especialistas de la región y la sede.

La teoría de cambio propuesta se describe en el gráfico 12.

▶Gráfico 12. Teoría de cambio de FORLAC 2.0



Fallos que limitan la formalización

Fallos que impiden avanzar con mayor rapidez en materia de formalización:

- Políticas inconexas y/o que no cuentan con un objetivo explícito de impulso a la formalización.
- Políticas que no responden a la heterogeneidad de los distintos tipos de unidades económicas y de trabajadores informales, y sesgadas en beneficio de los sectores formales de la economía.
- Instituciones débiles que no actúan de manera coordinada y cuentan con insuficientes recursos.
- Representación limitada de sectores informales en el diseño y la puesta en marcha de las estrategias de formalización.

¿Qué ofrece la OIT a los constituyentes?

Marco integrado de referencia para estrategias y políticas

- Información y sensibilización
- Gestión de conocimientos de vanguardia y capacidades de innovación
- Desarrollo de capacidades de los constituyentes
- Asistencia técnica pertinente para la formulación y la implementación de políticas y estrategias integradas e innovadoras
- Identificación, diseño, implementación, evaluación y escalamiento de intervenciones piloto innovadoras costoefectivas
- Estrategias y metodologías de focalización de intervenciones
- Cooperación sur-sur y triangular
- Alianzas estratégicas y movilización de fondos

Diálogo social y cocreación (Mesas Ejecutivas)

Resultados

Primer orden

1. Mejores estrategias y políticas

- Integradas, adecuadamente focalizadas y con enfoque de igualdad de género:
  - Desarrollo productivo
  - Empleo y competencias
  - Protección social
  - Incentivos y cumplimiento

2. Mejores instituciones

- Mejor articuladas
- Más competentes

3. Mayor representatividad (OE/OT)

- Servicios más innovadores
- Agenda más incluyente

4. Mejores condiciones para estimular la formalización

- Entorno empresarial más favorable
- Mayor capacidad institucional para hacer cumplir la ley
- Servicios y prestaciones mejorados y adecuadamente focalizados
- Mayor productividad y mejores condiciones de trabajo en las empresas
- Personas con competencias que mejoran su empleabilidad

Segundo orden

1. Transformación productiva
2. Protección social ampliada y adaptativa
3. Menores brechas sociales y económicas en los territorios
4. Mayor igualdad de género
5. Transición justa

Impactos

Más justicia social por medio de trabajo decente y empresas sostenibles:

- Se crean empleos decentes y empresas sostenibles en la economía formal
- Se impulsa la transición de los trabajadores y las empresas a la economía formal
- Se previene la informalización de los empleos y las empresas

De manera complementaria, FORLAC 2.0 buscará implementar un portafolio de servicios y cooperación técnica para los constituyentes, tales como: información y sensibilización; gestión de conocimientos de vanguardia y capacidades de innovación; desarrollo de capacidades de los constituyentes (instituciones de gobierno y organizaciones de empleadores y trabajadores); asistencia técnica pertinente para la formulación y la implementación de políticas y estrategias integradas e innovadoras; identificación, diseño, implementación, evaluación y escalamiento de intervenciones piloto innovadoras costoefectivas; estrategias y metodologías de focalización de intervenciones; cooperación sur-sur y triangular; y alianzas estratégicas y movilización de fondos. Adicionalmente, se fortalecerán los procesos y espacios de diálogo y mecanismos de coordinación interinstitucional, buscando la más amplia inclusión y representatividad posible. Ello posibilitará brindar adecuadamente el portafolio de servicios y cooperación técnica, de forma tal que se ajuste a las necesidades particulares de los constituyentes.

La igualdad de género no solo será un componente transversal sino que se convertirá en un objetivo explícito de la estrategia. También se impulsarán iniciativas para la transición justa y sostenible medioambientalmente. En el caso de las personas migrantes, una herramienta fundamental son las estrategias y políticas de integración socioeconómica que incluyan una regularización migratoria con caracterización formativa y laboral.

Una prioridad será generar más evidencias sobre los impactos de las iniciativas de formalización, para mejorar la calidad de los servicios de asesoría y asistencia técnica que la OIT ofrecerá a sus constituyentes.

Cabe mencionar que la coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como territorial, para la implementación de políticas públicas es imprescindible y demanda la participación de una diversidad de actores públicos. En general, el sector público tiende a funcionar en compartimentos estancos y no llega de manera articulada a los territorios. Estas fallas de coordinación en el sector público limitan la implementación integrada y coherente de políticas económicas, sociales y ambientales para promover el trabajo decente. Para ayudar a resolver las fallas de coordinación público-privada, la OIT viene impulsando Mesas Ejecutivas (ME). Por ejemplo, en Huila, Colombia, se encuentra la ME para la cadena de valor de café, y en Costa Rica, provincia de Limón, la ME de Turismo[13].

Mediante esta oferta de cooperación técnica, la OIT buscará apoyar a los constituyentes para que, por medio del diálogo social efectivo e inclusivo, logren mejorar la calidad de las políticas públicas prioritarias y fortalecer las instituciones responsables de su implementación. Las políticas deben abordar las causas raíz de la informalidad por medio de soluciones adaptadas al contexto nacional específico, tomando en cuenta la aspiración de igualdad de género en todas las intervenciones.

Como resultado de estos cambios, se esperarían avances a corto plazo en por lo menos las siguientes áreas:

a) **Mejores políticas.** Un marco integrado de políticas para la formalización con enfoque de igualdad de género que abarca por lo menos las cuatro políticas propuestas en la sección 3.4 del documento.

b) **Mejores instituciones.** Capacidades fortalecidas para la implementación de las políticas, que incluyan no solo a los actores tradicionales del ámbito laboral sino también a los entes responsables de las políticas de desarrollo productivo, comercio internacional e inversión. Se pondrá especial énfasis en la mejora de sus capacidades y los mecanismos de articulación y cooperación, así como en el establecimiento de vínculos más sólidos con los protagonistas del mundo del trabajo.

c) **Mayor representatividad de las organizaciones de empleadores y trabajadores.** Capacidades mejoradas para atraer y dar servicios a las unidades económicas y personas trabajadoras en la informalidad, replicando y escalando las innovaciones y buenas prácticas identificadas por la OIT, con miras a fortalecer una acción más efectiva de representación y atender de mejor manera las necesidades de estos grupos en la transición hacia la formalidad, incluyendo la voz de aquellos trabajadores y empleadores en situación de informalidad que actualmente no se encuentran adecuadamente representados en el diseño de las políticas.

---

13 Para más información sobre avances de casos recientes de ME, véase *Sistematización de la implementación de la metodología de Mesas Ejecutivas en la cadena de suministro del sector café en Colombia y el sector de turismo en Costa Rica*.

***d)* Mejores condiciones para estimular la formalización.** Incluido un entorno regulatorio/institucional más favorable para la contratación formal de trabajadores, la evaluación y propuesta de posibles mejoras a las legislaciones laborales, sin que esto implique una reducción o precarización de los derechos laborales fundamentales y los derechos vigentes consignados en la legislación laboral y los convenios de la OIT ratificados por los países, y que promueva el desarrollo de empresas sostenibles (regulaciones más simples y menos costosas, así como incentivos más atractivos para formalizarse), la capacidad de inspección y cumplimiento de derechos laborales, el fortalecimiento de la productividad de las empresas, en especial las de menor tamaño, el desarrollo de las competencias para mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y mejoras en la calidad y cobertura de los servicios y prestaciones de las instituciones concernidas en la estrategia de formalización.

A mediano y largo plazo, se lograrían avances en transformación y diversificación productiva, mayor cobertura de la protección social, menores brechas sociales y económicas en los territorios, sobre todo para las zonas rurales, y mayores oportunidades para los grupos vulnerables y las mujeres, con un enfoque de igualdad de género. Las acciones de la estrategia deben contribuir también a lograr una transición justa en el contexto del cambio climático que afecta a todas las naciones.

El impacto de la estrategia será más justicia social en América Latina y el Caribe, cuando se logre romper la «trampa de la informalidad» y ello permita generar empleos decentes y empresas sostenibles en la economía formal, impulsar la transición de los trabajadores y las empresas a la economía formal, y prevenir la informalización de los empleos y las empresas, con lo cual se podrá cumplir con los objetivos de la Recomendación núm. 204. Todo ello debería redundar en una reducción de la pobreza laboral y el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

3.4 Marco integrado de políticas para la formalización

Para abordar las causas estructurales de la informalidad, es fundamental implementar un conjunto integrado y coherente de políticas públicas, que tome en cuenta las necesidades diferenciadas de las zonas urbanas y rurales, y de los distintos grupos de trabajadores y sectores de la economía. Estas políticas deben construirse mediante procesos de diálogo social y el tripartismo.

Por ello, una estrategia integral de formalización deberá abarcar intervenciones que atiendan las distintas vías[14] para la transición a la economía formal identificadas por la OIT. Además, debe desarrollar soluciones innovadoras para la formalización mediante el uso de tecnologías de información y comunicaciones, que incluyan herramientas desarrolladas sobre la base de tecnología nube, *big data*, inteligencia artificial, entre otras.

Tal y como se describe en la teoría de cambio, para un abordaje integral de este reto, se requiere de la aplicación simultánea y coordinada de intervenciones en por lo menos las siguientes áreas: *a)* políticas de desarrollo productivo, *b)* políticas de empleo y desarrollo de competencias, *c)* políticas de protección social, así como *d)* políticas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización, enfocadas en los objetivos de la Recomendación núm. 204 (formalizar, prevenir la informalidad y crear empleos y empresas formales).

14 Estas vías son: productividad, normas, incentivos y fiscalización (Salazar-Xirinachs y Chacaltana 2018).

▶Gráfico 13. Marco integrado de políticas para la formalización



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se desarrollan las políticas del marco integrado para la formalización, considerando orientaciones de política y un conjunto de opciones de intervenciones:

Orientaciones de política y opciones de intervenciones:

Políticas de desarrollo productivo

Son acciones de política pública para incrementar la productividad con trabajo decente, que consideran intervenciones a nivel macro, meso y micro.

A nivel nacional, se precisa de políticas para el impulso de la diversificación económica, el incremento de la productividad, la adquisición de competencias, entre otras, para lograr el crecimiento económico de los países. Por lo tanto, es necesario impulsar acciones a nivel nacional con el fin de promover entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles[15] (políticas horizontales), incluidas la mejora de la regulación tributaria y la simplificación de los procedimientos administrativos para el pago de impuestos.

15 La OIT ha establecido una metodología sobre el entorno propicio para las empresas sostenibles, como un marco para proporcionar recomendaciones basadas en evidencia sobre cómo mejorar el ambiente propicio para las empresas. Esta herramienta se concentra en los aspectos sociales, políticos, económicos y medioambientales del ámbito de los negocios (OIT 2014).

A nivel sectorial, se requiere hacer apuestas productivas en sectores económicos impulsores o dinamizadores del crecimiento, de la formalización y de la diversificación económica de manera inclusiva y sostenible, mediante la promoción de la inversión privada y pública, e intervenciones enfocadas en el desarrollo productivo y el desarrollo empresarial para promover clústeres, cadenas de valor o redes empresariales (políticas verticales) tendientes a inducir cambios en la composición sectorial de la producción para acelerar la formalización (OIT 2018a) y mejoras en las condiciones de trabajo, entre otras, con medidas vinculadas a la seguridad y salud en el trabajo, y a garantizar el derecho de asociación y libertad sindical a empleadores y trabajadores. Estas políticas pondrán especial atención en la promoción de la asociatividad y la articulación productiva de las mypes y cooperativas.

A nivel empresarial y de trabajadores, se requieren políticas de apoyo a las mypes transicionales[16] con potencial de formalización, enfocadas en la mejora de la productividad y de las condiciones de trabajo, mediante el fortalecimiento de los sistemas de gestión empresarial (calidad, seguridad y salud en el trabajo, desarrollo de competencias, producción limpia, entre otros) y la mejora de capacidades de los gerentes y trabajadores de las empresas. Además, este tipo de políticas se aplicarán para promover la conformación y el fortalecimiento de las cooperativas. Asimismo, en el caso de empleadores de unidades económicas de subsistencia, se requiere fortalecer las capacidades de gestión empresarial y organización de la producción que permitan mejorar sus condiciones de trabajo e ingresos.

Estas acciones deben aprovechar el uso de tecnologías de información y de comunicaciones, y contemplar el desarrollo de capacidades digitales de los gobiernos, trabajadores y empleadores.

