



Organización
Internacional
del Trabajo



FORLAC 2.0



► Resumen ejecutivo

Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe ►►►

► ¿Cómo acabar con la trampa de la informalidad en América Latina y el Caribe?

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 (ALC): la mitad de la fuerza de trabajo se encuentra afectada por esta situación.

Afrontar este desafío es una prioridad urgente y, para hacerlo de una manera efectiva, se requiere de la actuación inmediata, renovada y decidida de los gobiernos, los diversos interlocutores sociales y el sector privado.

Por ello, la OIT ha formulado **FORLAC 2.0, Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030**, cuyo objetivo 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 la región, con la finalidad de contribuir al logro del trabajo decente y la justicia social.

A corto plazo, FORLAC 2.0 busca mejorar las políticas y las instituciones que impactan en la transición a la economía formal, incluir la voz de organizaciones empresariales y sindicales que no se encuentran adecuadamente representadas en el diseño de las políticas, y mejorar el entorno regulatorio/institucional para estimular la formalización laboral y empresarial.

A mediano y largo plazo, FORLAC 2.0 busca lograr avances en el aumento de la productividad, la transformación y la diversificación productiva, la mayor cobertura de la protección social, la reducción de brechas sociales y económicas en los territorios —sobre todo para las zonas rurales—, y la generación de mayores oportunidades para grupos vulnerables y mujeres; así como contribuir a la promoción de una transición justa en el contexto del cambio climático y tecnológico.



Acabar con la «trampa de la informalidad» implica la generación de empleos decentes y empresas sostenibles en la economía formal, el impulso de la transición de las personas trabajadoras y las empresas a la economía formal, y la prevención de la informalización de los empleos y las empresas. Ello permitirá dar cumplimiento a la Recomendación núm. 204 de la OIT (2015) y avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los de la Coalición Mundial por la Justicia Social; y abordar las causas profundas de la desigualdad y del déficit de trabajo decente. **Este es el impacto que FORLAC 2.0 se propone lograr.**

¿Qué es la economía informal?

- La economía informal comprende todas las actividades económicas desarrolladas por las personas trabajadoras y las unidades económicas que no están suficientemente cubiertas por sistemas formales o que no lo están en absoluto; sea en la legislación o en la práctica.
- Esta definición incluye a las personas trabajadoras por cuenta propia (cuentapropistas), organizaciones y personas empleadoras, integrantes de cooperativas, personas trabajadoras familiares auxiliares, y personas asalariadas en empleos informales (independientemente de si estas actividades se realizan en unidades económicas formales o informales).

► ¿Cómo afecta la informalidad a la región?

Principales características

 **1 de cada 2** personas trabajadoras en ALC labora en condiciones de informalidad

► Existe alta heterogeneidad entre los países de la región respecto a composición, niveles y tendencias de la informalidad laboral.



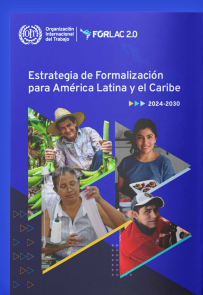
► Gráfico 1. Mapa de tasa de ocupación informal. Según países de América Latina y el Caribe. 2022

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

► ¿A quiénes afecta más la informalidad laboral?

Entre los grupos poblacionales más afectados por la informalidad laboral se encuentran las mujeres, las personas jóvenes, los grupos étnicos y las personas migrantes; quienes, en particular, enfrentan dificultades estructurales para insertarse en el mercado laboral. Además, la informalidad disminuye conforme aumenta el nivel educativo de las personas: quienes tienen un nivel educativo bajo presentan una tasa de informalidad hasta tres veces mayor que quienes cuentan con un nivel educativo alto.

La ocupación informal se concentra en las unidades económicas del sector informal, que son las de menor tamaño y tienen baja productividad; esto incluye el autoempleo, mayoritariamente de subsistencia. Este fenómeno es más acuciante en actividades como la agricultura, el comercio, la construcción y el trabajo doméstico.



