



Organización
Internacional
del Trabajo

► Diagnóstico de la informalidad:

Nota metodológica







▶ Diagnóstico de la informalidad:

Nota metodológica

Índice

1. Motivos para realizar diagnósticos	2
2. Visión global del proceso: Pasos preliminares, elementos esenciales y postdiagnóstico	3
2.1 Pasos preliminares (pasos 1–3)	5
Paso 1. Actividades de sensibilización/concienciación acerca de la Recomendación núm. 204 y la informalidad	5
Paso 2. Creación de un grupo de trabajo	6
Paso 3. Identificación de las prioridades nacionales y del marco de política nacional	6
2.2 Componentes esenciales del diagnóstico: Un proceso flexible (pasos 4–7)	6
2.3 Fase postdiagnóstico: ¿Para qué sirve el diagnóstico? (pasos 8–10)	7
Paso 8. Reunión tripartita de validación	8
Paso 9. Identificación de medidas prioritarias	8
Paso 10. Definición de un plan de acción y diseño de una hoja de ruta	8
3. Los elementos esenciales del diagnóstico	9
Paso 4. Evaluación de la economía informal: Alcance, características y naturaleza de la economía informal	9
Paso 5. Factores y causas: Identificación de los principales motores de la informalidad y de los incentivos para la formalización	13
Paso 6. Identificar los actores y el/los mecanismo(s) de coordinación establecido(s), en su caso	18
Paso 7. Identificación y evaluación de los enfoques de política actuales a fin de reducir los déficits de trabajo decente en la economía informal y de facilitar la transición a la formalidad	20
4. Cuestión transversal: un enfoque participativo	23
Referencias	23

En junio de 2015, los Estados Miembros y los interlocutores sociales reafirmaron su compromiso de afrontar los retos de la informalidad a través de su adopción colectiva de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Esta nueva norma del trabajo invita a los Miembros a formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, y reconoce la necesidad de enfoques adaptados para responder a la diversidad de situaciones y a la especificidad de las circunstancias nacionales. Con objeto de orientar el diseño y la aplicación de leyes, políticas y otras medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal, la Recomendación núm. 204 insta a los Miembros a realizar una evaluación y un diagnóstico adecuados de los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país (Recomendación núm. 204, párr. 8). La Recomendación proporciona en las secciones siguientes las diversas cuestiones que deben cubrirse con miras a orientar el diseño de intervenciones coherentes y coordinadas como parte de estrategias integradas.

Los principales objetivos de los diagnósticos son comprender mejor la economía informal (alcance, diversidad, causas y consecuencias) y el contexto; crear un amplio consenso nacional sobre la situación a través de un proceso transparente y participativo con el fin de encontrarse en la mejor posición posible para discutir y acordar prioridades y responsabilidades, y definir un plan de acción y una hoja de ruta. El diagnóstico también sienta las bases para realizar un seguimiento del proceso gradual de formalización, en particular para la supervisión y evaluación de las medidas de política.

Los diagnósticos de la formalidad deberían realizarse en las primeras fases del proceso de

formalización,¹ lo que podría llevarse a cabo inmediatamente después de concluir una serie de actividades de sensibilización y concienciación acerca de la Recomendación núm. 204 y los conceptos y las realidades de la informalidad y la formalización. Estos son pasos preliminares importantes, que incluyen la identificación de las partes interesadas y el establecimiento de un grupo de trabajo para gestionar la coordinación del diagnóstico.

Esta nota metodológica presentará una secuencia típica de pasos, desde los pasos preliminares hasta los pasos posteriores al diagnóstico. Esta secuencia genérica permite flexibilidad. Definirá el alcance de los diferentes componentes del diagnóstico, con variaciones dependiendo de las situaciones nacionales. Un diagnóstico puede aplicarse, según proceda, a toda la economía, o a sectores, unidades económicas o grupos de trabajadores específicos. Puede centrarse en tipos específicos de informalidad (como el trabajo no declarado) o en ámbitos de política particulares (como la extensión de la seguridad social y la formalización de las empresas). Por último, la secuencia y la profundidad del análisis de ciertos componentes también pueden variar en función de si los sectores prioritarios, grupos de trabajadores o grupos de unidades económicas o tipos de informalidad se definen, o no, “a priori”.

Los motivos para elaborar diagnósticos se presentan sucintamente en la sección 1. En la sección 2 se expone el proceso general desde los pasos preliminares (pre-diagnóstico) hasta la definición de prioridades y políticas (post-diagnóstico). Presenta diferentes escenarios dependiendo de las situaciones nacionales. En la sección 3 se presentan con detalle los pasos 4–7 sobre los componentes esenciales del diagnóstico.

¹ Esta no es la única opción y, en la práctica, no es infrecuente que los diagnósticos tengan lugar en una fase ulterior, apoyándose en las medidas adoptadas anteriormente.

1. Motivos para realizar diagnósticos

Facilitar la transición hacia la formalidad debería comenzar con el reconocimiento de la diversidad de necesidades, motivaciones y condiciones de trabajo que caracterizan a los trabajadores y las unidades económicas en la economía informal —pero también en la economía formal— en un país determinado. Los motores más destacados de la informalidad varían de un grupo de trabajadores o de unidades económicas a otro. Las consecuencias en términos de condiciones de trabajo y de vida también varían, así como las oportunidades y herramientas en las que será necesario apoyarse para facilitar la transición a la economía formal y reducir los déficits de trabajo decente. Esta diversidad debe comprenderse a nivel del país. El objetivo principal del diagnóstico es proporcionar los datos y pruebas necesarios para que los actores nacionales alcancen, en la medida de lo posible, un entendimiento común de la situación de los trabajadores y de las unidades económicas en la economía informal en toda su diversidad, y de lo que pueden conllevar los procesos de formalización para diferentes grupos. Esto debería aumentar la capacidad de los actores nacionales para alcanzar un acuerdo sobre las políticas iniciales y para orientarles en la formulación de políticas que se adapten a las limitaciones, necesidades y capacidades específicas de grupos particulares.

Al mismo tiempo, el diagnóstico sólo estará en posición de construir una visión común y compartida de la economía informal a través de datos y pruebas claros y fiables. La participación y la contribución directa de los actores nacionales en los procesos de recopilación de información y de interpretación es una condición necesaria para crear un consenso sobre los principales resultados derivados de esta fase de diagnóstico y, a continuación, sobre las prioridades de acción.

El último objetivo de los diagnósticos es apoyar el proceso gradual de la transición a la formalidad, es decir, reducir gradualmente y de una manera sostenible el porcentaje de unidades económicas

informales y el porcentaje de trabajadores con empleos informales, en el entendimiento de que (véase OIT 2021a):

- La formalización puede tratar de conseguirse a través de tres canales complementarios que son los objetivos de la Recomendación núm. 204 de la OIT, a saber: a) crear empleos decentes y empresas sostenibles en la economía formal; b) facilitar la transición de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal, y c) prevenir la informalización de los empleos.
- La reducción de los déficits de trabajo decente en la economía informal es uno de los resultados de la formalización, pero al mismo tiempo es una condición propicia que facilita la transición hacia la formalidad, por lo que puede considerarse una parte del proceso de formalización. Algunos trabajadores y empresas tienen el potencial de formalizarse a corto plazo, mientras que para otros esto no es una posibilidad realista todavía, y el diagnóstico debería tener por objeto poner de relieve estos grupos diferentes. Encarar los déficits de trabajo decente reduce progresivamente las vulnerabilidades, y aumenta la capacidad de los trabajadores y las empresas para aprovechar las oportunidades económicas y acceder a la economía formal de una manera sostenible.

Este objetivo puede dividirse en múltiples subobjetivos que atienden las necesidades específicas de grupos particulares de trabajadores y empresas, combatiendo las diferentes formas de informalidad (como la formalización de las unidades del sector informal y la formalización del trabajo no declarado) a través de medidas adecuadas. Los diagnósticos apoyan la transición hacia la formalidad y la transición hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo, al identificar la necesidad de reformas, orientar el diseño de políticas y sentar las bases para su supervisión. También lo hacen apoyando la elaboración o el fortalecimiento de mecanismos de coordinación a fin de garantizar la participación eficaz y coordinada de la multiplicidad de actores como parte de una estrategia integrada.