En este sentido, el ecosistema de productividad para el trabajo decente de la OIT (2022b) provee recomendaciones a nivel macro, meso y micro.

Opciones de intervenciones para la política:

A nivel macro:

- infraestructura de soporte para el desarrollo productivo;
- investigación y desarrollo;
- acceso a mercados;
- acceso a la contratación pública;
- requisitos y registro simplificado para inscripción de empresas; y
- sistemas simplificados de pago de impuestos y contribuciones.

A nivel meso:

- hacer apuestas productivas en sectores y cadenas de valor impulsores o dinamizadores;
- servicios de apoyo a sectores, clústeres y cadenas de valor potenciales;
- servicios de desarrollo empresarial (financieros y no financieros);
- servicios para la mejora de las condiciones laborales, con énfasis en seguridad y salud en el trabajo;
- asociatividad y cooperativismo;
- asociatividad y articulación productiva entre mypes y empresas tractoras;
- transferencia de tecnología e innovación;
- propiedad intelectual;
- normas y regulación sectorial adecuadas;
- acceso a la información y asistencia para el cumplimiento de la normatividad pertinente y el desarrollo de las capacidades, que incluya el uso de herramientas tecnológicas, por ejemplo, simuladores de una ruta de transición a la formalidad empresarial y laboral; y
- fortalecimiento de procesos de diálogo social y de negociación colectiva para mantener y fortalecer el ciclo virtuoso entre productividad y condiciones de trabajo.

16 Esta categoría de unidades económicas comprende a mypes que no son tradicionales ni modernas, que operan más allá del nivel de supervivencia y que pueden adoptar prácticas empresariales y de gestión y tecnologías para mejorar su productividad y las condiciones de trabajo. Normalmente, no pueden insertarse en cadenas de valor y clústeres dinámicos y/o formales por sí solas: necesitan políticas y soluciones innovadoras de apoyo del Estado u otras entidades del ecosistema de desarrollo productivo y empresarial del sector económico y/o territorio donde operan (OIT 2024b).

A nivel micro:

- servicios empresariales para la mejora de la productividad y de las condiciones laborales;
- desarrollo de competencias gerenciales;
- seguridad y salud en el trabajo;
- fomento de prácticas y modelos de empresas sostenibles; y
- promoción de la conducta empresarial responsable.



Política de empleo y desarrollo de competencias

Esta política debe promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Debe tener un enfoque global, es decir, debe estar coordinada y articulada con otras políticas de tipo social y económico, incluidas la política macroeconómica, la comercial, la de inversión, entre otras.

Un eje esencial de esta política es la educación[17] y formación técnico-profesional, indispensable para la mejora sostenida de la productividad, en un contexto de acelerado cambio tecnológico (OIT 2020b) que tiene un impacto significativo en el futuro del trabajo y de la producción, como procesos de automatización, nuevas formas de trabajo basadas en el uso de tecnologías digitales, inteligencia artificial, entre otros; asimismo, se deben considerar los efectos del cambio climático sobre el mercado de trabajo, especialmente en determinadas actividades económicas y ocupaciones que resulten más vulnerables.

Adicionalmente, estas políticas deben enfocarse en la reducción de la brecha entre las habilidades de los trabajadores y las requeridas por el aparato productivo, las cuales deben orientarse a grupos de difícil formalización mencionados en la premisa 3 de la estrategia (sección 3.2), con el fin de mejorar su nivel de empleabilidad. Para orientar a los Estados Miembros en este campo, la OIT cuenta con una *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*.

Opciones de intervenciones para la política:

De empleo:

- políticas de promoción de la inversión (en sectores generadores de empleo, incluidos empleos verdes);
- servicios públicos de empleo (incluidos servicios modernos y adaptados de intermediación laboral);
- subsidios y formación para el trabajo, para promover la contratación de grupos vulnerables y retención del empleo formal en periodos de crisis;
- programas para la empleabilidad, incluida la reconversión laboral, con énfasis en poblaciones con baja empleabilidad, como los jóvenes;
- servicios de cuidado para prevenir la informalización en el trabajo de las mujeres;
- políticas contra la discriminación laboral;
- programas intensivos en mano de obra;
- fortalecimiento del diálogo social y promoción de la negociación colectiva por rama de actividad;
- promoción de la inclusión de los trabajadores informales en el diseño de las políticas de empleo;
- marco normativo mejorado para la contratación de los trabajadores, que considere las características de las actividades productivas; y
- marco normativo mejorado y adecuado para regular las distintas modalidades de contratación de trabajadores, con énfasis en trabajadoras del hogar y nuevas modalidades de trabajo, sean estas a tiempo parcial o completo.

17 Se debe priorizar la mejora de la cobertura y calidad de los servicios educativos en todos sus niveles, y reducir el ausentismo y la deserción escolar, a fin de mejorar los logros educativos (alfabetización, años de escolaridad, rendimiento educativo, etc.), con énfasis en grupos menos favorecidos en los países, así como incentivos para la capacitación en el trabajo.

De desarrollo de competencias:

- formación y capacitación laboral a nivel sectorial y de cadenas de valor, que incluye la reconversión laboral;
- prospección de empleo según ocupaciones, que considere el cambio tecnológico y el cambio climático (empleos verdes);
- marcos de cualificaciones por sector y cadenas de valor, considerando la evaluación de tareas para la actualización de estructuras ocupacionales;
- certificación de competencias por sector y cadenas de valor;
- formación continua;
- fortalecimiento y/o creación de instituciones de formación laboral;
- formación dual;
- formación laboral para el sector rural;
- tecnologías educativas;
- fortalecimiento de los actores del mundo del trabajo para participar en políticas de formación profesional; y
- orientación vocacional.



Política de protección social

La política de la OIT sobre la extensión de la protección social se basa en la estrategia bidimensional adoptada por la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011.

Este enfoque apunta a la implementación de los pisos de protección social nacionales que contengan las garantías básicas de seguridad social para el acceso universal a la atención de salud esencial y la seguridad del ingreso, por lo menos a un nivel mínimo definido en el plano nacional al que accedan los segmentos con menor capacidad contributiva —en consonancia con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)—, y al logro progresivo de niveles más elevados de protección, en el marco de sistemas de seguridad social integrados, según el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) (OIT 2023d).

La protección social debe ser económicamente sostenible y ofrecer servicios de calidad a los usuarios. Las falencias y mala calidad de los sistemas de protección social hacen poco atractiva la formalización, pues el costo no se ve recompensado con servicios de calidad.

Asimismo, la protección social debe darse sin discriminación de ningún tipo, con prestaciones suficientes y durante todo el ciclo de vida, e incluir a los grupos menos favorecidos, como las personas con discapacidad.

Opciones de intervenciones para la política:

- servicios de salud;
- pensiones;
- seguro por desempleo;
- seguridad y salud en el trabajo;
- protección de la maternidad;
- procedimientos de afiliación a la seguridad social sencillos y expeditos;
- sistemas simplificados de contribuciones a la seguridad social;
- acceso a la información efectiva, y asistencia para el cumplimiento de la normatividad sobre la seguridad social;
- sistemas de cuidado de personas dependientes[18];
- protección social inclusiva de las personas con discapacidad; y
- sensibilización sobre la importancia de la protección social, y en especial de la seguridad social en el marco del trabajo decente.

---

18 Para más información, se recomienda revisar el documento *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente: Invertir en cuidado. Una agenda común – Hoja de ruta y recomendaciones para políticas públicas* (OIT 2023e).



Política de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización

En materia de cumplimiento de derechos laborales, es indispensable incrementar la capacidad del Estado para reconocer, fomentar y asegurar el respeto de la legislación vigente o realizar las adecuaciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos laborales, con énfasis en los principios y derechos fundamentales del trabajo para todos los trabajadores, incluidos trabajadores de la economía informal e independientes; así como la promoción de una cultura de cumplimiento, por medio del diálogo social tripartito.

En paralelo, es fundamental que las políticas de cumplimiento utilicen, además de sanciones o castigos, acciones creativas que incentiven la transición a la formalidad incrementando los beneficios de formalizarse para trabajadores y unidades económicas por medio de estímulos tributarios, financieros y de otra índole, incluidas la simplificación de trámites y la facilitación del cumplimiento como parte importante de esta agenda.

Opciones de intervenciones para la política:

- protección e inspección laboral para garantizar derechos de todas las personas trabajadoras (incluye inspección para la prevención de violencia y acoso por razón de género);
- fortalecimiento de los sistemas de inspección, mediante mecanismos de información y supervisión modernizados para el cumplimiento, que garanticen la interoperabilidad de datos para los sistemas de inspección. Asimismo, mediante el uso de herramientas tecnológicas modernas de la inteligencia inspectiva para la identificación de riesgos de incumplimiento de la normativa y de nuevos bolsones de informalidad;
- marco normativo mejorado, que tutele los derechos de los trabajadores independientes, incluidos el derecho a organizarse o asociarse a sindicatos u organismos de representación empresarial, y a establecer negociaciones o acuerdos colectivos con las empresas, autoridades e instituciones concernidas;
- promover el desarrollo de capacidades para que los países puedan estimular y fomentar los mecanismos de diálogo social, incluida la negociación colectiva;
- servicios para garantizar la seguridad y salud en el trabajo;
- fortalecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normatividad en materia laboral y de protección social;
- ampliación del foco de las inspecciones a las nuevas formas de empleo precario, extendiéndolas más allá de la inspección en el puesto de trabajo;
- diseño y aplicación de sistemas de incentivos tributarios, financieros y otras normativas para estimular la formalización de personas trabajadoras y unidades económicas, formulados sobre la base de la evidencia de su efectividad, con especial énfasis en la micro- y pequeña empresa; y
- promoción de la cultura de diálogo social para el diseño, la mejora y el cumplimiento de las regulaciones laborales vigentes.

Con fundamento en el diagnóstico adecuado de los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país, la formulación de estrategias deberá partir de identificar la combinación adecuada de medidas de política e intervenciones según las especificidades de la naturaleza y el alcance de la economía informal. Conviene subrayar la relevancia de garantizar que, aun si las estrategias responden a las especificidades de cada contexto, ello no debe implicar prescindir de intervenciones en los cuatro ejes.

Las diversas causas de la informalidad y los componentes de sus soluciones son interdependientes y requieren de intervenciones que se refuercen mutuamente. Para la aplicación del marco integrado de políticas, cada política contará con un conjunto de orientaciones, opciones de intervenciones, y un conjunto de herramientas.

Específicamente, para cada una de las áreas de política se sugieren opciones de intervenciones mínimas que se deben ofrecer a las personas y unidades económicas, inspiradas en el marco de políticas vigente de la OIT (recomendaciones y convenios, principalmente).

En el anexo 1, para cada política del marco integrado de la estrategia, se incluye información que profundiza en las orientaciones de política, y se lista un conjunto de herramientas y metodologías con el objetivo de brindar mejores servicios de apoyo a los constituyentes. Se agregan herramientas innovadoras en particular para la atención de las mujeres y los grupos de trabajadores en desventaja social y económica.

Cabe mencionar que, como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en América Latina y el Caribe», se desarrollará un «*toolkit for formalization*» en línea, que contendrá un conjunto de políticas, servicios y prestaciones, herramientas, metodologías, casos y buenas prácticas, entre otros[19], que la OIT pondrá a disposición de sus constituyentes para el diseño y la implementación de estrategias nacionales y sectoriales integradas e innovadoras de formalización acordes a sus necesidades específicas.

3.5 Portafolio de servicios y cooperación técnica de la OIT

Tal y como se describe en la teoría de cambio, la OIT brindará un portafolio o conjunto integrado de servicios y apoyo de cooperación técnica a los constituyentes, para la mejora de sus capacidades orientadas a los resultados esperados en cuanto a la transición a la economía formal. FORLAC 2.0 se operacionalizará a nivel regional, subregional y de país por medio de la aplicación del portafolio mencionado, el cual contribuirá al diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas del marco integrado, entre otros.

Este portafolio cubrirá las áreas siguientes: marco integrado de referencia para estrategias y políticas; información y sensibilización para priorizar la formalización en la agenda pública; gestión de conocimientos de vanguardia y capacidades de innovación; desarrollo de capacidades de los constituyentes; asistencia técnica pertinente para la formulación y la implementación de políticas y estrategias integradas e innovadoras; identificación, diseño, implementación, evaluación y escalamiento de intervenciones piloto innovadoras costoefectivas; estrategias y metodologías de focalización de intervenciones; cooperación sur-sur y triangular; y alianzas estratégicas y movilización de fondos.