► Conoce más sobre la Estrategia FORLAC 2.0

► 10 ideas clave sobre el comportamiento de la informalidad laboral en la región

1. **La informalidad es persistente y está estancada:** a pesar del crecimiento económico y los esfuerzos para combatir la informalidad laboral y empresarial desde la política pública, hay un estancamiento generalizado en las tasas de ocupación informal. Los estudios evidencian que la informalidad en la región se agrava cuando el crecimiento se ralentiza y no se profundizan ni escalan las políticas de desarrollo productivo, empleo, protección social, entre otras.
2. **El crecimiento económico contribuye a la disminución de la informalidad:** mientras mayor es el PBI per cápita de un país, menor es su tasa de ocupación informal.
3. **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 con objetivos explícitos de mejora de la calidad del empleo y la formalización laboral y empresarial.
4. **La mayor parte de la informalidad laboral está constituida por personas trabajadoras del sector informal:** tres de cada cuatro personas trabajadoras en situación de informalidad pertenecen al sector informal, en su mayoría cuentapropistas y empresas de menor tamaño (mypes¹).
5. **Hay una concentración de la ocupación en trabajos y unidades económicas de baja productividad:** tres de cada diez personas que tienen trabajo informal son cuentapropistas, mientras que dos de cada diez son asalariadas en microempresas. Además, aún subsiste el trabajo familiar auxiliar en la región, sobre todo en las zonas rurales.
6. **La informalidad está estrechamente vinculada con el fenómeno del «trabajador pobre»:** se asocia a empleos precarios y bajos ingresos que no permiten superar la pobreza monetaria. Las personas que trabajan en la informalidad tienen de tres a cuatro veces más probabilidades de ser pobres que sus pares que trabajan en la formalidad, y representan entre el 70 y el 90 por ciento de la pobreza laboral total. La pandemia de COVID-19 y la posterior inflación aumentaron significativamente la pobreza laboral en la región (entre 2019 y 2021).
7. **La informalidad laboral implica un menor acceso a la protección social:** 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 áreas rurales y en personas trabajadoras por cuenta propia.

¹ Micro y pequeñas empresas.

8. **Existe una gran heterogeneidad empresarial en los países de la región:** cada empresa tiene razones diferenciadas para operar formal o informalmente. Algunas, como las mypes transicionales², tienen potencial para formalizarse pero necesitan un impulso a través de diversas políticas, como las de desarrollo productivo. Otras empresas aún no tienen la capacidad para hacerlo. Dentro de ese rango, hay diversos niveles de acercamiento a la formalidad que requieren de intervenciones diferenciadas y focalizadas.



9. **La formalización laboral en ALC enfrenta varios desafíos debido a la presencia de actividades ilícitas y otras distorsiones estructurales y regulatorias.** Estos factores influyen en la capacidad de los gobiernos y las empresas para atraer y mantener a las personas trabajadoras en el sector formal.

10. **La transformación digital y el cambio climático presentan retos y oportunidades para la formalización laboral:** la incorporación de tecnologías en las estrategias de formalización facilita una transición gradual, mientras que la promoción de empleos verdes y sostenibles permite transformar las prácticas laborales dañinas —sobre todo en el sector agrícola— en oportunidades para la inclusión productiva, los derechos laborales y la protección social.

► ¿Cuál es la respuesta de la OIT ante la informalidad en ALC?

El enfoque de la Estrategia FORLAC 2.0

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. Sin embargo, este enfoque ha probado ser insuficiente. No aborda (otras) importantes causas estructurales de la informalidad, como la baja productividad; 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.

El enfoque que FORLAC 2.0 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, dada 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.

En este sentido, FORLAC 2.0 se basa en seis premisas que orientan la formulación e implementación de políticas:



² 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, pero que 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.

¿Por qué está costando tanto avanzar frente a la informalidad en ALC?

FORLAC 2.0 ha sido diseñada con el propósito de apoyar a los constituyentes en la mejora del impacto de sus estrategias de formalización. Por ello, aborda cuatro fallos principales que han impedido avanzar más rápidamente en esta materia y, sobre ello, construye una serie de propuestas para articular y fortalecer la coherencia de las medidas destinadas a promover la formalización en la región.