2. Visión global del proceso: Pasos preliminares, elementos esenciales y postdiagnóstico

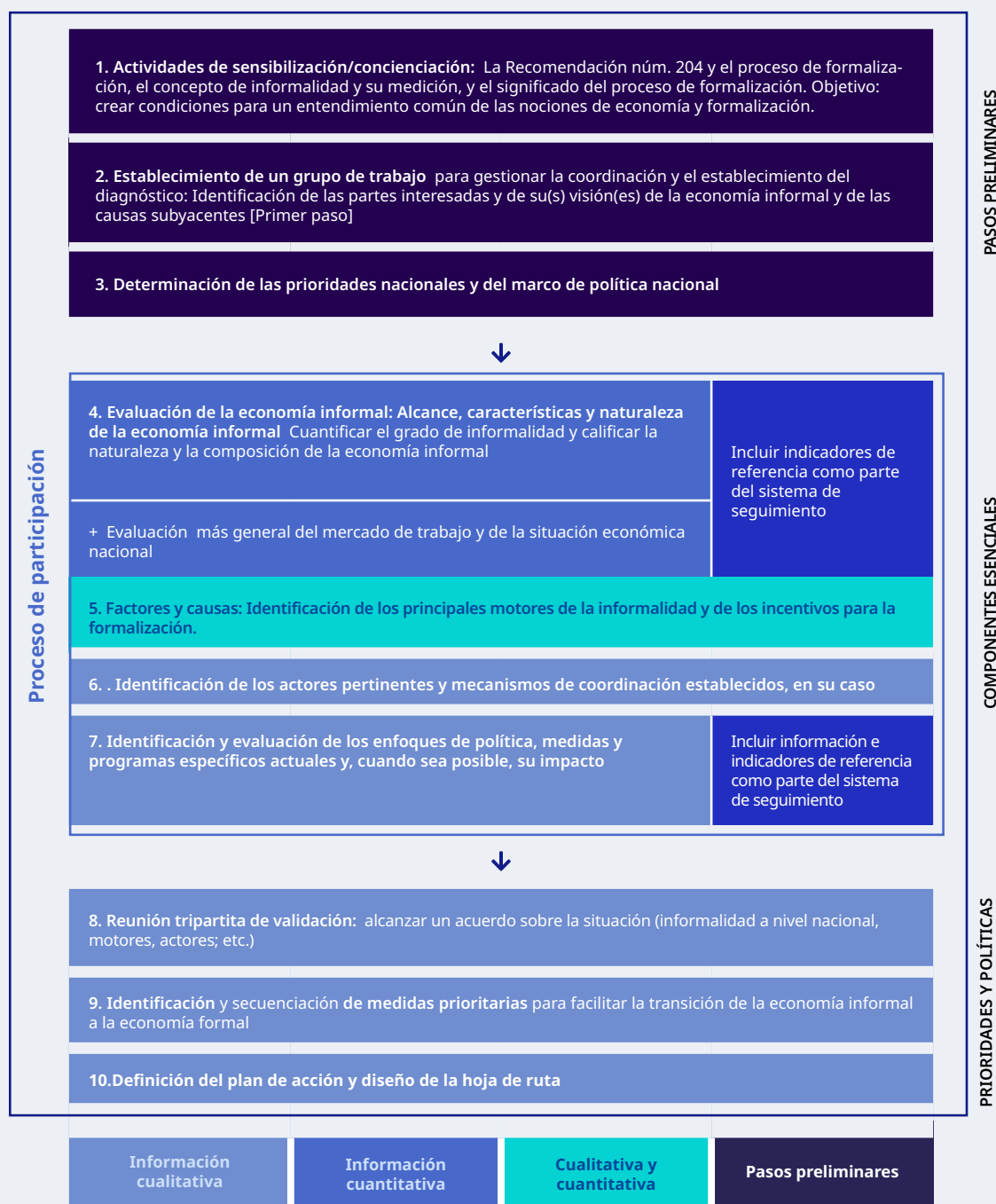
El diagnóstico conlleva varios pasos para recopilar, analizar, compartir y discutir información cuantitativa y cualitativa sobre la economía informal, y para crear las condiciones para alcanzar un consenso sobre la situación y las prioridades acordadas.

El gráfico 1 presenta los diez pasos de un diagnóstico típico o “genérico” de la informalidad. Esto incluye los pasos preliminares o “prediagnóstico” (pasos 1-3), los componentes esenciales del diagnóstico (pasos 4-7) y los consiguientes pasos “postdiagnóstico” (pasos 8-10). Existe un cierto grado de flexibilidad en la manera en que esos diez pasos se ponen en práctica: tanto flexibilidad en el alcance o la profundidad de

los diferentes componentes, como flexibilidad en la secuencia que deja cierto margen para avances y retrocesos entre los pasos. Esos componentes son complementarios, lo que significa que la información recopilada en un componente contribuye a la interpretación de otros componentes y se analiza en vista de los resultados y de la información recopilada en otras partes del diagnóstico. Un diagnóstico no es una recopilación de pasos independientes llevados a cabo por “personas que actúan por su cuenta”, sino un ejercicio coordinado con solapamientos y “puntos comunes” necesarios para decidir colectivamente la mejor manera de continuar.

El proceso general y las variaciones nacionales se analizan sucintamente en esta sección, y los componentes esenciales se discutirán con detalle en la sección 3. Sea cual fuere el escenario adoptado a nivel nacional, la duración del proceso de diagnóstico (pasos 1-10) no debería exceder de seis a ocho meses.

► Gráfico 1 : Principales pasos de los diagnósticos



El proceso se divide en tres fases principales: prediagnóstico: pasos 1–3; diagnóstico principal: pasos 4 –7, y postdiagnóstico: pasos 8–10.

2.1 Pasos preliminares (pasos 1–3)

El principal objetivo de los pasos 1–3 es reunir a las partes interesadas que toman parte en el proceso de formalización. Esta es la oportunidad para empezar a identificar a los actores, evaluar sus opiniones respectivas y su entendimiento de la informalidad, y proporcionar orientación y direcciones — basadas en normas internacionales² — con el fin de llevar a todas las personas, en la medida de lo posible, a un entendimiento común de lo que se entiende por informalidad y formalización.

Paso 1. Actividades de sensibilización/concienciación acerca de la Recomendación núm. 204 y la informalidad

El proceso de formalización suele comenzar con una serie de actividades de sensibilización/concienciación acerca de la Recomendación núm. 204 y de la informalidad (conceptos, medición y realidades). Estas actividades suelen finalizarse antes de realizar el diagnóstico de informalidad. Los principales objetivos del paso 1 son:

- a. presentar la Recomendación núm. 204 y los elementos esenciales del enfoque adoptado por la OIT de la formalización, tal como se pone de relieve en la Recomendación, a saber, la necesidad de seguir un triple objetivo (no solo orientarse específicamente a quienes están atrapados en la economía informal, sino también promover la creación de empleos en la economía informal y prevenir la informalización de los empleos formales); la necesidad de una estrategia integrada y, por consiguiente, de coordinación y coherencia de las políticas; la necesidad de combinar medidas de incentivo y de aplicación, y la necesidad de diálogo social;
- b. evaluar la(s) visión(es) de la economía informal y sus causas, y

- c. presentar los conceptos de informalidad y formalización tal como se entienden en las normas internacionales, incluidas las normas estadísticas, con miras a fomentar un entendimiento común entre los actores nacionales.

Este paso normalmente se lleva a cabo organizando un taller nacional que congregue a los representantes de los ministerios encargados del trabajo, la protección social, la formación profesional, la economía, las finanzas, las pequeñas y medianas empresas (pymes), la agricultura, la oficina nacional de estadística y los organismos de control, tales como los organismos de recaudación de impuestos, de seguridad social y de inspección del trabajo; los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores que tratan con la economía informal; los representantes de una gran selección de organizaciones de trabajadores de la economía informal; los representantes de organizaciones multilaterales y bilaterales, y personalidades académicas.

En diversos grados, todos estos actores contribuirán activamente al diagnóstico y serán los actores fundamentales en el proceso de formalización.

El paso 1 permite también una primera ronda de identificación de los actores³ que se complementará en una fase ulterior en el diagnóstico (paso 6). Esta identificación y participación temprana de los actores pertinentes es un factor importante para su futura participación en todo el proceso. También se plantea una cuestión pedagógica. La experiencia ha mostrado que la discusión de lo que constituye la informalidad, lo que significa la formalización y lo que conllevan los procesos de formalización en términos de ámbitos de política que deben combinarse en un proceso integrado ayuda a los actores nacionales a comprender la necesidad de integración. La discusión ayuda a identificar, colectivamente, a los actores y las instituciones que tienen un papel que desempeñar en el proceso de formalización, y suele reconocer la necesidad de ampliar el círculo de participantes previsto inicialmente.

Por último, también es el momento de evaluar la situación a nivel de país en lo que respecta a los

² Véase, en particular, la Recomendación núm. 204; y en el ámbito estadístico, la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal (OIT 1993); y las Directrices sobre una definición estadística de empleo informal (OIT 2003).