Este portafolio deberá brindarse de manera articulada, continua y sostenida, a fin de garantizar los resultados a nivel de los países. A continuación, se presenta una descripción de estos servicios:

a) **Marco integrado de referencia para la elaboración de estrategias y políticas.** Diseminar y promover la aplicación del marco integrado de políticas para la transición a la economía formal, y de buenas prácticas y lecciones aprendidas de la OIT, a fin de que los constituyentes puedan incorporarlas en el diseño y la implementación de estrategias y políticas que ataquen las diferentes causas de la informalidad. En el subcapítulo anterior (3.4), se ha desarrollado el marco integrado de políticas, así como las opciones de intervenciones de cada política propuesta.

19 Este *toolkit* constituye una caja de herramientas de los tipos de intervenciones que hayan sido más efectivas para lograr la transición a la economía formal, organizadas de acuerdo con los pilares del enfoque integrado de la OIT (basado en la Recomendación núm. 204), y se construirá a partir de la sistematización de iniciativas innovadoras recientes implementadas en países de la región y otros países, como los de la Unión Europea (en el marco de la Plataforma de lucha contra el trabajo no declarado), y sus evidencias de efectividad.

b) **Información y sensibilización para priorizar la formalización en la agenda pública.** Apoyar, a nivel regional, subregional y de país, el diseño y la implementación de actividades que estimulen un mayor interés de los constituyentes, de los funcionarios públicos y de otras autoridades del más alto nivel, así como de la ciudadanía, para la priorización y el desarrollo de estrategias integradas nacionales o sectoriales para promover el tránsito hacia la formalidad, poniendo énfasis en los beneficios que conlleva la formalización para trabajadores y unidades económicas, y diseminando información amplia, en un lenguaje claro y sencillo, sobre las diferentes dimensiones de la formalización y los procedimientos para una formalización acorde con lo estipulado en la Recomendación núm. 204. Para ello, se recomienda:

i) **Guía/manual El *1-2-3 de la R204.*** Lineamientos paso a paso para asistir a formuladores de políticas en el proceso de aplicación de la Recomendación núm. 204, incluidos medición, diagnóstico, priorización, formulación, implementación y evaluación de políticas y estrategias de formalización nacionales y sectoriales.

ii) **Observatorio de la informalidad para América Latina y el Caribe,** basado en la generación de información, difusión y diseminación de datos sobre la situación y los desafíos de la informalidad de los países de la región para distintos tipos de usuarios, con base en el uso de definiciones operativas estandarizadas, identificando los segmentos y sectores económicos más afectados por la informalidad, así como las tendencias recientes de la informalidad y su relación con las nuevas formas de trabajo. Las acciones del Observatorio incluirán el análisis de la información sobre la informalidad para cada país considerando sus características específicas y también con desagregación a nivel territorial. Para ello, es importante fortalecer el Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC), recogiendo las lecciones aprendidas de la evaluación en curso sobre su desempeño; en este proceso también se deben considerar las experiencias de los constituyentes.

iii) **Asistencia técnica para fortalecer los sistemas de información** de los constituyentes encargados del recojo y análisis de información del mercado laboral (proveniente de encuestas, registros administrativos, entre otros), con miras a una mayor articulación y complementariedad, específicamente los Sistemas de Información de Mercado Laboral (SIMEL) de los gobiernos, a fin de que incluyan la temática de informalidad. En particular, en el caso de los países del Caribe, este tema cobra mayor importancia debido a la brecha de información sobre el mercado laboral vinculada al limitado desarrollo de las capacidades institucionales.

iv) **Eventos regionales y/o subregionales sobre temáticas para la transición a la formalidad:**

- foros de empleadores, trabajadores, y tripartitos para compartir buenas prácticas y modelos probados/evaluados de intervenciones exitosas;
- foros con contrapartes institucionales prioritarias de los gobiernos (institutos de estadísticas, instituciones de seguridad social, institutos de formación profesional, administración del trabajo, ministerios de industria/producción, ministerios de finanzas/hacienda, entre otros); y
- seminarios con periodistas especializados en temas económicos y sociales relacionados con la transición a la formalidad.

v) **Campaña digital** usando los recursos institucionales de la OIT y procurando el respaldo de los medios a disposición de los constituyentes (redes sociales, boletines, entre otros), que utilicen enfoques novedosos para incidir en cambios de conducta, enfatizando, entre otros aspectos, los beneficios de la formalización.

c) **Gestión de conocimiento de vanguardia y capacidades de innovación.** Fortalecer la función de liderazgo de la OIT como centro de conocimientos innovadores y de vanguardia sobre el mundo del trabajo, la protección social y el desarrollo productivo para la formalización empresarial y laboral, con el propósito de profundizar la calidad de su asesoramiento sobre políticas, leyes, prestaciones y servicios dirigidos a las personas trabajadoras y a las empresas, con un enfoque de igualdad de género. En tal sentido, se promoverá la generación de conocimientos específicos a nivel regional, subregional y de país, considerando las características específicas de cada contexto, con énfasis en los grupos de trabajadores que enfrentan mayores dificultades para la transición a la economía formal.

Las líneas de trabajo para fortalecer las capacidades de generación de conocimientos, innovación e influencia consisten en: proyectos de investigación; evaluación de políticas; análisis de tendencias; iniciativas de innovación en diseño de prestaciones y servicios, incluido el uso de tecnologías digitales; repositorio unificado de recursos de conocimiento; creación de una red de apoyo de expertos en transición a la economía formal; estudios prospectivos, entre otros. Entre estos últimos, destacan productos como los que generará la iniciativa Rastreador de Crecimiento Inclusivo de la OIT y el PNUD: tanto el repositorio de políticas activas de mercado y formalización[20], como el metaanálisis de efectos de políticas. Es clave la investigación aplicada sobre lo que funciona y lo que no ha tenido éxito en materia de formalización dentro y fuera de la región. Al respecto, conviene destacar que la OIT está desarrollando una sistematización de iniciativas innovadoras para formalización en ALC y sus evidencias.

d) **Desarrollo de capacidades de los mandantes en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, programas y proyectos de formalización.**

En el caso de los gobiernos, incluye ministerios de trabajo, economía, comercio/inversión, y otras instituciones vinculadas con las diferentes áreas del conjunto integrado de políticas de formalización (por ejemplo, seguridad social, estadísticas laborales, formación profesional, entre otras). Entre las actividades por incluir están las siguientes: academias, simposios, seminarios, cursos, talleres, entre otras. Por otro lado, se implementará un programa regional para gobiernos que permita escalar iniciativas innovadoras y con probado éxito, para impulsar la formalización laboral y empresarial.

En el caso de las organizaciones de trabajadores y empleadores, se busca reforzar sus capacidades para integrar los intereses y proveer servicios a las empresas y/o personas trabajadoras en la informalidad, con miras a facilitar su gradual tránsito hacia la formalización, mediante el fortalecimiento del diálogo social y la promoción de la negociación colectiva. Las buenas prácticas sistematizadas por la OIT son un excelente punto de partida para estimular este proceso (OIT 2023h). En concreto, se recomienda que FORLAC 2.0 implemente en conjunto con ACTEMP y ACTRAV:

i) **Programa para organizaciones de empleadores:** desarrollo de un programa regional que permita escalar iniciativas innovadoras y con probado éxito para impulsar la formalización en el ámbito empresarial[21].

ii) **Programa para organizaciones de trabajadores:** desarrollo de un programa regional para fortalecer las organizaciones de trabajadores en la economía informal, así como escalar iniciativas innovadoras y con probado éxito para impulsar la formalización en el ámbito laboral.

e) **Asistencia técnica pertinente para la formulación y la implementación de políticas y estrategias integradas e innovadoras.** Brindar asistencia técnica a los constituyentes en la formulación y la implementación de políticas y estrategias nacionales y sectoriales de formalización, así como de intervenciones innovadoras costoefectivas, tomando en cuenta el marco integrado de políticas, el «*toolkit for formalization*» y otras herramientas relevantes. La asistencia debe adaptarse a las necesidades locales, considerando las diferencias en el avance y desarrollo de cada país, para lo cual es necesario que se realicen o sistematicen diagnósticos específicos de la problemática de la informalidad en cada caso, tomando en cuenta las cuatro áreas de política del marco integrado de FORLAC 2.0.

La asistencia técnica incluirá los siguientes aspectos:

---

20 La sistematización de políticas activas de mercado laboral se encuentra en: Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe.

21 Por ejemplo, existen experiencias promovidas por las organizaciones de empleadores, referidas a la implementación y el acompañamiento de unidades económicas en su camino a la formalización, utilizando herramientas como IMESUN, entre otras. Para más información sobre iniciativas innovadoras ejecutadas por las organizaciones de empleadores y trabajadores, véase OIT (2023h).

i) **Codiseño, formulación e implementación de políticas y estrategias nacionales integradas e innovadoras de formalización** a partir del marco integrado de políticas y las opciones de intervenciones identificadas para cada política.

ii) **Codiseño, formulación e implementación de políticas y estrategias sectoriales integradas e innovadoras de formalización**, considerando, entre otras actividades, la priorización y selección de sectores, cadenas de valor y clústeres[22]; el diagnóstico sectorial; y el diseño, la implementación y la evaluación de intervenciones para el tránsito hacia la formalidad de los sectores priorizados.

La asistencia técnica debe considerar las perspectivas y narrativas de los ocupados y unidades de la economía informal, lo cual se debe recoger a través de distintos instrumentos cuantitativos y cualitativos[23].

Estos procesos de asistencia técnica, tanto a nivel nacional como sectorial, deben llevarse a cabo mediante **mecanismos efectivos de diálogo social (Mesas Ejecutivas) y misiones interdisciplinarias.**

- **Mecanismos efectivos de diálogo social (Mesa Ejecutiva).** Avanzar hacia la formalización implica el involucramiento de los distintos actores, es decir, de los propios grupos de población meta, en el diseño y la implementación de iniciativas orientadas a dicho propósito. Para conseguir la participación amplia de los actores y la coordinación efectiva entre las instituciones públicas y privadas necesarias para el desarrollo de estrategias y políticas de formalización integrales, se utilizarán Mesas Ejecutivas como una alternativa idónea que ya ha mostrado efectividad. En el subcapítulo siguiente (3.6), se desarrolla la metodología de Mesa Ejecutivas bajo el marco de diálogo social y cocreación.

- **Misiones interdisciplinarias.** La OIT establecerá equipos de trabajo multidisciplinarios con participación de especialistas de la región y la sede. Será de particular importancia la participación de los especialistas de desarrollo productivo, empresas, empleo, protección social, normas, administración del trabajo y legislación laboral, género, y actividades con empleadores y trabajadores. El equipo interdisciplinario trabajará con los constituyentes en el país.

f) Identificación, diseño, implementación, evaluación y escalamiento de intervenciones piloto innovadoras costoefectivas. En el marco de las acciones de las estrategias nacionales o sectoriales de formalización y, en lo posible, desde las Mesas Ejecutivas, se prestará especial atención a la identificación de intervenciones innovadoras de bajo costo, de resultado comprobado, y de amplia escala o cobertura, que resuelvan las causas subyacentes de la informalidad de forma sistémica. Estas intervenciones innovadoras, entre otras características, deben priorizar el uso de tecnología de nube, *big data,* inteligencia artificial, entre otras. Además, deberán priorizar la atención de grupos de difícil formalización, como los mencionados en la premisa 3 de la estrategia (sección 3.2). Adicionalmente, es necesario que las intervenciones consideren servicios de desarrollo empresarial validados (IMESUN, SCORE, entre otros) y que contemplen temas de digitalización, incluidos la alfabetización digital y otros, que ayuden a cerrar las brechas entre distintos segmentos de trabajadores y unidades productivas.

Para la promoción de las iniciativas innovadoras, se contará, entre otros, con un **Fondo concursable de innovación en la formalización** y la implementación de **proyectos piloto de innovación**.

- **Fondo concursable de innovación en la formalización.** Será un fondo para el diseño, la implementación y la validación de proyectos y programas que cumplan con altos estándares de innovación y replicabilidad, incluyendo su incorporación en organizaciones de empleadores y trabajadores, como parte de las estrategias nacionales y sectoriales integrales e innovadoras de formalización. Estas iniciativas serán evaluadas por la OIT una vez concluidas, con el objetivo de extraer lecciones relevantes para otros países u organizaciones. Se abrirán uno o

22 Ello a partir de la aplicación de criterios de relevancia, oportunidad y viabilidad utilizados en diversas experiencias de la OIT mediante evaluación rápida de mercados, que actualmente viene aplicando el proyecto con la UE de formalización en ALC.