Fallos institucionales que impiden avanzar más rápidamente en materia de formalización en ALC:

Políticas inconexas que no cuentan con un objetivo explícito de impulso a la transición a la economía formal

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

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

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

Marco integrado de políticas de FORLAC 2.0 para la formalización, y tipo de intervenciones

A partir esta base teórica, **FORLAC 2.0 ofrece a los constituyentes de la OIT asistencia técnica para el diseño y la puesta en marcha de, fundamentalmente, estrategias nacionales y sectoriales, sobre la base de un marco integrado de políticas para la formalización adaptado a la realidad de los países.** Para ello, se establecerá un portafolio de servicios y cooperación técnica, y se conformarán equipos multidisciplinares de especialistas de la región y la sede de la OIT. Asimismo, se establecerán alianzas con organismos especializados para complementar y fortalecer los servicios de la OIT.

Para abordar las causas estructurales de la informalidad y operacionalizar el enfoque de FORLAC 2.0, «productividad con trabajo decente», es fundamental implementar un conjunto integrado y coherente de políticas públicas, que tomen en cuenta las necesidades diferenciadas de los países, de los distintos grupos de personas trabajadoras, de las unidades económicas y de los sectores de la economía.

FORLAC 2.0 se basa en las cuatro áreas de política que son presentadas en el siguiente gráfico.

Si bien estas políticas pueden ser priorizadas según la necesidad, no deben omitirse ni dejar de aplicarse como un conjunto, pues son interdependientes. Además, las políticas e intervenciones específicas deben construirse mediante procesos de diálogo social y tripartismo, e implementarse por medio de mecanismos efectivos de coordinación público-privada.





Política de desarrollo productivo

Son acciones de política pública para incrementar la productividad con trabajo decente, que consideran intervenciones a nivel macro, meso y micro. Buscan promover entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles a nivel nacional (políticas horizontales); hacer apuestas productivas en sectores económicos impulsores a nivel sectorial; y promover políticas de apoyo a las mypes transicionales con potencial de formalización a nivel de las unidades económicas.

Opciones de intervenciones para la política:

A nivel macro: transformación estructural y diversificación económica, productividad, investigación, desarrollo de habilidades, acceso a la contratación pública, simplificación de inscripción de empresas, y pago de impuestos y contribuciones.

A nivel meso: políticas sectoriales, apoyo a clústeres prioritarios y cadenas de valor potenciales, servicios de desarrollo empresarial, servicios para la mejora de condiciones laborales, asociatividad y cooperativismo, encadenamientos productivos entre mypes y empresas tractoras, tecnología e innovación, propiedad intelectual, normas y regulación adecuadas, información y asistencia para el cumplimiento normativo, y fortalecimiento de procesos de diálogo social y negociación colectiva.

A nivel micro: apoyo a las mypes transicionales y personas trabajadoras cuentapropistas, seguridad y salud en el trabajo, fomento de prácticas sostenibles y promoción de conducta empresarial responsable.



Política de empleo y desarrollo de competencias

Esta política debe promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido; así como contar con un enfoque global, coordinado con otras políticas de tipo social y económico —incluidas la política macroeconómica, la comercial, la de inversión, entre otras.

Para lograr la sostenibilidad es indispensable fomentar la educación y la formación técnico-profesional, así como reducir la brecha entre las habilidades ofertadas por las personas trabajadoras y la demanda del aparato productivo.

Opciones de intervenciones para la política:

Empleo: política salarial y de promoción de la inversión, servicios públicos de empleo, protección de condiciones laborales, formación para el trabajo, servicios de cuidado para prevenir la informalización de las mujeres, políticas de migración laboral, políticas contra la discriminación laboral, programas intensivos en mano de obra, fortalecimiento del diálogo social, e inclusión de grupos con necesidades especiales para la formalización, con énfasis en trabajadoras del hogar y nuevas modalidades de trabajo.

Desarrollo de competencias: promoción sostenible de la educación, formación profesional, reconversión laboral, desarrollo de habilidades productivas y empleabilidad, certificación de competencias por sector y cadenas de valor, formación laboral para el sector rural, tecnologías educativas y orientación vocacional.



Política de protección social

Las falencias y mala calidad de los sistemas de protección social hacen poco atractiva la formalización, pues el costo de ella no se ve recompensado con servicios de calidad.