³ Debería prestarse particular atención a garantizar que se tenga en cuenta a quienes están directamente afectados por la informalidad, siempre que sea posible.

datos: definición, recopilación y análisis de datos, y de detectar deficiencias, concretamente:

- a. la existencia de definiciones nacionales de empleo informal y del sector informal, y si están en consonancia con las normas estadísticas internacionales;
- b. la existencia de encuestas, las cuestiones cubiertas, el alcance y la periodicidad, y
- c. la capacidad y la práctica en términos de análisis, difusión y utilización de los principales resultados en la economía informal, en particular a los fines de la formulación de políticas con objeto de apoyar el proceso de formalización.

Paso 2. Creación de un grupo de trabajo

El paso 2 consiste en la creación de un grupo de trabajo para gestionar el establecimiento del diagnóstico y la definición de los papeles y responsabilidades. No todos los participantes en las actividades de sensibilización tomarán parte directamente en el grupo de trabajo, pero estas actividades previstas en el paso 1 deberían ayudar a identificar posibles candidatos para el paso 2.

Paso 3. Identificación de las prioridades nacionales y del marco de política nacional

La identificación de las prioridades nacionales en esta fase temprana reviste particular importancia cuando no se ha decidido a priori que el proceso de formalización y, por consiguiente, el diagnóstico, sean cuestiones prioritarias. El principal objetivo del paso 3 es decidir si, sobre la base de las prioridades nacionales y de las políticas actuales o previstas, se puede identificar una cuestión prioritaria en la que centrarse como punto de partida para el proceso de formalización. La evaluación completa de las prioridades nacionales se finalizará en el paso 7 al identificarse y evaluarse las políticas actuales y el enfoque de política general. Para el paso 3, las preguntas que figuran a continuación pueden orientar a los actores nacionales en la selección, en su caso, de

una focalización especial en ciertos trabajadores, unidades económicas o formas de informalidad:

- a. ¿Tiene el país una política de formalización y, en su caso, cuáles son las prioridades fundamentales?
- b. ¿Cuáles son las prioridades nacionales y los marcos nacionales de política estratégicos (planes nacionales de desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza, presupuestos, etc.) y en qué medida las estrategias nacionales de desarrollo incluyen políticas de formalización?
- c. ¿Las políticas sectoriales y las medidas conexas existentes (como los incentivos fiscales y el desarrollo de infraestructura) contienen disposiciones específicas para promover la formalización?
- d. ¿Tiene el país una estrategia de empleo y, en su caso, cuáles son los componentes esenciales que abordan la informalidad?
- e. ¿Tienen en cuenta las políticas sociales existentes (como sobre las políticas de salud, vivienda y pensiones) a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal?
- f. ¿Existen, como parte de las prioridades nacionales, grupos destinatarios específicos (sectores, grupos de trabajadores o tipos de unidades económicas) que pudieran representar un incentivo para centrarse en esos grupos como una prioridad para el diagnóstico?

2.2 Componentes esenciales del diagnóstico: Un proceso flexible (pasos 4–7)

Los pasos 4–7 sobre los componentes esenciales del diagnóstico (presentados con detalle en la sección 3 que figura a continuación) pueden variar en lo que respecta a su alcance y profundidad, dependiendo de la selección (o no selección) de los sectores prioritarios, grupos de trabajadores o unidades económicas que se lleva a cabo antes o al final de la fase preliminar del diagnóstico.

Esta selección debe ser decidida por actores nacionales, idealmente con arreglo a criterios que serán aceptados ampliamente por los actores pertinentes. Suele ser más fácil alcanzar un acuerdo cuando los criterios para justificar una selección se definen claramente y se basan en consideraciones objetivas. Dichos criterios podrían consistir en una alineación con las prioridades nacionales existentes (contribuyendo a los esfuerzos actuales, y beneficiándose de los mismos, y buscando complementariedades entre las políticas) o en una evaluación cuantitativa objetiva de las unidades o de los trabajadores que están más expuestos que otros a la informalidad o que están más representados en la economía informal (véase la presentación detallada del paso 4 que figura a continuación).

En lo que respecta a los componentes esenciales del diagnóstico, pueden contemplarse dos escenarios principales, tal como se describe a continuación.

Escenario 1. Ningún grupo o sector prioritario se define a priori⁴

En el paso 4 se prepara un diagnóstico “ligero” de informalidad, que es la evaluación cuantitativa del grado y de la naturaleza de la informalidad. Este diagnóstico ligero es “integral” en el sentido de que abarca todos los tipos de trabajadores, unidades económicas y sectores. El principal objetivo de este primer diagnóstico ligero es permitir la identificación de los trabajadores y de las unidades económicas o sectores que están más expuestos a la informalidad (una mayor tasa de informalidad) o que están más representados en la economía informal (el grupo más numeroso), por lo que podría estar justificado que se les conceda prioridad.⁵

Sobre la base de los resultados del diagnóstico ligero, puede alcanzarse un acuerdo para un diagnóstico profundo (en los pasos 4–7) para un/

unos sector(es), grupo(s) de trabajadores o de empresas, tipo(s) de informalidad o (posiblemente) un ámbito(s) de política específico(s). De lo contrario, si no puede alcanzarse un acuerdo sobre una cuestión prioritaria particular, el diagnóstico ligero se mantendrá hasta que puedan discutirse otras prioridades en el paso 9. La experiencia ha mostrado que la identificación de grupos específicos que comparten limitaciones comunes conduce a conclusiones más operativas que un diagnóstico que trata de cubrir toda la economía informal. No es realista afirmar ser general y, al mismo tiempo, poder formular “enfoques de política a medida” para las necesidades específicas de los diferentes grupos de trabajadores, unidades y sectores. Al adoptar un enfoque “más amplio”, la preparación de un enfoque ligero⁶ permite la recopilación de la información necesaria para hacer avanzar el proceso de diez pasos, dejando que los detalles más específicos se ajusten ulteriormente sin prolongar la discusión en esta fase.

Escenario 2. Los grupo(s) o sector(es) prioritarios se definen a priori

Se realiza un diagnóstico profundo a partir de los pasos 4 –7 para el/los sector(es), grupo(s) de trabajadores o de empresas, tipo(s) de informalidad o (posiblemente) ámbito(s) de política específico(s) acordados.

4 Ya sea antes de la fase preliminar o durante la identificación de las prioridades nacionales (paso 3).

5 Concretamente, esto significa, sobre la base de los microdatos obtenidos de la última encuesta de la fuerza de trabajo y de la última encuesta de establecimientos, a) evaluar la proporción de empleo informal, ya sea en el sector informal o formal o en los hogares para diferentes grupos de trabajadores (por situación, ocupaciones, sectores económicos detallados) y la proporción de unidades económicas en el sector informal sobre la base de las características económicas de la unidad (como el tamaño o el sector), con miras a identificar a los trabajadores y las unidades económicas que están más expuestos al riesgo de informalidad, y b) evaluar la composición del empleo informal y del sector informal con objeto de identificar a los trabajadores y las unidades económicas que están más representados en la economía informal.

6 Al elaborarse directrices más profundas se deberían abordar los diferentes escenarios. Debería aclararse lo que está cubierto por las versiones “normal” frente a la “ligera” del diagnóstico para los pasos 4 –7.

2.3 Fase postdiagnóstico: ¿Para qué sirve el diagnóstico? (pasos 8-10)

En los pasos 8-10, los mandantes analizan los resultados del diagnóstico con el objetivo de validarlos y de determinar prioridades. Una vez validados los resultados, los mandantes concluyen el diagnóstico en el paso 10 al definir un plan de acción. Estos pasos representan la “razón de ser inmediata” para establecer el diagnóstico.

Paso 8. Reunión tripartita de validación

Paso 8 – la validación de los resultados y la aprobación del informe de diagnóstico por el Gobierno y los interlocutores sociales en una reunión de validación tripartita de alto nivel es una condición necesaria para que los actores nacionales lleven el proceso adelante. El enfoque participativo adoptado en el proceso de diagnóstico, el establecimiento de un grupo de trabajo y la recopilación de información y de datos de los actores nacionales y por los mismos a través de fuentes nacionales de confianza pueden considerarse elementos que propician esta aprobación nacional.

Alcanzar un acuerdo tripartito sobre las principales características, causas, circunstancias y formas de informalidad en el país, posiblemente para un sector o grupo particular en el que se focaliza, es un paso importante que permite la definición de prioridades acordadas y, por consiguiente, el diseño de una estrategia y de un plan nacional de acción con recomendaciones de política, funciones y responsabilidades para las partes interesadas respectivas y la secuenciación de la aplicación.