23 Un ejemplo de este mecanismo es la *Encuesta de micronegocios en los países del norte de Centroamérica*.

dos concursos por año y se sistematizarán las experiencias para el aprendizaje colectivo en la región. Serán elegibles constituyentes de la OIT u otras organizaciones afines que presenten propuestas aprobadas por un comité de selección conformado por el equipo que designe la dirección regional, para garantizar la transparencia y objetividad en la asignación de los fondos. Los fondos asignados, más allá de la fuente de cooperación, tomarán en cuenta prioritariamente las propuestas emanadas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, frente a otras propuestas, para garantizar la sostenibilidad de los resultados, y estar acordes con el fortalecimiento de los constituyentes de la OIT.

- **Proyectos piloto de innovación.** Acompañamiento técnico de la Oficina a países que decidan impulsar iniciativas innovadoras de formalización bajo un enfoque integrado como parte de las estrategias nacionales y sectoriales integrales e innovadoras de formalización, por ejemplo, mediante el uso de las nuevas tecnologías digitales. El primer piloto será en Colombia y se describe en el recuadro 1[24].

▶Recuadro 1. Piloto de diseño e implementación de estrategia sectorial integrada e innovadora para la promoción de la formalización en un sector económico en Colombia

Cabe indicar que, como parte de las experiencias piloto para la estrategia FORLAC 2.0, la Oficina Regional llevará adelante el diseño y la implementación de una estrategia integrada e innovadora en Colombia para un sector económico específico. Esta estrategia será desarrollada mediante un proceso de cocreación con participación de los representantes de los mandantes, a fin de garantizar su adecuación al contexto y las necesidades del país, por medio de un mecanismo de diálogo social y conformación de una Mesa Ejecutiva que contribuirá a resolver las fallas de coordinación público-pública y público-privada. Una propuesta inicial de intervenciones de la estrategia se basará en la formulación de la estrategia sectorial que permitirá aplicar al contexto específico el «toolkit for formalization» mencionado previamente, construido a partir de la sistematización de soluciones efectivas para transición a la economía formal.

g) **Estrategias y metodologías de focalización de intervenciones.** Las intervenciones de política para la transición a la economía formal deben responder de manera adecuada a las necesidades específicas de los diferentes tipos de unidades económicas y de trabajadores. Para ello, se requiere apoyar a los constituyentes (como agencias de apoyo a mypes, centros de innovación y de transferencia tecnológica, programas de desarrollo de la mype, entre otros) en el diseño y la aplicación de estrategias y metodologías que permitan una correcta focalización de los grupos objetivos de cada intervención.

En este caso, un tema prioritario, por ejemplo, es establecer **estrategias diferenciadas** para:

24 Esta iniciativa piloto corresponde al Proyecto « Soluciones Innovadoras para la Formalización en América Latina y el Caribe» (Formalización), cofinanciado por la Unión Europea.

- **Mypes transicionales.** La OIT fortalecerá las capacidades de los gobiernos para la identificación, focalización y seguimiento de mypes transicionales en sectores económicos, cadenas de valor o clústeres priorizados, utilizando herramientas basadas en inteligencia artificial[25].
- Unidades económicas que han cumplido con parte de los requisitos del proceso de formalización, a fin de que alcancen una formalización completa.
- Unidades económicas de subsistencia, que requieren de políticas de protección social y de otras políticas sociales que contribuyan a la mejora de sus capacidades de acumulación, de mejora de su empleabilidad, entre otras.
- Segmentos específicos de trabajadores como, por ejemplo, trabajadoras del hogar, trabajadores de plataformas digitales, jóvenes y mujeres que buscan empleo, profesionales independientes, entre otros.

h) **Cooperación sur-sur y triangular.** Una de las herramientas más costoefectivas que la OIT puede ofrecer a sus constituyentes es facilitar espacios de encuentro, intercambio y aprendizaje mutuo. Este componente podría enmarcarse en el nuevo Convenio, suscrito en junio de 2023, entre la OIT y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Algunas de las iniciativas podrían incluir:

i) **Plataforma para tomadores de decisiones en los procesos de reformas legales que estimulen la formalización.** Muchos países están discutiendo legislación en estos campos, por lo que facilitar espacios de encuentro a nivel regional y con otras regiones del mundo podría enriquecer el trabajo legislativo y la calidad de las nuevas leyes en la materia.

ii) **Comunidades de práctica.** Con apoyo de OIT/CINTERFOR y/o CIF/OIT, se podría estimular la creación de comunidades de práctica en clústeres temáticos específicos, con el apoyo y la participación de los especialistas y unidades/departamentos respectivos de la OIT:

- **Instituciones de seguridad social,** para el intercambio de buenas prácticas en materia de extensión de la protección a grupos de difícil cobertura (mencionados en la premisa 3 de la sección 3.2) y para estimular la cooperación sur-sur y triangular.
- **Ministerios de Trabajo,** para el intercambio de buenas prácticas en materia de diseño e implementación de iniciativas para impulsar la formalización desde el ámbito de la administración del trabajo y la inspección (por ejemplo, Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo), así como en políticas activas y pasivas de mercado laboral.
- **Ministerios de Economía/Producción,** para el intercambio de buenas prácticas en materia de diseño e implementación de iniciativas para fomentar la formalización empresarial por medio del impulso de políticas de transformación productiva y de desarrollo empresarial, con objetivo explícito de formalización, y para estimular la cooperación sur-sur y triangular.
- **Institutos de estadísticas,** para difundir las actualizaciones que emerjan de la CIET en relación con la medición del empleo informal. Para ello, se coordinará con SIALC y el Departamento de Estadísticas de la sede.
- **Migración.** Impulsar la estrategia regional de cooperación sur-sur en materia de migración como medio para fomentar la formalización de la población trabajadora migrante, para lo cual se deben considerar los planteamientos de la Estrategia Regional de la OIT de Migración Laboral y Movilidad Humana en América Latina y el Caribe 2023-2030 (OIT 2023g).
- **Trabajadoras del hogar.** Impulsar la implementación de la hoja de ruta y recomendaciones para políticas públicas según el documento *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente: Invertir en cuidado. Una agenda común*.

---

25 A la fecha, la OIT viene desarrollando un estudio regional en el que se identifican la cantidad y las características de las mypes transicionales, a través de encuestas y metodologías específicas, a fin de ofrecer a los constituyentes información relevante para fortalecer las estrategias de focalización y el diseño de políticas diferenciadas para el desarrollo productivo y empresarial.

iii) **Programa regional de capacitación y certificación de personas trabajadoras del hogar liderado por OIT/CINTERFOR,** para incrementar el reconocimiento público del trabajo del cuidado, mejorar de manera cualitativa y cuantitativa las condiciones laborales de las personas trabajadoras del hogar y ofrecer apoyo a los sistemas de salud en la atención de enfermedades y padecimientos crónicos, así como en el cuidado de niñas y niños, de personas con discapacidad y de la población adulta mayor. Esta iniciativa la coordina la Oficina Regional en alianza con OIT/CINTERFOR.

i) **Alianzas estratégicas y movilización de fondos.** Intensificar la cooperación y reforzar las alianzas en el sistema multilateral y con actores regionales claves, como organismos internacionales, instituciones académicas y de investigación, organizaciones de la sociedad civil y otros, para incrementar la integralidad y coherencia de las políticas e intervenciones y lograr la eficacia y la sostenibilidad de los resultados en materia de la transición de la economía informal a la economía formal en los países. Las líneas de trabajo propuestas para fortalecer y ampliar la incidencia regional y las alianzas, contemplan: investigación y generación de conocimientos, desarrollo de herramientas, colaboración para impulso de la Agenda 2030, promoción de la coherencia de políticas, aprovechamiento de sinergias con proyectos de cooperación, facilitación de diálogos e intercambios técnicos, entre otras. Una posible agenda para el diálogo multilateral entre agencias incluye: *a)* políticas macroeconómicas y de empleo y formalización, *b)* políticas de desarrollo productivo para la inclusión y la formalización, *c)* políticas de protección social universales y solidarias de amplia cobertura, y *d)* igualdad de género y formalización: retos y avances en la región. Entre los aliados potenciales identificados preliminarmente están los siguientes: Unión Europea, CEPAL, BID, CAF, PNUD, ONU-Hábitat, ONU-Mujeres, entre otros. Será clave el desarrollo de una narrativa de FORLAC 2.0 que promueva una visión compartida con estos y otros posibles socios de desarrollo dentro y fuera de la región, aprovechando las alianzas y espacios de cooperación ya existentes para generar nuevas oportunidades de colaboración.

3.6 Diálogo social y cocreación

El diálogo social tripartito es baluarte de la OIT para el diseño de soluciones balanceadas y sostenibles para retos complejos. El fortalecimiento de capacidades de los constituyentes para un diálogo informado, productivo e inclusivo es un elemento central de la estrategia propuesta.

Asimismo, es indispensable que las organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas participen en instancias de información y consulta tripartita y en procesos de negociación colectiva a nivel de sectores económicos, con el fin de apoyar la transición de la economía informal a la economía formal y de promover el trabajo decente.

Los bajos niveles de formalización son, en muchos casos, una de las expresiones más irrefutables de inequidades sociales. Para transitar hacia la formalización de grupos de difícil cobertura (mencionados en la premisa 3 de la sección 3.2), se requiere de un abordaje integral e intersectorial de los factores sociales subyacentes a la informalidad, así como de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas eficaces y diseñados sobre la base de objetivos compartidos. Esto supone trascender a los esquemas tradicionales de la gestión pública, es decir, diversas instituciones y actores trabajando en compartimentos estancos.

En esta propuesta, la intersectorialidad, para lograr integralidad, implica que «diversos sectores gubernamentales no solo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes» (Cunill-Grau 2014)[26]. Además, avanzar hacia la formalización implica el involucramiento de los actores no institucionales, es decir, de los propios grupos de trabajadores y unidades económicas en situación de informalidad, en el diseño, la focalización y la implementación de iniciativas orientadas a dicho propósito.

26 Asimismo, otros autores recomiendan considerar un enfoque basado en cinco pilares: *a)* visión compartida y agenda común, *b)* sistema de medición compartida, *c)* actividades de refuerzo mutuo, *d)* comunicación continua y *e)* organización de apoyo central. Para más información, véase el anexo 2.

En este sentido, las «Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente» (OIT 2021b, 2024c), con participación amplia de sectores y actores, se presentan como una metodología idónea para:

a) superar los fallos de coordinación que se producen entre los actores institucionales que deben trabajar intersectorialmente en pro de la formalización con intervenciones (políticas de desarrollo productivo, políticas de empleo y desarrollo de competencias, políticas de protección social, y políticas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización) en los niveles nacional, sectorial, y empresarial y de trabajadores;

b) identificar y eliminar las causas subyacentes que afectan la formalización y la capacidad de generar trabajo decente en un sector, cadena de valor o clúster;

c) enfocarse en la cocreación e implementación de soluciones/intervenciones sostenibles costoefectivas en los niveles nacional (macro), sectorial (meso) y empresarial y de trabajadores (micro); y

d) adaptar, agilizar, modernizar y flexibilizar procesos y procedimientos de la gestión pública.