Así, las actividades de la OIT sobre la extensión de la protección social se basan en la estrategia bidimensional adoptada por la 100.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011. Esta apunta, por un lado, a la implementación de pisos de protección social nacionales con las garantías básicas de seguridad social para el acceso universal a la atención de salud esencial y la seguridad del ingreso; y, por el otro, al logro progresivo de niveles más elevados de protección.

Opciones de intervenciones para la política:

Seguridad social para prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social: 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, protección social inclusiva de las personas con discapacidad, y sensibilización sobre la importancia de la protección social.



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

Resulta 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. Además, es fundamental que las políticas de cumplimiento utilicen dos medidas en paralelo: sanciones o castigos, pero también acciones creativas que incentiven la transición a la formalidad y que incrementen los beneficios de la formalización para las personas trabajadoras y las unidades económicas.

Opciones de intervenciones para la política:

- Promoción, protección y supervisión de los derechos laborales
- Sistema adecuado y efectivo de inspección con mayor cobertura
- Servicios de salud y seguridad ocupacional
- Prevención, atención y eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (incluidos los basados en género)
- Diseño y aplicación de sistemas de incentivos tributarios y financieros
- Promoción de la cultura del diálogo social

Portafolio de servicios transversales y cooperación técnica de la OIT

A través de FORLAC 2.0, la OIT contempla un portafolio integrado de servicios transversales y de apoyo de cooperación técnica dirigido a los constituyentes a nivel regional, subregional y de país, el cual contribuirá al diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas del marco integrado.

Los servicios se agrupan en ocho categorías:



Diálogo social y cocreación

Para transitar a la economía formal es imprescindible llegar a los grupos de difícil cobertura, y ello requiere trascender los esquemas tradicionales de la gestión pública. Por eso, para la implementación del portafolio de servicios, se apuesta por la constitución de Mesas Ejecutivas (ME) que involucren actores institucionales y no institucionales —incluidas las personas trabajadoras y las organizaciones en situación de informalidad— con el fin de superar los fallos de coordinación, identificar y eliminar las causas subyacentes de la informalidad, cocrear soluciones y agilizar los procesos de la gestión pública.

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. A partir de este listado, se escogen tres o cuatro problemas y se empieza a abordarlos mediante la identificación de soluciones, retroalimentando la hoja de ruta y afinando el diagnóstico inicial para mejorar las soluciones propuestas en un inicio. Así, 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.

Las soluciones identificadas serán de naturaleza tanto nacional como regional, local o de responsabilidad compartida.

► La puesta en marcha de FORLAC 2.0

Hoja de Ruta

Entre 2024 y 2030, se contemplan cuatro fases en tres ciclos bienales y uno anual para la implementación de FORLAC 2.0, los cuales se implementarán de manera iterativa:



Alianzas y movilización de recursos



Promover el marco integrado de políticas para la formalización de FORLAC 2.0 con el fin de aumentar la coherencia de las políticas y estrategias de formalización.



Fortalecer la coordinación y articulación programáticas entre las diferentes instancias de la OIT (Programa de Acción Prioritaria de Formalización, departamentos técnicos, Centro Internacional de Formación, entre otros).



Hacer de FORLAC 2.0 una estrategia transversal en el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) para la implementación de programas conjuntos y movilización de recursos.



Establecer alianzas con agencias del SNU, bancos de desarrollo y organismos multilaterales, para la implementación de intervenciones conjuntas.



Fortalecer las relaciones de cooperación sur-sur y triangular, mediante programas de intercambio para asistencia técnica especializada, generación de conocimiento y desarrollo de capacidades.

Plan operativo 2024-2025



Información y sensibilización:

- Observatorio regional de la informalidad
- Foro regional tripartito de intercambio de conocimientos sobre enfoques innovadores para la transición a la formalidad
- Reportes periódicos sobre las características y tendencias de la ocupación informal



Gestión de conocimiento de vanguardia y capacidades de innovación:

- *Toolkit* para la formalización y sistematización de iniciativas innovadoras
- Estudio sobre mypes transicionales y políticas de desarrollo productivo
- Estudio de análisis de las causas de la informalidad
- Estudio sobre formalización y organizaciones de la economía social y solidaria (ESS)
- Estudios sectoriales sobre empleo, formalización y políticas