Paso 9. Identificación de medidas prioritarias

El objetivo del paso 9 es identificar objetivos prioritarios y acordar por este medio una definición del conjunto y la secuencia de las

medidas a corto, medio y largo plazo que implican dichos objetivos.

Establecer prioridades es necesario por diversos motivos, que abarcan desde la complejidad del proceso gradual de formalización habida cuenta de la diversidad de situaciones, ámbitos de política y actores pertinentes hasta las cuestiones de recursos de que se trate (en términos de capacidades tanto financieras como humanas). El establecimiento de prioridades debería entenderse como parte de una secuencia. Si se concede prioridad a un grupo ahora, otro grupo se cubrirá ulteriormente y se beneficiará de la experiencia adquirida entretanto.

El establecimiento de prioridades es sumamente complejo, ya que significa tomar una decisión, al menos en términos de “qué es prioritario”. Cuando más del 60 por ciento de la población empleada mundial está ocupada en la economía informal y más del 80 por ciento de todas las unidades económicas son informales (OIT 2018a), es importante que esta elección se base en pruebas y en el consenso tripartito. Una vez más, el enfoque participativo adoptado a lo largo del proceso, la transparencia en cada fase del diagnóstico y la compilación de pruebas y datos sólidos se diseñan para facilitar el acuerdo sobre prioridades clave.

Paso 10. Definición de un plan de acción y diseño de una hoja de ruta

Dado el carácter polifacético de la informalidad y la necesidad de políticas coordinadas y coherentes en varios frentes, la estrategia y el plan de acción que deben definirse en el paso 10 deberían prestar particular atención a la necesidad de un enfoque integrado; la definición de las funciones y responsabilidades, y el establecimiento o el perfeccionamiento de mecanismos de coordinación institucionales.

Como principio general, también debería actuarse con cautela para adherirse a los principios rectores establecidos en la Recomendación núm. 204, en particular: a) la hoja de ruta y el plan de acción deberían tratar de adoptar un enfoque equilibrado que combine los incentivos con las medidas de cumplimiento, y b) un enfoque participativo debería guiar todo el proceso, y el



gobierno y los interlocutores sociales deberían aunar esfuerzos para lograr resultados.

Los elementos esenciales del diagnóstico

A continuación, se presentan los cuatro elementos esenciales del diagnóstico (pasos 4–7). Compilan y analizan la información que debe presentarse y validarse en el paso 8.

Paso 4. Evaluación de la economía informal: Alcance, características y naturaleza de la economía informal

El objetivo del paso 4 es establecer un perfil de los trabajadores de la economía informal y de las unidades económicas, considerando al mismo tiempo la perspectiva de género. Este paso es fundamentalmente cuantitativo, y las oficinas nacionales de estadística tienen un importante papel que desempeñar. Se apoya en las fuentes de datos existentes (encuestas y estudios nacionales),⁷ y puede complementarse con encuestas ligeras o evaluaciones cualitativas (entrevistas y grupos de discusión), especialmente en el caso de centrarse en grupos particulares y para las cuestiones relativas a las motivaciones y percepciones.

Los principales objetivos del perfil de la informalidad son responder a cinco preguntas clave, comenzando con las cuatro preguntas siguientes:

Pregunta 1. ¿Cuántos trabajadores y cuántas unidades económicas están en la economía informal y cuáles son las formas predominantes de informalidad en el país?

Esto incluye medir el indicador 8.3.1 (y realizar un seguimiento del mismo) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Proporción de empleo informal en el empleo total, por sector y sexo) e identificar a los trabajadores que trabajan en la economía informal (y, en la medida de lo posible, en unidades económicas informales) con el fin de arrojar luz sobre el/los tipo(s) de informalidad que prevalecen en el país. Como punto de partida y antes de realizar un análisis más detallado, una evaluación de la composición del empleo informal por tipo de unidad de producción (en el sector informal, el sector formal o los hogares) y de la situación en el empleo (OIT 2018b) permite establecer un primer vínculo entre los grupos identificados y las políticas de formalización. Permite la cuantificación de los porcentajes respectivos de empleo informal en las unidades económicas del sector informal (instando tanto a la formalización de las empresas como

⁷ El paso 4 a menudo requiere el análisis de microdatos de la encuesta nacional sobre el trabajo, idealmente por la oficina nacional de estadística con el apoyo de la OIT, cuando sea necesario. Esto puede conllevar sesiones de formación específicas para acompañar el proceso y desarrollar las capacidades, a fin de garantizar el seguimiento del proceso de formalización. En el informe de la OIT titulado “Contextualizing Informal Employment: An Indicator Framework”, de próxima publicación, se proporciona un conjunto recomendado de indicadores.

a la formalización de las políticas de empleo), las empresas formales (principalmente una cuestión de formalizar los empleos) o los hogares (también una cuestión de formalización de los empleos, pero tomando en consideración los retos específicos asociados con los hogares como “empleadores”).

Pregunta 2. ¿Qué trabajadores (y unidades económicas) son los más representados en el empleo informal y en el sector informal?

Esto incluye indicadores tales como la distribución del empleo informal y formal por características personales y relacionadas con el empleo. El objetivo es identificar los grupos más numerosos, pero también aquellos que están sobrerrepresentados en el empleo informal en comparación con su representación general en el empleo total (o empleo formal). Esto consiste en evaluar quiénes son (sexo, nivel de educación, edad), dónde viven y trabajan, y qué sectores y tipo de empresas proporcionan empleo a la mayoría de quienes están ocupados en el empleo informal. Esto orienta la discusión sobre el establecimiento de prioridades como parte del proceso de formalización. También realiza contribuciones importantes para arrojar luz sobre algunos de los factores que impulsan la informalidad y la mejor manera de llegar a los trabajadores en el empleo informal dadas sus características personales y laborales.

Pregunta 3. ¿Qué trabajadores y qué unidades económicas están más expuestos a la informalidad?

Esto no se refiere a la composición, sino a la incidencia de la informalidad para diferentes grupos. La adopción de una perspectiva de los trabajadores incluye indicadores tales como la proporción del empleo informal en el empleo total para diferentes grupos, basada en las características demográficas y otras características personales y relacionadas con el empleo. Desde una perspectiva empresarial, esto incluye las características personales del propietario y las características de la empresa. En ausencia de una focalización “a priori”, esto puede ayudar a identificar categorías

de trabajadores, empresas o sectores que justifican la acción prioritaria.

Pregunta 4. ¿Cuáles son las condiciones de trabajo y de vida entre los trabajadores en el empleo informal en comparación con las de los trabajadores en el empleo formal?

El objetivo es identificar algunos de los principales déficits de trabajo decente y otros riesgos a los que se enfrentan los trabajadores y las unidades económicas en la economía informal. La evaluación de las condiciones de trabajo incluye indicadores relacionados con dimensiones tales como la seguridad de los ingresos, la seguridad del empleo, el tiempo de trabajo, cuestiones de seguridad y salud, y niveles de representación de los trabajadores y las unidades. La evaluación de las condiciones de vida incluye la evaluación de la pobreza y el acceso a la protección social (más allá del alcance de la protección social relacionada con el empleo). Cubre en particular la dimensión del hogar y las tres fuentes de vulnerabilidad a nivel del hogar.⁸ Por último, en lo que respecta a las empresas, el análisis cubre al menos la identificación de algunas de las principales limitaciones percibidas por los empresarios (como el acceso a los recursos económicos, las materias primas y los mercados; la tecnología; las cuestiones de seguridad y salud, y el acceso a las prestaciones de seguridad social).