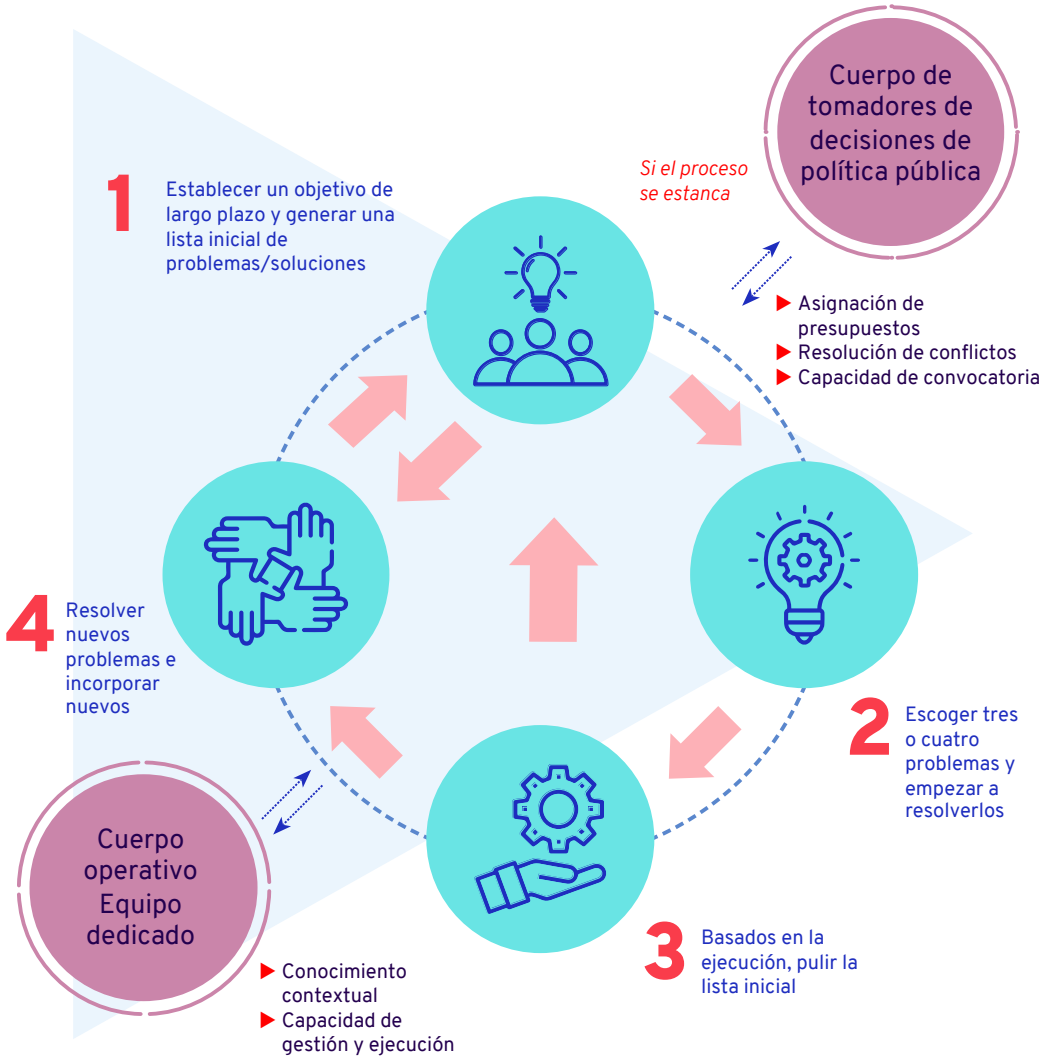
Cabe mencionar que las Mesas Ejecutivas, para su funcionamiento, incluyen entidades del sector público, representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, y otros actores clave (agencias del sistema de las Naciones Unidas, universidades, ONG, cámaras de comercio, gobiernos descentralizados, empresas tractoras, asociaciones de mypes, entre otras), cuya participación se considera en coordinación con los constituyentes de la OIT. Asimismo, las ME requieren de un equipo dedicado que coordina la ME, y se enfocan en la cocreación e implementación de soluciones sostenibles adoptando un modelo recursivo y de investigación-acción (OIT 2021b)[27].

Para la conformación de una ME, se debe analizar la viabilidad de trabajar desde instancias de diálogo social o de coordinación interinstitucional ya existentes a nivel nacional, sectorial o de cadena de valor, o impulsar la creación de nuevos espacios en los casos en que sea necesario. Cabe señalar que las ME no reemplazan a las instancias de diálogo social tripartito institucionalizadas en los países.

En el gráfico 14, se describe el enfoque recursivo y de investigación-acción de las ME. En lugar de un diagnóstico lento y detallado, las ME establecen un objetivo/visión de mediano plazo y un listado inicial/preliminar de problemas y soluciones que forman parte de una hoja de ruta. Esto se hace mediante procesos de escucha y análisis en sesiones de trabajo con representantes de los trabajadores y empleadores, y una ronda de reuniones con las principales entidades del sector público. Luego, se escogen tres o cuatro problemas y se empieza a solucionarlos. Los esfuerzos de solución de esos problemas iniciales proporcionan nueva información que permite afinar el diagnóstico inicial y sus soluciones propuestas. En la medida en que se avanza, se van incorporando nuevos problemas. Cuando se llega a un impase, se solicita apoyo de autoridades con poder de decisión. De esta manera, el proceso de colaboración y cocreación es recursivo e iterativo, las hojas de ruta son preliminares y la información obtenida durante la implementación va enriqueciendo los diagnósticos y planes iniciales.

27 Para más información sobre los niveles funcionales y el funcionamiento de las ME, así como sobre la conformación y gestión de las ME, entre otros temas, véanse los documentos *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología* (OIT 2021b) y *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente. Nota metodológica complementaria* (OIT 2024c).

▶Gráfico 14. Enfoque recursivo y de investigación-acción de las ME[28]



Fuente: elaboración propia, adaptado de OIT (2021b).

Las fallas de coordinación no solamente se observan en el nivel nacional sino que muchas de ellas son de naturaleza subnacional (territorial) y deberán resolverse en esa instancia de gobierno y por medio del diálogo social efectivo entre los actores del sector público, las organizaciones de empleadores y trabajadores, y otros actores clave.

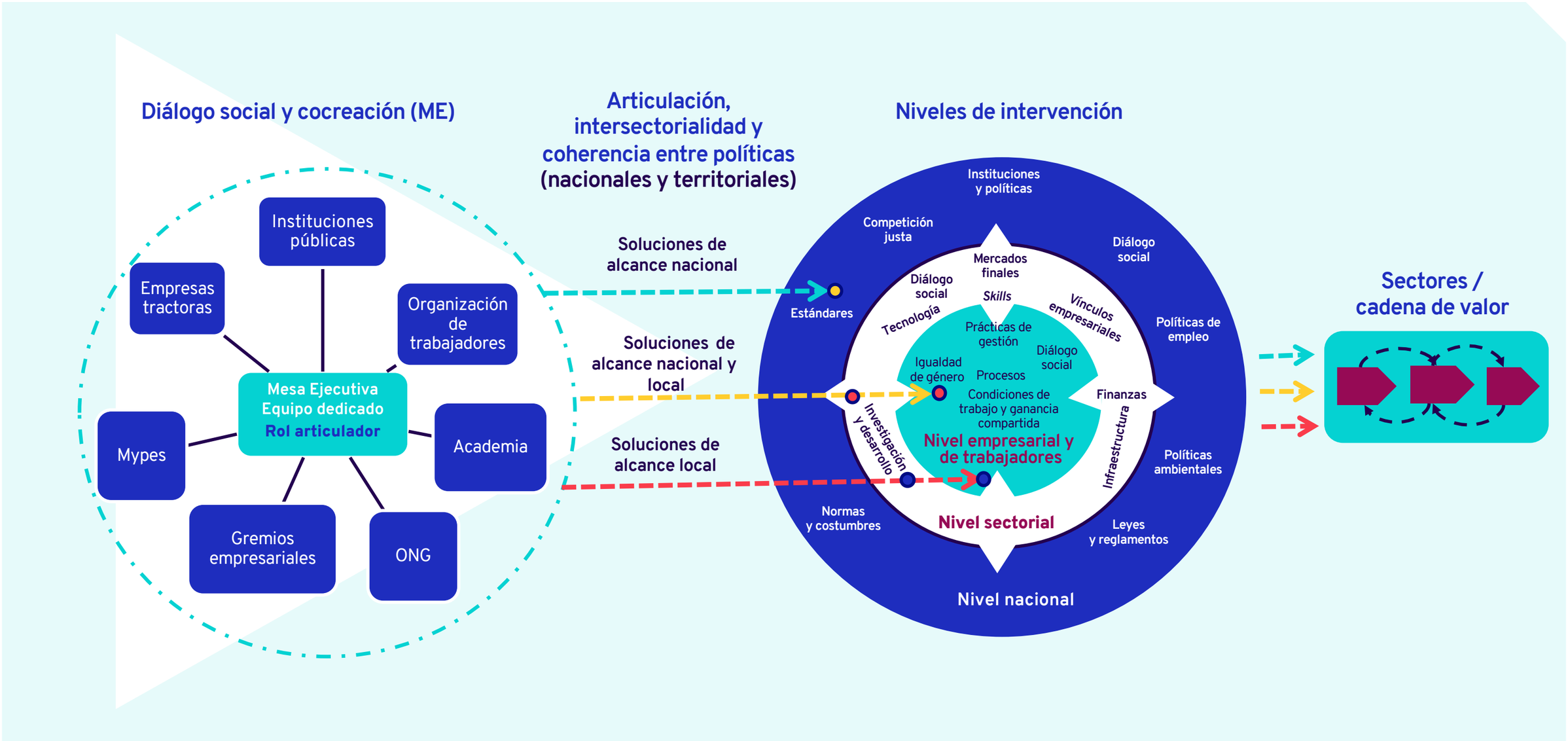
Cabe remarcar que, tanto en el nivel nacional como en el subnacional, se requiere de la promoción y el fortalecimiento de procesos de coordinación público-privada para abordar de manera concertada las causas profundas de la baja productividad y para desarrollar soluciones o intervenciones innovadoras y sostenibles enfocadas en la creación de empleos de calidad y en el impulso de la transición de la economía informal a la economía formal.

Para tales fines, como se mencionó, los espacios de coordinación y acción del tipo de las ME constituyen una novedosa alternativa para promover la articulación, la intersectorialidad y la coherencia entre políticas, intervenciones, servicios, entre otros, de los diferentes niveles de gobierno. En tal sentido, según las competencias y atribuciones de las entidades gubernamentales, se pueden identificar soluciones o servicios que competen únicamente al gobierno nacional; soluciones o servicios que son de responsabilidad compartida entre los gobiernos nacional y subnacionales; y soluciones o servicios que competen únicamente a los gobiernos subnacionales, tal como se muestra en el gráfico 15.

28 Para más información véanse *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología*, elaborado para la OIT por Efraín Quicaña y Piero Ghezzi (OIT 2021b), y *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente. Nota metodológica complementaria* (OIT 2024c).

Asimismo, las soluciones o servicios deben enfocarse en la resolución de las causas subyacentes de la informalidad que se presentan a nivel nacional (macro), sectorial (meso) y empresarial y de trabajadores (micro), en un determinado sector económico, cadena de valor o clúster, como se indica en el gráfico 15. Este abordaje es consistente con el enfoque ecosistémico de productividad para el trabajo decente de la OIT (OIT 2021b, 2022b).

▶Gráfico 15. Modelo sistémico para el diseño y la implementación de soluciones o servicios para la formalización en sectores económicos y cadenas de valor



Fuentes: elaboración propia, adaptado de OIT (2021b, 2024c, 2022b).

4

Hoja de ruta



Para la puesta en marcha de FORLAC 2.0, se ha trazado la hoja de ruta que se describe en el gráfico 16. Entre 2024 y 2030, se contemplan cuatro fases que se planificarán en tres ciclos bianuales y uno anual y se implementarán de manera iterativa:

Fase 1

Priorización del portafolio de servicios. Considerando el marco integrado de políticas para la formalización, y un portafolio de servicios y cooperación técnica de la OIT, abordados en los capítulos precedentes, se analizará y priorizará el portafolio de servicios que se implementarán a nivel regional, subregional y nacional. La priorización de este portafolio se realizará con la participación del Equipo Técnico Regional de la OIT (Oficina Regional y oficinas subregionales de las Américas) y en coordinación con la sede.

Fase 2

Organización y financiamiento. En primer lugar, se buscará alinear los CPO y las intervenciones financiadas con RB, RBSA y RBTC, con la estrategia FORLAC 2.0. Este trabajo será liderado por la Unidad de Programación Regional; asimismo, se confirmará el equipo de especialistas de la OIT que acompañará el proceso de implementación de la estrategia. Por el lado del financiamiento, se gestionarán los fondos internos y externos para implementar la estrategia. Estas acciones se realizarán de manera simultánea a los procesos de priorización del portafolio de servicios y cooperación técnica, y de establecimiento de alianzas estratégicas.

Fase 3

Plan de acción bianual (en el último año será anual). La tercera fase se concentrará en la planificación y ejecución de actividades, enfocándose en los procesos de sensibilización y la implementación del portafolio de servicios priorizados (asistencia técnica, investigación, entre otros) y de iniciativas piloto, considerando la coordinación en los ámbitos interno (articulación programática) y externo (con aliados de desarrollo) de la OIT. El plan distinguirá entre intervenciones a nivel regional, subregional y de países, las cuales serán debidamente coordinadas.

Fase 4

Evaluación y elaboración del nuevo plan bianual (en el último año será anual). En esta etapa, se realizan el análisis de los resultados, el ajuste a la estrategia, y la programación y formulación del nuevo plan, que será bianual durante los tres primeros ciclos y anual en el cuarto ciclo.