Desarrollo de capacidades para la gestión de programas y políticas de formalización:

- Curso *online* sobre diversificación económica y transformación productiva
- Academia sobre formalización, productividad y trabajo decente



Formulación e implementación de políticas y estrategias integradas e innovadoras:

- Políticas y estrategias integradas e innovadoras de formalización a nivel nacional y sectorial (por lo menos en diez países)
- Hojas de ruta / planes de acción para la implementación de las políticas y estrategias de formalización (por lo menos en diez países)



Intervenciones innovadoras costoefectivas y de escala:

Soluciones innovadoras costoefectivas y de escala para sectores o cadenas de valor en las áreas de políticas de FORLAC 2.0:

- Desarrollo productivo
- Empleo y desarrollo de competencias
- Protección social
- Políticas de reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y de sanciones e incentivos para la formalización



Estrategias y metodologías de focalización de intervenciones:

Herramientas de focalización de las intervenciones de formalización según necesidades de los ocupados y las unidades económicas



Cooperación sur-sur y triangular:

- Foro regional tripartito de intercambio de conocimientos
- Eventos especializados para compartir experiencias y buenas prácticas para la transición a la economía formal



Alianzas estratégicas y movilización de fondos:

Programa conjunto «**Transición a la economía formal con énfasis en el incremento de la productividad y mejora de las condiciones de trabajo en sectores económicos priorizados de América Latina y el Caribe**»



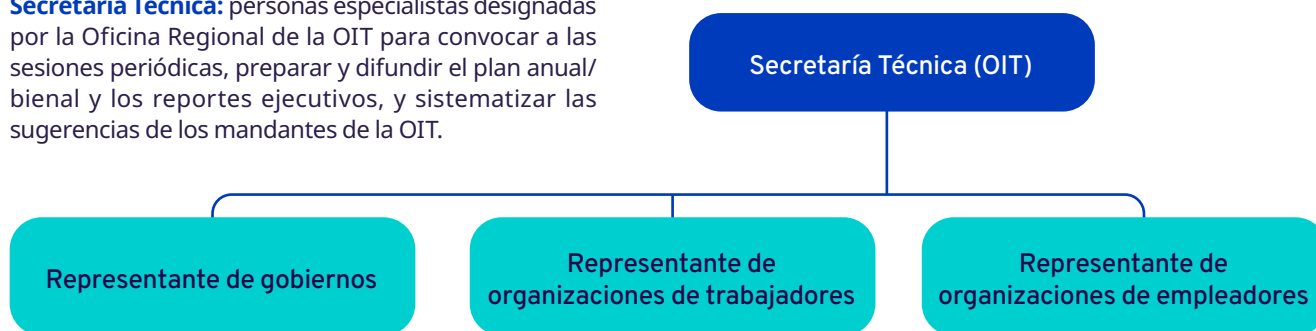
Comité consultivo tripartito

Será la instancia de diálogo social y coordinación para orientar la implementación y realizar el seguimiento periódico de FORLAC 2.0. Sesionará virtualmente dos veces al año.

Objetivo: orientar la implementación y realizar el seguimiento periódico de FORLAC 2.0, con sesiones virtuales dos veces al año.

Funciones: brindar orientación y establecer una coordinación estratégica para fortalecer las alianzas y asegurar la sostenibilidad y la escalabilidad de soluciones, promoviendo la igualdad de género y la transición justa. Facilitar el análisis y el seguimiento del desarrollo de FORLAC 2.0, así como apoyar y comunicar sus avances clave.

Secretaría Técnica: personas especialistas designadas por la Oficina Regional de la OIT para convocar a las sesiones periódicas, preparar y difundir el plan anual/bienal y los reportes ejecutivos, y sistematizar las sugerencias de los mandantes de la OIT.



Comunicación

Se establecerá una comunidad de práctica con constituyentes de la región involucrados en FORLAC 2.0 para compartir información sobre situación, tendencias, iniciativas y buenas prácticas de formalización, con el fin de facilitar el intercambio de experiencias y la cooperación sur-sur y triangular.

Se identificarán y diseñarán canales efectivos de comunicación en colaboración con organizaciones de gobierno, empresariales, sindicales y otros actores clave.