Sobre la base de estas cuatro preguntas clave, el objetivo es responder a preguntas adicionales que tienen un vínculo directo con las políticas, tales como:

- a. Qué, cuántos y qué proporción de los trabajadores instan fundamentalmente a:
 - i. el reconocimiento formal de la relación de trabajo y de los contratos de empleo (o incluso de trabajo) vinculados con la protección social y laboral efectiva? Esto hace referencia a los trabajadores y a algunos contratistas dependientes en el empleo informal en el sector formal o en los hogares, así como a aprendices no

⁸ Las tres principales fuentes de vulnerabilidades se refieren a: a) la composición de los hogares en términos de empleo: niveles de informalidad de los hogares (hogares totalmente formales, semiformales, totalmente informales; véase OIT y OCDE 2019) y la proporción de miembros del hogar totalmente dependientes; b) el nivel (y posiblemente la predictibilidad) de los ingresos provenientes de todas las fuentes y de todos los miembros del hogar, incluida la evaluación de la pobreza, y c) la cobertura de protección social a través de todos los tipos de prestaciones, ya sea individualmente o basadas en los hogares, contributivas o no contributivas.

remunerados y voluntarios que tienen un empleo informal en el sector formal;

- ii. la formalización de sus unidades económicas, regulándolas, con las ventajas y obligaciones que esto conlleva, incluida la extensión del alcance de la reglamentación fiscal, laboral y en materia de seguridad social a todas las empresas sin excepción en lo que respecta al tamaño, el sector u otros criterios, el reconocimiento legal y el registro de las empresas, y el cumplimiento de los requisitos legales. Esto hace referencia a los trabajadores independientes y a algunos contratistas dependientes en el sector informal;
 - iii. la formalización de sus empleos y, como condición necesaria, de las unidades económicas que los emplean. Estos se refieren a los trabajadores asalariados y a algunos contratistas dependientes del sector informal, y
 - iv. una reducción de sus déficits de trabajo decente y una orientación hacia otra situación laboral en el caso de los trabajadores familiares auxiliares.
- b. ¿Los trabajadores del en el empleo informal se benefician de un cierto grado de protección (a nivel individual y de los hogares)?
 - c. ¿La formalidad está vinculada con niveles adecuados de protección?
 - d. ¿Qué trabajadores y unidades tienen el potencial de formalizarse a corto plazo? Y, en cambio, ¿Cuáles son los trabajadores (y unidades) para los cuales la formalización no es realmente la mejor opción a corto plazo, pero para los cuales se necesitan medidas con miras a crear condiciones propicias para la formalización (sostenible) a largo plazo?

También hay una **pregunta 5 sobre la prevención de los riesgos de informalización**.⁹ Esta cuestión se refiere fundamentalmente a los trabajadores y unidades formales, pero también es importante

al apoyar una transición sostenible hacia la formalidad. Esto también está relacionado con la capacidad de la economía de crear y retener empleos y unidades formales.

Como parte del paso 4 y contribuyendo al paso 5 sobre los factores de la informalidad y los motores de la globalización, una evaluación cuantitativa más amplia debería incluir indicadores relacionados con el contexto económico y con las características estructurales del mercado de trabajo y de la economía – participación de la fuerza de trabajo; tasas de desempleo y de subempleo; la composición del empleo total por situación en el empleo; sectores; ocupaciones; empleo por tipo de contratos; empleo por tamaño de las empresas, etc. – con miras a identificar la prevalencia y el efecto de las formas de empleo que probablemente estén más expuestas a la informalidad. Esto también incluirá cierta información sobre la creación de empleo por sector y si los empleos están en la economía formal o informal. Esto también cubre el análisis del nivel de PIB per cápita, el crecimiento del PIB y la composición sectorial del PIB.

Por último, esta fase particular del diagnóstico debería utilizarse como punto de referencia para un subconjunto de indicadores seleccionados que deben evaluarse periódicamente con el fin de realizar un seguimiento de los progresos de la formalización. Con este fin, el diagnóstico brinda la oportunidad de evaluar la capacidad nacional para producir esas estadísticas periódicamente como parte del sistema de seguimiento y de evaluación (véase el recuadro 1).

Como se ha mencionado anteriormente, la profundidad del análisis puede variar. En el contexto de un diagnóstico ligero, se prestará atención en particular a los indicadores clave relativos al alcance de la economía informal a nivel nacional y a aquellos indicadores que permiten la identificación de los trabajadores y de las unidades económicas que están más expuestas a la informalidad (dependiendo de su situación en el empleo, la ocupación o el sector, y el tamaño de la empresa, como mínimo).

⁹ Se elaborarán orientaciones específicas para que la evaluación de los riesgos de la informalización se complementen con esta nota metodológica.

► Recuadro 1. Seguimiento de los progresos hacia la formalización**Tomar medidas**

La base del sistema de seguimiento forma parte del diagnóstico de la informalidad.

El sistema de seguimiento (y de evaluación)¹⁰ y la aclaración de lo que debería seguirse y evaluarse – por quien, cómo y cuándo – deberían establecerse durante la fase inicial del proceso de formalización. Al proporcionar un análisis sólido de la situación y su contexto, la fase de diagnóstico forma parte del desarrollo del sistema de seguimiento de varias formas. El diagnóstico recopila parcial o totalmente la información de base para el seguimiento y la evaluación ulteriores (pasos 4 y 7 en particular). Se identifican las fuentes de información y los instrumentos de recopilación de datos. Las cuestiones que deben considerarse para el sistema de seguimiento incluyen el conjunto de indicadores que deben seleccionarse, las instituciones responsables, la periodicidad y sostenibilidad del sistema de recopilación de datos y cualquier deficiencia que deba abordarse. Además, en lo que respecta al proceso general, las partes interesadas deberían participar (y lo harán como parte del diagnóstico) en el proceso de seguimiento comenzando por determinar y acordar lo que debería ser. Los actores activos en el proceso de formalización son aquellos que toman parte activa en su seguimiento. Esto ayudará a crear entendimiento, responsabilización y compromiso al introducir cambios en el plan operacional.

Alcance

En primer lugar, el alcance de lo que debería seguirse es determinado por aquello que el proceso de formalización pretende lograr, en particular cualquier decisión sobre una concentración específica en los grupos de trabajadores o las empresas, los tipos de informalidad o el ámbito de política. Como se ha mencionado anteriormente, la cuestión prioritaria puede decidirse a priori y aplicarse al diagnóstico desde su fase inicial o más tarde en el proceso, en particular después del diagnóstico al acordar las prioridades (véanse el paso 9 y el gráfico 1).

¹⁰ El seguimiento puede definirse como una función continua que tiene por objeto proporcionar a la dirección y a las principales partes interesadas una intervención constante con indicadores tempranos de los progresos, o la falta de los mismos, en la consecución de los resultados. Ayuda a las organizaciones a realizar un seguimiento de los logros mediante una recopilación periódica de la información con miras a facilitar la toma de decisiones oportuna, asegurar la rendición de cuentas y proporcionar las bases para la evaluación y el aprendizaje.

La evaluación es la valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o finalizado y de su diseño, puesta en práctica y resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. Una evaluación debería proporcionar información que sea creíble y útil, permitiendo la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones de los diversos actores que participan en el proceso de formalización (Banco Mundial 2007).

En segundo lugar, la profundidad o el alcance del sistema de seguimiento en términos de los indicadores y las políticas que deben seguirse periódicamente deberían decidirse a nivel nacional, pero deberían, como mínimo:

- Medir y analizar un conjunto mínimo de indicadores relacionados con el alcance y la composición de la economía informal a nivel nacional, y el grupo de trabajadores o unidades económicas en los que focaliza (en su caso). Este conjunto mínimo incluye el indicador 8.3.1 de los ODS sobre la proporción de trabajadores ocupados en el empleo informal por sexo y sector, y los indicadores conexos de la informalidad que pueden derivarse de la misma fuente (por lo general, una fuerza de trabajo nacional regular o un tipo similar de encuesta a hogares). El indicador 8.3.1 de los ODS debería medirse para todo el país, incluso si una focalización particular requiere asimismo medidas específicas para el grupo de que se trate. Este conjunto mínimo debería incluir indicadores referentes a los empleos y las unidades económicas.
- Realizar un seguimiento de la aplicación de medidas de política particulares (por ámbito de política o para grupos específicos). La evaluación de la política existente en el paso 7 del diagnóstico puede servir para establecer indicadores de referencia, y puede ayudar a discutir y decidir la manera de asegurar el seguimiento de políticas específicas, lo que en algunos casos puede beneficiarse de los mecanismos de seguimiento existentes.

Con el fin de maximizar la contribución del diagnóstico al establecimiento del sistema de diagnóstico, es importante identificar cuándo y cómo, como parte del diagnóstico, debería prestarse particular atención al establecimiento de las bases del sistema de seguimiento (es decir, al menos en los módulos relacionados con los pasos 4 y 7).

Paso 5. Factores y causas: Identificación de los principales motores de la informalidad y de los incentivos para la formalización

Los motores de la informalidad son múltiples y trascienden el mundo del trabajo. Incluyen motores en el entorno económico y social, como la incapacidad de la economía para crear suficientes empleos formales, las fluctuaciones económicas que afectan negativamente el mundo del trabajo, un marco normativo inadecuado, un sistema de control de cumplimiento débil, o la falta de transparencia y de rendición de cuentas (véase el gráfico 2, panel de la izquierda).