Se adoptará un enfoque de monitoreo evolutivo de las diferentes fases, que permitirá realizar ajustes en el proceso de implementación de las actividades priorizadas.

▶Gráfico 16. Hoja de ruta de FORLAC 2.0



Fuente: elaboración propia.

5 Monitoreo y evaluación



La Oficina Regional definirá los mecanismos, los indicadores y la periodicidad del monitoreo y seguimiento de los avances, con el apoyo de las oficinas subregionales y de país. El equipo de programación regional, con participación de las respectivas contrapartes en esas oficinas, en coordinación con los constituyentes de la OIT, recopilará y sistematizará regularmente los datos para facilitar decisiones correctivas oportunas por parte del equipo de la Dirección Regional.

La Unidad de Evaluación recomendará a la Dirección Regional y a la Unidad de Programación los lineamientos para contar con una línea de base que permita una mejor evaluación al final de cada bienio, una vez concluidos los primeros años de implementación de la estrategia. Se adoptará además un enfoque de evaluación evolutiva de las diferentes fases que facilite la introducción de los ajustes que se estimen pertinentes.

Asimismo, se conformará un comité tripartito para la evaluación periódica de los avances y la identificación de oportunidades de mejora en la implementación del plan bianual de FORLAC 2.0. El comité sesionará periódicamente bajo la convocatoria de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

6 Modelo de gestión



El modelo de gestión deberá asegurar la integralidad, la coherencia, la coordinación y la colaboración interna de los equipos y el fortalecimiento de sus competencias, con el fin de optimizar el aprovechamiento de las capacidades de la OIT en la región para fortalecer el apoyo que presta a los Estados Miembros y potenciar la incidencia regional y el valor público de las alianzas.

Las líneas de trabajo propuestas para fortalecer el modelo de gestión de la Oficina Regional y las oficinas de país incluyen las siguientes:

- optimizar el modelo de gobernanza y gestión interna que permita el mejor aprovechamiento de los conocimientos, el talento técnico y las capacidades de la OIT en la región;
- diseminar información sobre la problemática de la economía informal en ALC y sobre las iniciativas que desarrolla la OIT y sus resultados;
- ajustar la estructura organizativa y establecer mecanismos de gobernanza y ejecución que propicien una visión compartida y optimicen la acción conjunta, colaborativa, coordinada y coherente entre los equipos técnicos de las diferentes disciplinas o áreas temáticas, y entre la Oficina Regional y las oficinas de país, para la alcanzar una gestión integrada y articulada;
- estandarizar y optimizar las herramientas de gestión para dar coherencia y utilidad a los instrumentos de programación, monitoreo y evaluación de la región y de las oficinas de país;
- diseñar, planificar y realizar inversiones estratégicas en el desarrollo de los recursos humanos para fortalecer y ampliar sus competencias en nuevos ámbitos prioritarios, reforzar la gestión del talento y lograr metas profesionales a más largo plazo, a fin de responder con agilidad a la evolución de las necesidades del contexto;
- mejorar el impacto, la calidad, la capacidad de respuesta y la eficiencia de los servicios de apoyo de la Oficina Regional a las oficinas de país como elementos facilitadores de un buen desempeño de la Organización en la región; y
- en línea con el punto anterior, FORLAC 2.0 debe adoptar un enfoque de servicio a las oficinas de país, de modo que se convierta en una herramienta de trabajo colaborativa para que estas puedan responder de manera más ágil y efectiva a las solicitudes de los constituyentes.

Para llevar a cabo estas funciones, la Oficina designará un equipo coordinador de FORLAC 2.0, que se apoyará en el personal de cooperación técnica vinculado con el tema, bajo la supervisión directa de la Dirección Regional, trabajando en estrecha coordinación con la Unidad de Programación. El equipo coordinador actuará como dinamizador de una red de expertos de la OIT en la región, conformada por los puntos focales de las oficinas subregionales y de país, incluyendo OIT/CINTERFOR y SIALC. Participarán en esta red también las personas coordinadoras de los proyectos de la OIT vinculados al tema. El equipo coordinador será el enlace técnico con el equipo de la sede responsable del Programa de Acción Prioritaria en materia de formalización, así como con las organizaciones aliadas dentro y fuera de la región. Este esquema se describe en el gráfico 17.

▶Gráfico 17. Coordinación de FORLAC 2.0. Red de relaciones que gestionará el equipo coordinador de FORLAC 2.0



Fuente: elaboración propia.

7 Programación, presupuesto y movilización de fondos



Las líneas de trabajo para optimizar la programación y la presupuestación, y su coherencia y suficiencia, incluyen las siguientes:

- planificar y presupuestar la implementación de la estrategia FORLAC 2.0 identificando la disponibilidad de recursos propios y las necesidades de gestión de financiamiento y cofinanciamiento a partir de alianzas y socios estratégicos;
- asegurar la coherencia entre los recursos asignados en el Programa y Presupuesto de la región y los resultados esperados para cumplir con las metas;
- diseñar procesos mejorados de planificación y programación estratégicas, centrados en el liderazgo y el impacto a nivel de los países, con claros vínculos entre los objetivos globales y el marco de resultados de la Organización, por un lado, y los objetivos de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), por el otro, que reflejen las diversas necesidades de los países y aseguren su apropiación tripartita; y
- diseñar e implementar procedimientos reforzados para la elaboración del presupuesto estratégico, a fin de asegurar las sinergias y el uso más eficiente de los recursos disponibles, en consonancia con los resultados establecidos en el Programa y Presupuesto.

Adicionalmente, se tendrán en consideración los marcos programáticos de la Oficina, tales como el Programa de Acción Prioritaria relativo a la formalización, incluido en las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2024-2025; el Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas; la Estrategia Regional de la OIT sobre Migración Laboral y Movilidad para América Latina y el Caribe 2023-2030; las recomendaciones que emerjan de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET); las conclusiones, resoluciones e instrumentos adoptados por la CIT; así como los enfoques de la OIT sobre igualdad de género, transición justa, empleo rural y empresas sostenibles; y la programación de las propias oficinas de la OIT en la región, entre otros. El respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como el fortalecimiento de los actores sociales y el diálogo tripartito, serán ejes orientadores de la nueva estrategia de formalización de la OIT en la región. En términos de movilización de recursos, se debe contar con una estrategia amplia y diversificada, para garantizar que las alianzas y la cooperación se desarrollen en el marco de la promoción del trabajo decente y la justicia social, como parte del mandato de la OIT.

Para ello, se recomienda lo siguiente:

- vincular FORLAC 2.0 al Programa de Acción Prioritaria relativo a la formalización de la OIT, con el fin de lograr mayor coherencia del apoyo y la actuación, para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (producto 8.2 del Programa y Presupuesto para 2024-2025[29]);
- coordinar con el Centro Internacional de Formación (CIF) de la OIT en Turín para el desarrollo de programas de formación y desarrollo de capacidades en la región en las áreas definidas por FORLAC 2.0;
- reforzar la alianza con la Unión Europea y establecer una relación de mayor alcance y duración sobre la base de la estrategia de formalización FORLAC 2.0;
- fortalecer los vínculos con el sistema de las Naciones Unidas para el diseño colaborativo de proyectos, y la movilización y ejecución conjunta de recursos de cooperación técnica;
- explorar posibilidades de cooperación con el gobierno de los Estados Unidos en áreas de interés común, como la migración laboral;

29 Véase el documento *Propuestas de Programa y Presupuesto para 2024-2025* (OIT 2023f).

- realizar, en coordinación con el respectivo departamento de la sede, un mapeo de socios de desarrollo interesados en la temática de formalización en algunos países de la región como Suecia (México), Noruega (Haití) y otros;
- establecer un programa de cooperación sur-sur y triangular para acelerar la formalización en la región, con el apoyo de agencias como ABC de Brasil;
- impulsar la coherencia de las políticas y de la financiación mediante alianzas entre múltiples partes interesadas (por ejemplo, Acelerador mundial del empleo y la protección social para transiciones justas);
- realizar alianzas en el campo de la investigación y la generación de conocimientos con CEPAL, BID, CAF y BM, y otros organismos, así como con instituciones académicas y de investigación; en el caso de los bancos, se deberá redoblar el trabajo colaborativo en temas de interés común; y
- explorar posibilidades de financiar programas de asistencia técnica especializada en temas de formalización a gobiernos de renta media, por medio de fondos fiduciarios directos (*trust funds*).

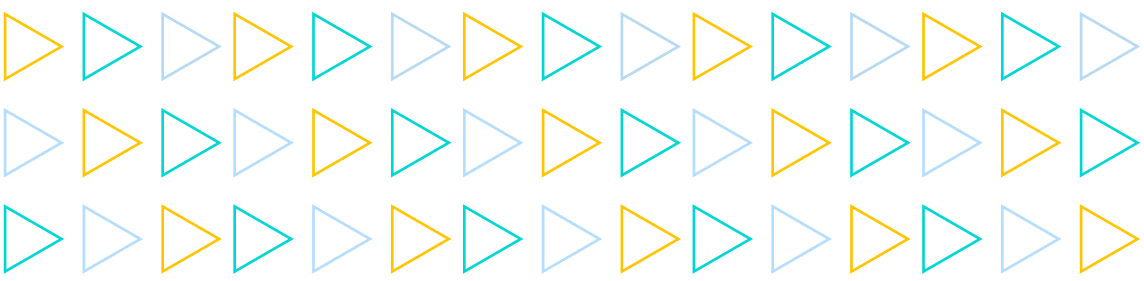
8 Comunicación



Para difundir los resultados del proceso y compartir información sobre situación, tendencias, iniciativas, buenas prácticas, así como investigaciones y otros estudios que se realicen, se establecerá una comunidad de práctica con constituyentes de la región involucrados en FORLAC 2.0, lo cual facilitará también el intercambio de experiencias y la cooperación sur-sur y triangular.

Para las acciones de comunicación, se identificarán, diseñarán e implementarán canales efectivos para la difusión de información que se genera en el marco de la estrategia y su incidencia. Estas acciones se pueden realizar en colaboración con las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores, las instituciones de gobierno, y otros actores.

Además, se coordinará con el equipo de comunicación regional y de la sede, de modo que se pueda dar una adecuada divulgación y visibilidad a las actividades de FORLAC 2.0 desde el inicio mismo de la estrategia. Esto con el objetivo de potenciar la sensibilización e incidencia de la Oficina en el tema, así como estimular el interés y la prioridad que los países le asignan. Se diseñará una identidad visual para uniformar la comunicación de distintos proyectos de formalización.



Referencias bibliográficas

Addati, L., U. Cattaneo, V. Esquivel e I. Valarino. 2019. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

CIEDESS. 2018. *Boletín de Informalidad Laboral: Situación de la informalidad en el mercado laboral chileno y cobertura provisional.*

Cunill-Grau, N. 2014. «La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual». *Revista Gestión y Política Pública* XXIII (1): 5-46.

Dutta, N. K. 2011. «Informal Sector and Corruption: An Empirical Investigation for India». IZA Discussion Paper N.º 5579.

Espejo, A. 2022. «Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional». Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/6). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hanleybrown, F., J. Kania y M. Kramer. 2011. «Encauzamiento colectivo: cómo lograr que el impacto colectivo funcione». *Stanford Social Innovation Review.*

Itriago, D. 2023. *Autonomía económica de las mujeres en la Región Andina.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Kania, J. y M. Kramer. 2011. «Impacto colectivo». *Stanford Social Innovation Review.*

Maurizio, R. 2021. *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual.* Lima: OIT.

OIT. 2014. *Un entorno propicio para las empresas sostenibles.*

_____. 2015. *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.* Ginebra: OIT.

_____. 2017. *Evaluación clúster sobre iniciativas OIT en favor de la transición hacia la formalidad.* Lima: OIT.

_____. 2018a. *Preparando el Futuro del Trabajo que queremos: Políticas de desarrollo sostenible, productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos decentes.* Lima: OIT.

_____. 2018b. *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (3.ª ed.). Ginebra: OIT.

_____. 2020a. *Políticas de desarrollo productivo para la transición a la formalidad en la economía rural de América Latina y el Caribe.*

_____. 2020b. *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante.* Ginebra: OIT.

_____. 2021a. *Formalización de empresas: Una introducción.* Nota temática 1/2021. Ginebra: OIT.

_____. 2021b. *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología.*

_____. 2022a. *Informe Regional Productividad. Transición digital, cambio tecnológico y políticas de desarrollo productivo en ALC: desafíos y oportunidades.* Lima: OIT.

_____. 2022b. *Promover ecosistemas de productividad para el trabajo decente.* Ginebra: OIT.

_____. 2022c. *América Latina y Caribe: Políticas de igualdad de género y mercado de trabajo durante la pandemia.* Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022. OIT.

_____. 2023a. *Panorama Laboral 2022 – América Latina y el Caribe.* Lima: OIT.

_____. 2023b. *Resolución I: Resolución relativa a las estadísticas sobre la economía informal – 21.º CIET.* Ginebra: OIT.

_____. 2023c. «Productividad». https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/productivity/lang--es/index.htm.

_____. 2023d. «Piso de protección social». https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/sp-floor/lang--es/index.htm.

_____. 2023e. *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente: Invertir en cuidado. Una agenda común – Hoja de ruta y recomendaciones para políticas públicas.* OIT. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_877643/lang--es/index.htm

_____. 2023f. *Propuestas de programa y presupuesto para 2024-2025 presentadas por el Director General.* Ginebra: OIT.

_____. 2023g. *Estrategia Regional de la OIT de Migración Laboral y Movilidad Humana en América Latina y el Caribe 2023-2030.*

_____. 2023h. *La promoción de la transición de la economía informal a la formal en América Latina y el Caribe: sistematización de algunas iniciativas novedosas de las organizaciones de trabajadores y las organizaciones empresariales.* Lima: OIT.

_____. 2024a. *Informalidad, empleos verdes y transición justa en sectores relevantes para América Latina y el Caribe.* Lima: OIT.

_____. 2024b. *Desarrollo de Encadenamientos Productivos Inclusivos entre MYPE y Empresas Tractoras. Enfoque, guía y herramientas de apoyo.* Lima: OIT.

_____. 2024c. *Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente. Nota metodológica complementaria.* Lima: OIT.

Ouédraogo, I. 2017. «Governance, Corruption, and the Informal Economy». *Modern Economy* 8: 256-271.

PNUD. 2023. «Informality. UNDP Accelerator Labs». https://www.undp.org/acceleratorlabs/our-work/informality

Salazar-Xirinachs, J. M. 2023. *Producción y trabajo: tendencias y cómo crear un mejor futuro del trabajo y de la producción.* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_903529.pdf

Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana. 2018. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos.* Lima: OIT. https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V1/1254638080002676

Ulyssea, G. 2020. «Informality: Causes and Consequences for Development». *Annual Review of Economics* 12: 525-546.

Wesseling, C. *et al.* 2020. «Chronic kidney disease of non-traditional origin in Mesoamerica: A disease primarily driven by occupational heat stress». *Rev. Panam. Salud Pública* 44.

Anexos

Anexo 1: Marco integrado de políticas

La Recomendación núm. 204 recoge y recomienda un conjunto de políticas e intervenciones que abordan la multidimensionalidad de la informalidad, que deberán servir de base para el diseño de estrategias articuladas e integradas según cada contexto, y que han sido agrupadas en cuatro ejes:



Política de desarrollo productivo



Política de empleo y desarrollo de competencias



Política de protección social



Política de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización (incluyendo tributarios y financieros).

A continuación, se detallan las orientaciones para cada una de las políticas priorizadas, y en cada eje se presenta una caja de herramientas con el objetivo de brindar mejores servicios de apoyo a los constituyentes en la región para la consolidación de políticas e intervenciones innovadoras que promuevan el empleo decente y faciliten el tránsito a la formalización, en particular de las mujeres en desventaja social. Cabe mencionar que las cajas de herramientas deben modularse en función de las prioridades y el contexto de cada uno de los países.



Política de desarrollo productivo

Orientaciones de política:

Nivel macro: evaluación del entorno de políticas con el objeto de identificar los obstáculos estructurales al aumento de la productividad, el trabajo decente y el desarrollo de empresas sostenibles en el contexto de la transición dual (digital y verde). Concepción de estrategias y reformas de políticas generales destinadas a apoyar los planes nacionales de desarrollo para impulsar la transformación y diversificación productiva, la productividad, la adquisición de competencias, la creación de empleo decente, la iniciativa empresarial, la innovación y la transición a la economía formal. Fomento de un diálogo social eficaz con respecto a la productividad y el trabajo decente.

Nivel meso: evaluaciones sectoriales y recomendaciones de política para promover cambios estructurales en favor de una mayor productividad y mejores empleos, y para aumentar la complejidad económica de los sistemas de producción. Intervenciones específicas para cada sector con el fin de hacer frente a los desafíos relacionados con la productividad y las condiciones de trabajo en sectores altamente prioritarios, mejorando el funcionamiento de las cadenas de valor y las normas en los sectores señalados, y reforzando la eficacia del diálogo social sobre la productividad y la creación de empleo decente en el ámbito sectorial. Además, se incluyen aquí la producción de información estadística confiable sobre productividad a nivel de empresas, cadenas de valor y sectores económicos, y la identificación de las unidades económicas con mayor potencial para aumentar su productividad y formalizarse.

Nivel micro: apoyo a mypes transicionales. Estas unidades económicas podrían constituir uno de los grupos objetivos más importante de las políticas de desarrollo productivo. Evaluaciones y recomendaciones a nivel de la empresa para perfeccionar las prácticas de gestión; mejorar las condiciones de trabajo; reforzar la eficacia del diálogo bipartito a nivel de empresa; favorecer el uso eficaz de los recursos; acelerar la transición hacia una producción sostenible; aumentar la resiliencia y la continuidad de las actividades; incrementar el nivel de cumplimiento de estándares de calidad en la producción; y apoyar a las microempresas y pequeñas empresas en la transición a la formalidad y de cara a lograr y mantener una escala de eficacia y un grado de viabilidad económica mínimos.

Caja de herramientas existentes:

a) **Repositorio de metodologías de la OIT:**

- Entorno propicio para las empresas sostenibles (EPES)
- Ecosistemas de productividad para el trabajo decente
- Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente
- Sistemas de mercado para el desarrollo de cadenas de valor
- SCORE (Promoviendo Empresas Competitivas, Responsables y Sostenibles)
- IMESUN (Inicie y Mejore su Negocio)
- Desarrollo de la capacidad empresarial de la mujer (OIT-WED)
- Think.Coop y Start.Coop
- Cómo gestionar su cooperativa agrícola (MyCOOP)
- Desarrollo de Encadenamientos Productivos Inclusivos entre MYPE y Empresas Tractoras (DEPI).

b) **Repositorio de buenas prácticas:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

c) **Convenios, recomendaciones y resoluciones:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

d) **Otros recursos de la OIT:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

Caja de herramientas específicas para la igualdad de género (por considerar y evaluar)[30]:

- Promoción y fortalecimiento del tejido asociativo de las mujeres en sus distintas modalidades y su capacidad de acceso a recursos productivos como, por ejemplo, servicios financieros y canales para la comercialización de bienes y servicios.
- Desarrollo y/o cumplimiento de marcos normativos y regulatorios en materia laboral y desarrollo productivo con perspectiva y sin sesgos de género. Idealmente, dichos marcos deberían tener en cuenta las especificidades de los sectores económicos donde se desea potenciar la participación de las mujeres.
- Programas innovadores para el cumplimiento de leyes relevantes en materia de desarrollo productivo con enfoque de género.
- Apoyar la inversión y/o asistencia técnica para la producción de estadísticas nacionales que utilicen definiciones operativas estandarizadas de indicadores por sexo según otras variables sociales de desagregación relevantes. Particularmente importante es lo que concierne a la producción estadística sobre la participación de las mujeres en sectores y actividades económicas específicos.
- Programa específico de apoyo a mypes de mujeres para que superen los principales escollos para su formalización: la poca edad promedio (o baja tasa de sobrevivencia) y los costos excesivos que implica la formalización para las mypes (dados los bajos niveles de productividad o eficiencia típicos que suelen mostrar estas unidades económicas).

30 En general, las cajas de herramientas propuestas para la igualdad de género, para las distintas políticas del marco integrado, se basaron en experiencias documentadas y recomendaciones presentadas en el documento *Autonomía económica de las mujeres en la Región Andina* (Itriago 2023). También se beneficiaron de materiales propios de la OIT: OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* (Addati *et al.* 2019); *América Latina y Caribe: Políticas de igualdad de género y mercado de trabajo durante la pandemia* (OIT 2022c); y *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente. Invertir en cuidado. Una agenda común – Hoja de ruta y recomendaciones para políticas públicas* (OIT 2023e).



Política de empleo y desarrollo de competencias

Orientaciones de política (políticas, leyes y normativa):

- Promover la actividad económica productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyen políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad.
- Asegurar la coordinación con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad; que reducen la precariedad; y que promueven el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente.
- Políticas macroeconómicas de fomento del empleo que respalden la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural, que sustenten la confianza de las empresas y que corrijan las desigualdades. (R204)
- Políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura que fomenten el empleo, eleven la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural. (R204)
- Políticas e instituciones para el mercado laboral con el fin de ayudar a los hogares de bajos ingresos a salir de la pobreza y obtener empleos libremente elegidos (políticas salariales, dispositivos de protección social, programas de empleo público, y una mejor divulgación y prestación de servicios de empleo). (R204)
- Políticas de migración laboral que tengan en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y promuevan el trabajo decente y los derechos de las personas trabajadoras migrantes. (R204)
- Medidas integrales de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo, en particular para los jóvenes desfavorecidos, como los mecanismos que garantizan el acceso de los jóvenes a la capacitación y al empleo productivo continuo. (R204)
- Medidas para promover la transición desde el desempleo o la inactividad hacia el trabajo, en particular para las personas desempleadas de larga duración, las mujeres y otros grupos desfavorecidos. (R204)
- Sistemas pertinentes, accesibles y actualizados de información sobre el mercado de trabajo. (R204)
- Prevenir, remediar y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género. (C190 y R206)
- Garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. (C100)
- Combatir toda forma de discriminación en el empleo y la ocupación. Es decir, cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o situación en el ciclo de vida (por ejemplo, la maternidad) que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación (C11 y C183). En este sentido, en términos generales, se insta a todos los gobiernos y a los interlocutores sociales a que, en sus respectivos ámbitos de competencia, contribuyan activamente a formular y poner en práctica políticas nacionales destinadas a brindar a las mujeres y los hombres la igualdad de oportunidades y de acceso a la educación, la capacitación, el desarrollo profesional y el empleo, así como a igual remuneración por trabajo de igual valor; a estimular la iniciativa empresarial y la creación de empresas en todos los niveles y para todas las personas, y para garantizar que tanto las mujeres como los hombres disfruten de los derechos de propiedad en condiciones de igualdad y tengan igualdad de acceso al capital, con inclusión de la tierra, y a otros recursos financieros, servicios financieros y de orientación; a eliminar las diferencias de remuneración basadas en el género; a asegurar un entorno de trabajo sano y seguro tanto para las mujeres como para los hombres; y a promover medidas para conciliar mejor la vida laboral con la vida familiar.
- Considerar a la igualdad de género como eje del trabajo decente (Resolución adoptada en junio de 2009), y la Iniciativa para la Contratación Equitativa (FRI por sus siglas en inglés), lanzada en 2014.