Además, incluyen factores asociados con algunas características de los trabajadores, tal como se presentan en el panel de la derecha del gráfico 2. Los motores de la informalidad pueden ser transversales o específicos. Los motores transversales de la informalidad son aquellos que están relacionados con todas las manifestaciones de la informalidad (o con amplio conjunto de ellas). Pertenecen a este grupo una serie de determinantes importantes de la informalidad más allá del mundo del trabajo, como la capacidad de la economía para generar suficientes empleos productivos de buena calidad, en particular a través de un proceso de cambio estructural o del funcionamiento y la incidencia de las instituciones del mercado de trabajo. Los

motores específicos¹¹ de la informalidad son aquellos que están relacionados con grupos particulares e identificables de trabajadores o de unidades económicas, lo que a menudo se traduce en ciertas manifestaciones de informalidad. Los trabajadores domésticos (OIT 2021b), por ejemplo, se enfrentarán a problemas particulares relacionados con el hecho de que trabajan en hogares privados, que no se consideran necesariamente un “lugar de trabajo real”.¹²

La experiencia de los países que han logrado reducir con éxito la informalidad muestra

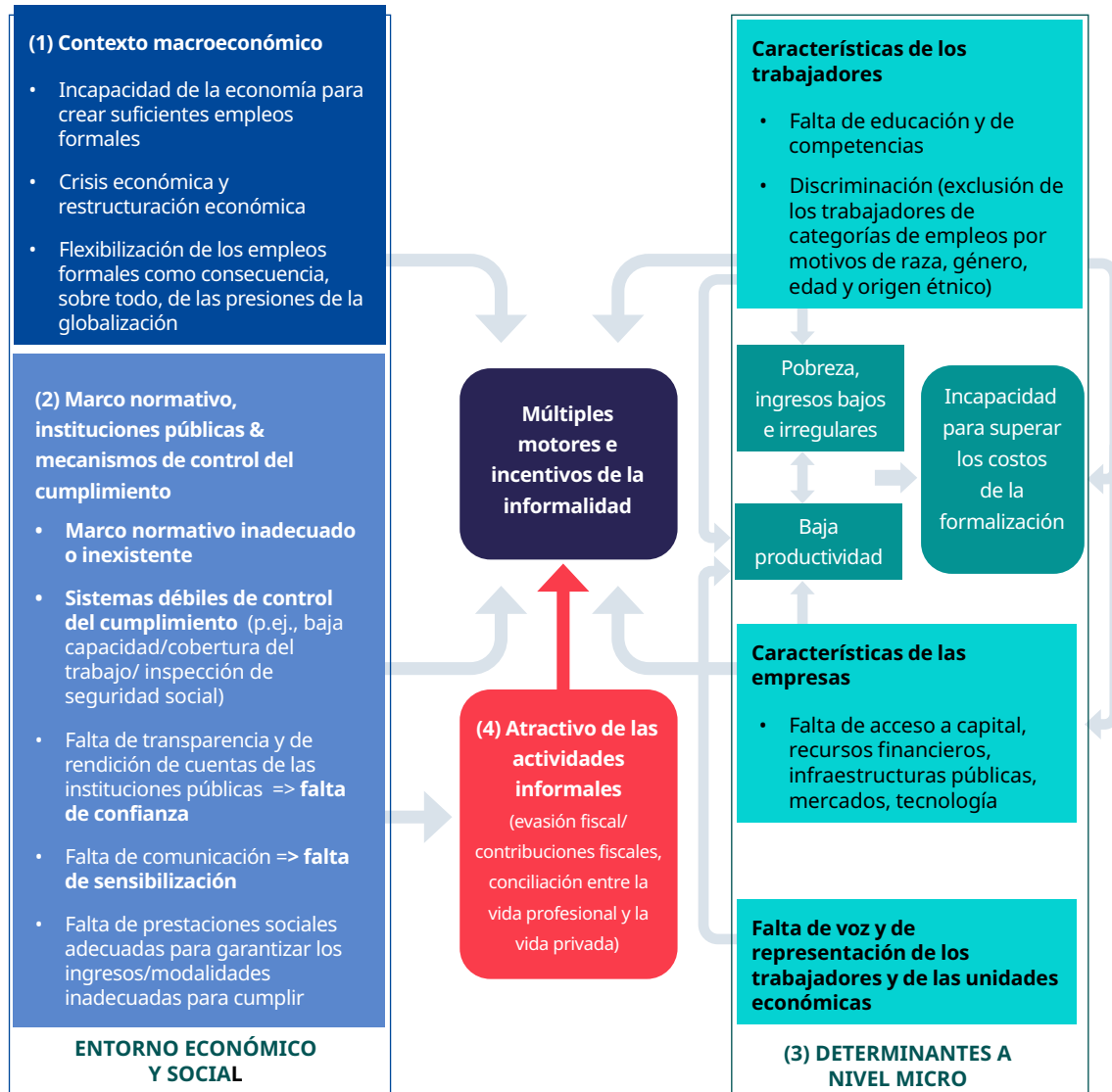
que las intervenciones son más eficaces cuando están integradas y bien coordinadas a fin de encarar los diferentes motores de la informalidad, permitiéndoles abordar tanto la diversidad como la escala de la economía informal. El principal objetivo de este componente esencial del diagnóstico es identificar, a nivel del país, los motores más destacados de la informalidad, ya sean transversales o específicos de ciertos grupos de trabajadores o tipos de empresas.



11 La exclusión explícita de los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas o los trabajadores independientes de la legislación laboral y en materia de seguridad social es un ejemplo. Entran dentro de este grupo determinadas normas o la exclusión de la reglamentación para grupos profesionales, profesiones, sectores o tipos de empresas específicos.

12 La OIT (2021) proporciona numerosos ejemplos de motores específicos de la informalidad para los trabajadores domésticos. Estos incluyen las creencias culturales comunes de que lo que sucede en el hogar es un asunto privado y lo que sucede fuera es la reglamentación estatal; de que la privacidad del hogar es sagrada y se considera fuera de los límites de los inspectores del trabajo, y de que los trabajadores domésticos no se consideran trabajadores, sino más bien “miembros de la familia”.

► Gráfico 2. Los principales motores de la informalidad



El análisis de los motores puede dividirse en tres partes:

1. El análisis del efecto del entorno económico, principalmente cubierto en el paso 4.
2. El análisis de determinantes de la informalidad a nivel micro o de factores asociados con algunas características de trabajadores o unidades económicas que pueden dificultar que estos accedan al empleo formal, como un bajo nivel de educación, la discriminación, la pobreza y la falta de voz y de representación, y el acceso al crédito, los servicios o los mercados. Algunos

de esos determinantes a nivel micro pueden cuantificarse y se complementarán con la evaluación cuantitativa que se proporcionará en el paso 4 del diagnóstico.

3. Un examen del marco jurídico y normativo y de su aplicación. Esto tiene por objeto recopilar información sobre la manera en que el marco existente limita o aumenta la transición hacia la formalidad dada la legislación en la teoría y en la práctica y lo que los trabajadores experimentan en relación con ella y lo que piensan de ella. Esto hace referencia a la cultura jurídica. Como parte de los objetivos, este

examen debería tener por objeto identificar las fuentes del déficit de protección (para los trabajadores y las unidades económicas) en términos de a) la falta de cobertura jurídica; b) la inadecuación del nivel de protección proporcionado de conformidad con la legislación, y c) la no aplicación de la legislación en la práctica para apoyar la formulación de la combinación de políticas adecuadas a este respecto. La metodología encaminada a evaluar el papel que desempeña la legislación en la formalización de los trabajadores y de las unidades económicas utiliza en particular el marco de la cultura jurídica que combina “la legislación en la teoría”, “la legislación en la práctica” y la “conciencia jurídica” (Vargas, de próxima publicación). Dado que lo que define a los trabajadores y sus relaciones de trabajo como “informales” está relacionado con las normas jurídicas, es necesario estudiar lo que dispone la legislación, y la manera en que la legislación se aplica y por qué las personas algunas veces no cumplen la legislación. Esto exige ir más allá de “la legislación en la teoría” para considerar “la legislación en la sociedad”, considerando los valores, las actitudes y los patrones de la utilización y el incumplimiento de la ley. Por consiguiente, la cultura jurídica es un marco para describir los patrones de utilización, cumplimiento o incumplimiento de la legislación, así como las ideas, percepciones y expectativas de las personas acerca de la legislación. La metodología se apoya en métodos cualitativos de recopilación de datos, por lo que se interesa más en comprender la complejidad del fenómeno que en buscar las explicaciones causales (véase el recuadro 2).