Caja de herramientas existentes:

a) **Repositorio de metodologías de la OIT:**

- Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo
- Guía para anticipar y ajustar la oferta de competencias con la demanda del mercado de trabajo
- Guía para la evaluación de impacto de la formación profesional (OIT/CINTERFOR)
- Aprendizaje de calidad: una perspectiva práctica para América Latina y el Caribe (OIT/CINTERFOR)
- Otras que se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

b) **Repositorio de buenas prácticas:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

c) **Convenios, recomendaciones y resoluciones:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

d) **Otros recursos de la OIT:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

Caja de herramientas específicas para la igualdad de género (por considerar y evaluar):

- Diseño e implementación de esquemas de intermediación laboral adaptados a las circunstancias de mujeres trabajadoras en mayor desventaja social.
- Fortalecimiento de estrategias y capacidades de las instancias de formación técnica profesional para alinear la oferta educativa con las necesidades del sector empresarial, reducir la segregación vertical y horizontal[31] de género, y crear y adaptar procesos organizativos a las necesidades y circunstancias de las mujeres.
- Educación técnica que favorezca el desarrollo de habilidades y competencias técnicas y certificables para la incursión de las mujeres en sectores económicos que ofrezcan oportunidades reales de empleo decente y productivo.
- Desarrollo de iniciativas que aborden sesgos de género inconscientes que limitan la demanda formativa de las mujeres en carreras profesionales típicamente «masculinas» (como ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas).
- Fortalecimiento de las capacidades locales para la planificación e implementación de iniciativas de fomento de la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres.
- Diseño y aplicación de incentivos financieros para promover acciones en el sector empresarial en lo concerniente a: transferencia de conocimiento y apoyo técnico en el desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente con fuerte participación de emprendimientos de mujeres; el uso de tecnologías para el trabajo remoto orientadas a favorecer la conciliación familiar y laboral tanto de las empleadas como de los empleados; y el uso de estándares internacionales que induzcan el logro de resultados concretos en materia de autonomía económica de las mujeres.
- Desarrollo de iniciativas que operen en el plano de sesgos de género inconscientes, en particular en los procesos de selección, contratación y desarrollo de carrera de las mujeres, tanto en empresas del sector público como en empresas del sector privado.
- Investigación sobre prejuicios y estereotipos que limitan el acceso de las mujeres a recursos y oportunidades claves para su autonomía económica.
- Desarrollo de sistemas especiales y adaptados de inspección laboral para sectores de la economía en los que hay sobrerrepresentación de mujeres y suelen registrarse violaciones de derechos básicos (como el sector de trabajo doméstico).
- Evaluaciones sistemáticas, bien documentadas, de iniciativas exitosas en la región orientadas a promover la autonomía económica de las mujeres.

31 La segregación horizontal significa que las mujeres se concentran en ciertos sectores de actividad y en ciertas ocupaciones, y la segregación vertical supone el reparto desigual de hombres y mujeres en la escala jerárquica, concentrándose los empleos femeninos en las escalas inferiores.



Política de protección social

Orientaciones de política (políticas, leyes y normativa):

- Garantías básicas de seguridad social definidas a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. (R202)
- Dichas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas (en particular, aquellas en situación de vulnerabilidad) tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional. (R202)
- Los pisos de protección social deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

  a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definidos a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

  b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

  c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y

  d) seguridad básica del ingreso para la población adulta mayor, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional. (R202)

  Especificar las necesidades financieras y los recursos, así como los plazos y las etapas establecidos para alcanzar progresivamente los objetivos definidos. Además, las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley. (R202)

  Considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva. (R202)
- Sistemas de protección social para afrontar mejor los cambios en la vida y en el trabajo, facilitando la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal, impulsando la transformación estructural de las economías y promoviendo la transición hacia economías y sociedades más sostenibles desde el punto de vista ambiental, tomando en consideración los desafíos del cambio climático.

Caja de herramientas existentes:

a) Repositorio de metodologías de la OIT:
- Diseño de una estrategia nacional para mejorar la seguridad y salud en las microempresas y en las pequeñas y medianas empresas: Guía práctica.
- Material de formación sobre evaluación y gestión de riesgos en el lugar de trabajo para pequeñas y medianas empresas.
- Formación de formadores sobre la mejora de la seguridad y la salud en pequeñas empresas y microempresas.
- Otras que se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

b) Repositorio de buenas prácticas:
- Mejorar la seguridad y la salud en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas: Panorama de iniciativas y mecanismos de aplicación.
- Otras que se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

c) Convenios, recomendaciones y resoluciones: se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

d) Otros recursos de la OIT:
- Seguridad y salud en las microempresas y pequeñas y medianas empresas: colección de cinco estudios de caso.
- Otros que se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

Caja de herramientas específicas para la equidad de género (por considerar y evaluar):

- Asesoramiento técnico en el diseño de legislación apropiada para incentivar la formalización de mujeres en sectores con realidades específicas, como el sector agrícola o doméstico, y en las mypes. Esto incluye, entre otros asuntos, una mejora significativa de la relación costo-beneficio de la formalización.
- Promoción de convenios entre instancias de protección, organizaciones de trabajadores, y trabajadoras y organizaciones sociales de base de mujeres, para facilitar procesos de afiliación masiva a la seguridad social.

Política de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización

Orientaciones de política (políticas, leyes y normativa):

- Promover la actividad económica productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyen la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales, y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad. (R202)
- Promoción, protección y fiscalización de los derechos laborales. Sistemas de inspección adecuados y apropiados, extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo en la economía informal para proteger a los trabajadores, y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, incluso sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal. (R204)
- Servicios de salud en el trabajo que aporten a los empleadores y trabajadores las herramientas y los recursos necesarios para crear, mantener y mejorar el ambiente óptimo en la relación persona-trabajo, garantizando un nivel óptimo de bienestar y salud. (C155, R164, C161 y R171)
- Crear un entorno favorable a la creación y funcionamiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando como base los Convenios núm. 87, 98 y 141.
- Prevenir, remediar y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género. (C190 y R206).

Caja de herramientas existentes:

a) **Repositorio de metodologías de OIT:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

b) **Repositorio de buenas prácticas:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

c) **Convenios, recomendaciones y resoluciones (ya mencionados):** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

d) **Otros recursos de la OIT:** se elaborarán como parte de las primeras acciones de FORLAC 2.0 en el marco del Proyecto «Soluciones Innovadoras para la Formalización en ALC», cofinanciado por la Unión Europea.

Caja de herramientas generales e innovadoras (por considerar y evaluar):

- Inspección digital. Interoperabilidad entre bases de datos que permita facilitar la identificación de sectores y empresas que emplean a personas sin registrarlas en la seguridad social, así como para el alta temprana en el registro de población trabajadora y afiliación a la seguridad social. Trabajo con Ministerios de Economía y Hacienda para intercambio de información.
- Servicio de atención y asesoría en línea para el cumplimiento de la legislación laboral y de la seguridad social, que tome en cuenta las búsquedas y preguntas más frecuentes provenientes de micro- y pequeñas empresas y de trabajadores en el marco de la economía informal.
- Identificar vehículos y plataformas (como, por ejemplo, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos); palancas de presión (como, por ejemplo, registro de empresas; procesos de contratación pública y responsabilidad subsidiaria y solidaria); y puntos de entrada (como, por ejemplo, el primer nivel de atención sanitaria, entidades aseguradoras y prestadoras de microcréditos) para llevar los servicios de seguridad en el trabajo a la población informal y financiar la modernización de los equipos y herramientas de trabajo, y mejoras en la gestión de la SST.
- Mapeo de las normativas en asuntos que pueden inducir o mejorar el cumplimiento: como, por ejemplo, diligencia debida en cadenas de suministro; requisitos legales para el registro y licencia de funcionamiento para las empresas; previsión de descuentos de impuestos en ciertos casos; requisitos de trabajo decente en tratados de libre comercio; y responsabilidad subsidiaria y solidaria.
- Provisión de información sobre derechos y obligaciones para promover el cumplimiento.
- Incentivos no monetarios para el cumplimiento basados en economía del comportamiento (como normas sociales).

Caja de herramientas específicas para la igualdad de género (por considerar y evaluar):

- Deducciones fiscales a las empresas que incluyan y financien servicios de guardería como beneficio a sus trabajadoras y trabajadores (por ejemplo, guarderías), y de apoyo a la lactancia de sus trabajadoras[32].
- Deducciones en el pago de impuestos a los ingresos de las personas por contratación de trabajadores y trabajadoras domésticos/as para el cuidado de personas dependientes no cubiertas por el Estado.
- Esquemas innovadores de inspección laboral en el sector de trabajadores y trabajadoras domésticos/as (por ejemplo, Uruguay y Chile).

32 Esta medida debería plantearse solo en un escenario en el que, previamente, se haya reducido y racionalizado el conjunto de incentivos tributarios que reciben las empresas. Potenciales ventajas: *a)* se podría promover la participación laboral de las mujeres, puesto que se les facilitaría la armonización entre el trabajo remunerado y no remunerado que ellas realizan; *b)* fomentar la paternidad responsable, abriendo a los hombres la posibilidad de usar servicios como las guarderías dentro de las empresas.

Anexo 2: Gestión integrada y coherente para un impacto colectivo y transformador

La complejidad y la diversidad de los desafíos que caracterizan a la economía informal en cada país requieren de una gestión que integre diferentes actores y áreas de la política pública para actuar de manera conjunta, coherente y con una visión sistémica.

La formulación y la implementación de estrategias de formalización deberán combinar de manera inteligente la atención al desafío de una visión e implementación integrada, con el reto de adecuar las intervenciones a los contextos específicos para ofrecer rutas y soluciones a la medida.

Las características sociales, económicas, culturales y políticas de cada contexto dictarán la secuencia de pasos por seguir, ya que las dinámicas de formulación de estrategias a partir del diálogo social son procesos de negociación y de oportunidad política, y no siempre ni necesariamente son procesos lineales. Sin embargo, es central atender cinco condiciones de los procesos para un impacto colectivo y transformador (Kania y Kramer 2011; Hanleybrown, Kania y Kramer 2011) a partir del diálogo social:

- visión compartida y agenda común;
- sistemas de medición compartidos;
- actividades que se refuerzan mutuamente;
- comunicación continua; y
- organizaciones de apoyo centralizado.

Visión y agenda común. Una gestión integrada y coherente requiere que todos los participantes tengan una visión común para el cambio; una visión que incluya un entendimiento común del desafío y un enfoque conjunto para abordarlo mediante una agenda común, prioridades compartidas y acciones acordadas. Solo por esta vía se dará la necesaria coherencia de políticas públicas para abordar con éxito el reto de la formalización.

Sistemas de medición compartidos. Desarrollar un sistema de medición compartido es un aspecto esencial para mover los indicadores y cumplir con las metas. Además de una agenda común es necesario un acuerdo sobre la forma en que se medirá e informará sobre los avances y los resultados. Recabar datos y medir los resultados de manera consistente crea condiciones para que todos los esfuerzos sean concertados. Cada tipo de actividad requiere de un tipo diferente de mediciones, pero, en conjunto, todos los actores y organizaciones reportan a las mismas medidas y metas.

Actividades de refuerzo mutuo. La gestión integrada depende de que los distintos actores trabajen juntos, no requiriendo que todos los participantes hagan la misma cosa, sino alentando a cada uno de ellos a que realice el conjunto específico de actividades de su competencia, de manera que apoye y se coordine con las acciones del resto. La capacidad de transformación no proviene necesariamente del gran número de participantes o de la uniformidad de sus esfuerzos, sino de la coordinación de sus esfuerzos diferenciados mediante un plan de acción que hace que sus acciones se refuercen mutuamente. Las tareas realizadas y los resultados obtenidos por cada uno de los actores deben encajar en el plan general, a diferencia de resultar en una «suma de partes» que no suma a los objetivos en común. Las diversas causas de la informalidad y los componentes de sus soluciones son interdependientes y el éxito de su abordaje depende de la capacidad de coordinación para lograr que se refuercen mutuamente.

Comunicación continua. La comunicación constante y abierta entre los numerosos participantes es necesaria para desarrollar confianza, garantizar objetivos mutuos, crear una motivación común y mantener una acción alineada, articulada y concertada en función de objetivos y resultados comunes. A diferencia del enfoque lineal que se utiliza con frecuencia en la formulación e implementación de políticas públicas, una estrategia para una gestión integrada y coherente requiere de una metodología recursiva y de política experimental que permita e incentive una revisión sistemática del curso de acción para realinear y reencauzar los esfuerzos y las tareas en función de los resultados y las metas comunes.

Organizaciones de apoyo centrales. Se requiere de una instancia que se desempeñe como organización de apoyo central para planificar, administrar y apoyar la iniciativa mediante una permanente facilitación, tecnología y apoyo a la comunicación, recopilación de datos y elaboración de informes, así como manejar los diversos detalles logísticos y administrativos necesarios para que la iniciativa funcione. La expectativa de que la colaboración se pueda realizar sin una infraestructura de apoyo es una de las razones más frecuentes por las que las iniciativas de articulación y gestión integrada fallan. En las mejores circunstancias, estas organizaciones centrales representan los principios de liderazgo adaptativo: la habilidad de enfocar la atención y el trabajo de los actores, crear y mantener un sentido de urgencia, la capacidad de aplicar presión para el cumplimiento de las tareas y los plazos, la destreza para presentar temas de manera que muestren oportunidades y dificultades, y la fuerza para mediar y reencauzar cuando se necesita. Sería deseable contribuir al fortalecimiento de los Ministerios de Trabajo para que desempeñen este rol.



Organización Internacional del Trabajo

FORLAC 2.0

Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

▶ Conoce más sobre la estrategia FORLAC 2.0