El examen del marco jurídico y normativo y su aplicación incluye:

- a.** La evaluación de la legislación en la teoría (“en los manuales”) y en la práctica:
 - i.** el inventario de qué está establecido y qué lagunas existen en los marcos jurídicos;
 - ii.** la evaluación de las disposiciones jurídicas y la adecuación del marco jurídico (por

ejemplo, el alcance del marco jurídico en términos de los tipos de beneficios y de las condiciones de elegibilidad), incluida la evaluación de la capacidad de las transferencias sociales para obtener ingresos, o de la adecuación de las modalidades de cumplimiento, y

- iii.** la evaluación de los sistemas de control del cumplimiento, incluidas las inspecciones del trabajo, de la seguridad social y tributarias, y la aplicación efectiva de las disposiciones legales, y

- b.** La evaluación de la conciencia jurídica, que se refiere a las ideas y percepciones que tienen los trabajadores de la economía informal acerca de la legislación, y sus ideas de la justicia y de los derechos, que también están relacionadas con el grado de transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas y con la confianza asociada de los trabajadores y los empresarios. Esto se basa en entrevistas semiestructuradas de los trabajadores en el empleo informal.

En caso de centrarse en grupos, tipos de formalidad y ámbitos de política particulares, este examen seguirá lógicamente el mismo enfoque. En el caso de un diagnóstico integral y similar al paso 4, la profundidad del análisis debería ser menor. Por consiguiente, el principal objetivo es identificar lagunas en la legislación, y a los trabajadores y unidades económicas más afectados; las cuestiones en términos de niveles (jurídicos) de protección proporcionados; los puntos fuertes y los puntos débiles de los mecanismos de control del cumplimiento existentes; las cuestiones de gobernanza del lado institucional, y la concienciación y las percepciones de los trabajadores y las empresas. Además, los resultados derivados del paso 4 sobre los trabajadores y la unidades económicas que están más expuestos al riesgo de informalidad o que se enfrentan a los déficits más críticos de trabajo decente puede proporcionar orientaciones para limitar el alcance de la revisión. Dicho enfoque debería ser acordado por el grupo de trabajo.

► **Recuadro 2 La informalidad como resultado de tres fuentes de déficit de protección**

La Recomendación núm. 204 se refiere a la economía informal como: “al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. En otras palabras, la proporción de trabajadores del sector informal o la proporción de unidades económicas del sector informal en un país se deriva de la combinación de las tres fuentes principales de déficits de protección (véanse los gráficos 3 y 4): 1) una falta de cobertura jurídica (cobertura del trabajo y de seguridad social) [alcance de la cobertura jurídica]; 2) un nivel de protección proporcionado de conformidad con la legislación que es obviamente demasiado bajo o inadecuado (por ejemplo, umbrales inapropiados para tener derecho a la protección) a fin de asegurar la protección [nivel de protección jurídica]; y 3) la no aplicación de la legislación en la práctica (voluntaria o involuntariamente) [nivel de cumplimiento]; esta última derivada en parte del nivel de aceptación de la legislación [nivel de aceptación]. En el primer caso, la respuesta es la extensión de la cobertura jurídica (reformando las leyes vigentes o adoptando nuevas leyes) a las categorías que aún no están cubiertas; en el segundo caso, la cuestión consiste en aumentar el acceso a mayores niveles de protección y, por último, el tercer caso insta a adoptar un conjunto de medidas en varios ámbitos, en particular: el ámbito jurídico (ajustando las modalidades definidas por la legislación para mejorar el cumplimiento efectivo); mejorando los mecanismos de control del cumplimiento, y adoptando medidas para aumentar la transparencia y la confianza en el sistema, tomando en consideración la conciencia jurídica o lo que los trabajadores en el empleo informal experimentan en lo que respecta a la legislación y lo que piensan de ella.

► **Tabla 1. Preguntas orientadoras para evaluar la manera en que el marco jurídico y normativo limita o aumenta la transición hacia la formalidad y las percepciones**

La cultura jurídica de la informalidad			
Cultura jurídica interna	Legislación en teoría (“en los manuales”)	¿Por qué algunos grupos de trabajadores/unidades no están cubiertos por la legislación?	Alcance de la cobertura jurídica
		¿Por qué algunos grupos de trabajadores/unidades cubiertos por la legislación no tienen un nivel adecuado de protección?	Nivel de protección jurídica
	Legislación en la práctica	¿Por qué algunos grupos de trabajadores/unidades cubiertos por la legislación no están protegidos en la práctica?	Nivel de cumplimiento
Cultura jurídica externa	Conciencia jurídica	¿Cómo experimentan los trabajadores y los contratistas la legislación y qué piensan de ella?	Nivel de aceptación

Fuente: Vargas (de próxima publicación).

► Tabla2. Las tres fuentes de déficit de protección que conducen a la informalidad

		1) Cobertura de los trabajadores y de las unidades económicas por la legislación Alcance de la cobertura jurídica		
		Si		No
2) Nivel de protección jurídica		Nivel adecuado de protección	Ningún nivel adecuado de protección	No
3) Aplicación de la legislación en la práctica Nivel de cumplimiento y nivel de aceptación		Formal Dentro del ámbito de aplicación de la ley y cumpliendo la ley		Informal
	Si	Informal		Informal
	No	Informal		Informal
	Si	Por elección	Informal Dentro del ámbito de aplicación de la ley, pero voluntariamente no cumpliendo la ley	Informal Fuera del ámbito de aplicación de la ley
	No	No por elección	Informal Dentro del ámbito de aplicación de la ley, pero no cubierto efectivamente ni cumpliendo la ley	

Paso 6. Identificar los actores y el/los mecanismo(s) de coordinación establecido(s), en su caso

Facilitar la transición a la economía formal exige actuar en lo que respecta a varios de sus motores, algunos de los cuales van más allá del mundo del trabajo. Esto exige la acción coordinada entre varios ministerios y otros organismos públicos, así como la estrecha consulta con los interlocutores sociales y las organizaciones de la economía informal de que se trata, y su participación. Los pasos 6 (identificación de actores) y 7 (examen de enfoques de política) están estrechamente relacionados. La información se recopila a través de entrevistas y de grupos de discusión. La identificación de los actores tiene por objeto, en primer lugar, finalizar la identificación preliminar de los actores para la constitución del grupo de trabajo en el paso 1, y, en segundo lugar, identificar si existe un mecanismo de coordinación, o varios y, en su caso, cómo funcionan.

Este componente contribuye directamente al paso 7, que se centra en la identificación y evaluación de políticas y de enfoques de política. Con el fin de garantizar un proceso participativo e inclusivo de conformidad con la Recomendación núm. 204, la identificación de los actores debería ser integral e incluir a los miembros que toman parte activa en el proceso de formalización procedentes de:

- el gobierno: ministerios, instituciones y organismos que toman parte, directa o indirectamente, en los procesos de formalización, incluida la reducción de los déficits de trabajo decente a nivel nacional, regional o local;
- los interlocutores sociales, es decir, las organizaciones de trabajadores y de empleadores; las principales organizaciones de la economía informal (representativas de las unidades económicas, los trabajadores, y ocupaciones o sectores específicos), y organizaciones profesionales, y

- c.** actores no gubernamentales, tanto en el plano internacional como nacional.

La identificación de los actores debería cubrir al menos la identificación de los principales actores (los ministerios, instituciones, organismos, organizaciones de trabajadores y de empleadores, etc.) y para cada uno de ellos:

- a.** el/los principal(es) ámbitos de intervención; los objetivos y las prioridades;
- b.** sus visiones sobre la informalidad, las principales causas y consecuencias percibidas, y el interés en el proceso de formalización, y
- c.** las principales responsabilidades, el alcance de las acciones y los recursos (financieros y técnicos), lo cual incluye una rápida visión general de:
 - i.** los tipos de dimensiones de informalidad (por ejemplo, cuestiones fiscales; la legislación laboral y en materia de seguridad social; la aplicación efectiva, y otras cuestiones); dar la prioridad a la formalización frente a la reducción de los déficits de trabajo decente;
 - ii.** el/los principal(es) grupos destinatarios, por ejemplo, las pymes, los trabajadores independientes o los trabajadores asalariados, y sectores específicos;
 - iii.** principales realizaciones y programas: pasados, actuales y previstos, que se discuten con más detenimiento en el paso 7;
 - iv.** su papel en el proceso de formulación y puesta en práctica de políticas y programas relacionados con la economía informal, la reducción de los déficits de trabajo decente y la formalización, y los papeles que pueden preverse;

- v.** su fuerza política a nivel nacional y local;

- vi.** las capacidades técnicas y financieras, y

- vii.** las limitaciones para que su acción sea más eficiente, y las necesidades para fortalecer su capacidad.

La coordinación entre los actores, a saber, entre varios departamentos ministeriales y otras instituciones públicas, es una condición necesaria para la aplicación efectiva de un enfoque integrado que tenga por objeto abordar diferentes factores de la informalidad al mismo tiempo, o aumentar las complementariedades entre diversas intervenciones. Los objetivos del diagnóstico en este ámbito son:

- a.** determinar si existe un mecanismo de coordinación formalizado establecido en el país, o algún tipo de mecanismo de coordinación informal entre los diferentes actores, programas y políticas;
- b.** en su caso, evaluar el marco institucional y las modalidades operacionales, qué actores participan y qué responsabilidades forman parte de él; debería prestarse particular atención a la participación de los interlocutores sociales o a las consultas con los mismos, y a las organizaciones de la economía informal de que se trate;
- c.** identificar los actores en el entorno institucional actual que representan limitaciones y obstáculos para la coordinación efectiva, incluida la ausencia de condiciones propicias que facilitan la coordinación efectiva, e
- d.** identificar las oportunidades para colmar esas lagunas y proporcionar elementos que podrían ayudar a recomendar posibles opciones habida cuenta del contexto y las diferentes opciones posibles para las disposiciones organizativas.

Paso 7. Identificación y evaluación de los enfoques de política actuales a fin de reducir los déficits de trabajo decente en la economía informal y de facilitar la transición a la formalidad

Este último elemento de los componentes esenciales del diagnóstico deberían basarse en los programas ya identificados a través de la determinación de los actores. Los objetivos del paso 7 son:

- a. evaluar si, y cómo, la reducción de los déficits de trabajo decente en la economía informal y la transición a la formalidad forman parte de los principales marcos estratégicos de política, tales como los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los presupuestos, o si son objeto de políticas particulares;
- b. identificar y determinar las medidas de política existentes adoptadas para aumentar la capacidad de la economía para absorber a los trabajadores y las empresas de la economía informal (inclusión), pero también para fortalecer la capacidad de las personas y de las empresas para acceder a la economía formal (inserción), lo cual implica (OIT 2021a):
 - i. identificar y evaluar las intervenciones a dos niveles – al nivel de los trabajadores y las empresas en la economía informal y al nivel del entorno político e institucional;
 - ii. considerar las políticas y medidas que afectan el entorno/contexto en el que tienen lugar las actividades económicas, como las políticas macroeconómicas, industriales, fiscales, sectoriales y de infraestructura que influyen considerablemente en los progresos de la productividad, el desarrollo empresarial, la transformación estructural y la generación de empleo formal. También incluyen políticas que afectan los motores transversales de la formalización, como aquellos que fortalecen los sistemas de seguridad social, los mecanismos de cumplimiento o las instituciones del mercado de trabajo, el diálogo social, el acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial, el acceso a la educación y las competencias, infraestructuras, etc. También incluye políticas orientadas a categorías específicas de empresas (como las pymes), grupos de trabajadores (como los trabajadores domésticos y los trabajadores de plataformas) y los tipos de informalidad (como el trabajo no declarado en las empresas formales) o sectores, y
 - iii. examinar las medidas relacionadas con el marco jurídico y normativo, las medidas para apoyar el cumplimiento de la legislación basadas en medidas de control directo (detectar y castigar el incumplimiento e incentivar el cumplimiento) o en medidas de control indirecto orientadas a lograr el cumplimiento voluntario al cambiar de percepciones, sensibilizar, fomentar la confianza y promover la cultura de formalidad (véase el recuadro 3), y
- c. comprender mejor el/los principal(es) enfoques adoptado(s) con respecto a la reducción de los déficits de trabajo decente en la economía informal y a la formalización y/o prevención de la informalización de la economía formal;
- d. identificar posibles cambios en el tipo de políticas adoptadas y las razones subyacentes, y
- e. recopilar pruebas (y cualquier evaluación) cuando estén disponibles sobre la eficacia de cada medida encaminada a facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal; promover la creación, la preservación y la sostenibilidad de las empresas y los empleos decentes en la economía formal, y/o prevenir la informalización.

Otras preguntas que van más allá de una pura identificación de las políticas, pero que están relacionadas con su evaluación, son:

- a. ¿En qué medidas son adecuadas estas políticas de formalización? ¿En qué medida son adecuadas las políticas encaminadas a reducir los déficits de trabajo decente en la economía informal?
- b. ¿Cómo se traducen estas políticas en programas?
- c. ¿En qué medida son eficaces estos programas al facilitar la transición hacia la formalidad y reducir los déficits de trabajo decente en la economía informal?

Existe una amplia diversidad de posibles intervenciones en una gran diversidad de

ámbitos de política. Este componente del diagnóstico es probablemente el más complejo y el que puede que lleve más tiempo. La idea no es obtener una descripción detallada de los diferentes programas, sino más bien identificar políticas y programas esenciales, el enfoque de política fundamental, las lagunas y los aspectos que pueden mejorarse, y también las iniciativas prometedoras clave en las que apoyarse. Con este fin, la identificación de medidas de política puede estructurarse siguiendo diferentes criterios, como el tipo de medidas en términos de enfoque de política (véase el recuadro 3); ámbitos de política claves; grupos destinatarios, etc. No existe una mejor elección “a priori” sobre cómo organizar la evaluación de las medidas de política. Los elementos relacionados con el marco nacional de política o la elección de grupos destinatarios específicos pueden influir en la forma de organización.



►Recuadro 3 Una identificación de políticas de formalización: No existe un mejor enfoque único, sino un conjunto de criterios que deben considerarse

Una identificación por tipo de medidas en términos del enfoque de política para luchar facilitar la transición a la economía formal permite la visualización del enfoque general adoptado en el país, y la determinación de “lagunas” en comparación con un enfoque equilibrado que combina los incentivos con las medidas de cumplimiento, tal como se indica en la Recomendación núm. 204. Según este enfoque, las políticas se organizan en las siguientes categorías de medidas:¹³

Controles directos, en particular:

- medidas disuasorias, como medidas para mejorar la detección (concordancia y facilitación de datos, estrategia y operaciones conjuntas) y/o reforzar las sanciones (aumentar las sanciones, dar a conocer ampliamente las sanciones, etc., y
- medidas de incentivo que, del lado de la oferta, incluyen, por ejemplo, medidas encaminadas a simplificar el cumplimiento, los incentivos fiscales directos e indirectos, y el apoyo y el asesoramiento a las nuevas empresas, y del lado de la demanda incluyen medidas encaminadas a promover la utilización del empleo formal, como los bonos de servicios, los impuestos directos selectivos y los impuestos indirectos selectivos.

Controles indirectos, que tienen por objeto fundamentalmente sensibilizar y actuar para:

- cambiar los valores, las normas y las creencias de los trabajadores y consumidores (educación sobre los impuestos: para qué son; apelaciones normativas; educación y sensibilización sobre los beneficios de la formalización), y
- cambiar las instituciones formales (legislación y códigos), a fin de mejorar la equidad procesal y la justicia, la equidad distributiva, y la evolución social y económica general.

Pueden establecerse otras categorías sobre la base de objetivos de política clave (política que afecta el medio ambiente; política que afecta los motores transversales; política que se centra en grupos específicos, etc.) o de ámbitos de política (seguridad social, creación de empleo, etc.).

¹³ Esta tipología puede consultarse en Colin Williams, 2016.



4. Cuestión transversal: un enfoque participativo

Garantizar un enfoque participativo no es un componente específico del diagnóstico, sino un principio esencial de todo el proceso. En particular, la manera en que la información se recopila, comparte y discute debería asegurar, en todas las fases del diagnóstico, la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

y de las organizaciones de la economía informal de que se trate con el fin de mejorar su papel al facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. El punto de partida es su participación en todas las etapas del proceso de formalización. El diagnóstico debería tener por objeto comprender mejor sus opiniones, sus contribuciones actuales y sus puntos fuertes y débiles, y hacer que su contribución sea más eficaz.

Referencias

Colin Williams. 2016. *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work*. Documento de referencia para el Seminario de la Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado.

OIT. 1993. Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal. 15ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

—. 2003. Directrices sobre una definición estadística de empleo informal. 17ª reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

—. 2018a. Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico. Tercera edición.

—. 2018b. Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo. 20ª reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

—. 2021a. “Transición de la economía informal a la economía formal: teoría del cambio”.

—. 2021b. *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years after the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011* (No. 189). Resumen ejecutivo: Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente. Avances y perspectivas una década después de la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)

—. De próxima publicación. “Contextualizing Informal Employment: An Indicator Framework”.

OIT y OCDE, 2019. *Tackling Vulnerabilities in the Informal Economy*.

Vargas, Ana María. De próxima publicación. “Legal Culture Assessment of Informality”.

Banco Mundial 2007. *Monitoring and Evaluation*.



ilo.org

Organización Internacional del Trabajo
Route de Morillons 4
1211 Ginebra 22
Suiza