



## ► Nota de políticas

Septiembre 2020

# Respondiendo a las preguntas clave sobre la informalidad en las micro y pequeñas empresas durante la crisis por la COVID-19

### Pregunta 1. ¿Por qué se debe prestar apoyo a las empresas del sector informal durante y después de la pandemia?

Se estima que ocho de cada diez empresas son informales<sup>1</sup>, y que estas empresas proporcionan el 52 por ciento del empleo mundial. Aunque también existen en los países desarrollados, las empresas informales se encuentran predominantemente en países emergentes y en desarrollo<sup>2</sup>. La mayoría de las empresas informales son unidades económicas pequeñas con menos de 10 trabajadores, y éstas representan más del 80 por ciento del empleo en el sector informal. Alrededor del 54 por ciento de esas pequeñas unidades económicas son trabajadores por cuenta propia. El sector informal representa casi un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina, más de la mitad del PIB de la India, y bastante más del 60 por ciento del PIB total de África Subsahariana<sup>3</sup>. Sin embargo, como estas empresas no figuran en los registros administrativos existentes y no han cumplido, o no están amparadas por la ley, la mayoría de las iniciativas de apoyo gubernamental relacionadas a la COVID-19 no llegan a ellas.

Esto representa un desafío para muchas empresas y trabajadores de la economía informal, ya que normalmente generan bajos niveles de ingresos y disponen de reservas limitadas para hacer frente a la crisis económica. La situación se ha visto agravada por las medidas de toque de queda y confinamiento establecidas por muchos gobiernos. Como resultado, muchos actores de la economía informal se han visto obligados a ponerse a sí mismos, y a sus familias, en riesgo de exposición al virus de la COVID-19, dado que no pueden sobrevivir sin un ingreso. En ausencia de medidas de apoyo excepcionales, la mayoría de los trabajadores del sector informal no tienen acceso a las prestaciones por enfermedad cuando se enferman. Esto aumenta el riesgo de pobreza, que es más pronunciado en los países donde los programas de protección social no garantizan el acceso universal a una atención de salud adecuada. Además, las empresas del sector informal – especialmente en las zonas urbanas – tienden a operar en zonas densamente pobladas, por lo general con información, recursos y apoyo limitados para proteger a sus trabajadores y clientes, contra los riesgos de salud que conlleva la pandemia.

Los propietarios de las micro y pequeñas empresas (Mypes) informales, incluidos los trabajadores independientes, a menudo se encuentran sin protección social; en muchos casos, no se benefician ni de las políticas de apoyo a las

<sup>1</sup> Para el propósito del presente documento, el término «empresa» incluye a los trabajadores independientes y a las pequeñas unidades económicas con empleados, como las cooperativas y otras empresas de la economía social y solidaria.

<sup>2</sup> OIT. *Mujeres y Hombres en la Economía Informal. Panorama Estadístico (tercera edición)*. 2018.

<sup>3</sup> Jacques Charmes, “The Informal Economy: Definitions, Size, Contribution and Main Characteristics”, in *The Informal Economy in Developing Nations: Hidden Engine of Innovation?*, ed. Erika Kraemer-Mbula and Sacha Wunsch-Vincent (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016).

empresas y a los trabajadores de la economía formal, ni tampoco del apoyo dirigido a los pobres<sup>4</sup>.

A la luz de esta vulnerabilidad, y de la importante función de las empresas informales de proporcionar medios de subsistencia para millones de trabajadores (especialmente donde las oportunidades de empleo en la economía formal son limitadas), muchos gobiernos están buscando formas eficaces de apoyar a las empresas que realmente lo necesitan y que no pudieron operar en la economía formal antes del comienzo de la pandemia. Esas medidas reducirán el daño a la economía en general y evitarán un aumento de la pobreza.

Con el fin de reducir las futuras vulnerabilidades de las empresas y los trabajadores de la economía informal, y contribuir al trabajo decente, es también un momento oportuno para sentar las bases de su transición a la formalidad. Esto significa aprovechar las respuestas inmediatas que se han introducido durante la pandemia, con miras a mantener e integrar estas medidas de emergencia en marcos de políticas coherentes a largo plazo y transversales. Esos marcos pueden facilitar y fomentar la transición a la formalidad, aumentando la productividad y promoviendo el trabajo decente para todos. También significa apoyar a las empresas en la adopción de modelos empresariales que fortalezcan su recuperación y resiliencia, e introducir medidas de seguridad y salud en el trabajo (SST), además de disposiciones de preparación para emergencias.

## Pregunta 2: ¿A qué empresas del sector informal se debe dar prioridad?

Una cuestión que se plantea cuando se habla de las Mypes informales, es si se debe prestar apoyo incluso a la economía informal. En el contexto de la COVID-19, la respuesta debería ser sin duda afirmativa, como parte de las estrategias para proporcionar una vía hacia la formalidad. El apoyo a la mayoría de los propietarios de

empresas y a los trabajadores que emplean, es una cuestión de supervivencia. A fin de dar prioridad a determinados grupos destinatarios (por ejemplo, determinadas categorías de empresas o determinados sectores), garantizar la equidad y reducir el riesgo de la informalización de empresas formales, los gobiernos deben definir criterios que sean aceptados por quienes no pertenecen al grupo destinatario, y que sean a la vez operativos y equitativos. Por lo tanto, la identificación de los emprendedores que verdaderamente necesitan apoyo es fundamental para lograr la cohesión social.

Los grupos meta pueden variar según el país, pero en todos los casos la elección debe basarse en ciertos criterios predefinidos, utilizando los datos y pruebas disponibles en la medida de lo posible.

En primer lugar, el impacto de la COVID-19, y de las medidas de confinamiento, difiere según el sector. Por consiguiente, esto exige un **enfoque** principalmente **sectorial**. La OIT ha identificado<sup>5</sup> sectores en los que las repercusiones son importantes, como el sector del comercio al por mayor y al por menor, que representa una cuarta parte del empleo no agrícola informal a nivel mundial, y una tercera parte en los países en desarrollo, y en el que la mayoría de los empleados son vendedores ambulantes. En África, el 43 por ciento de las mujeres que trabajan en empleos informales lo hacen en ese sector. El sector manufacturero, igualmente afectado<sup>6</sup>, representa la segunda proporción más alta de empleo informal aparte de la agricultura, con un 20 por ciento a nivel mundial. Además, las mujeres representan el 31 por ciento del empleo no agrícola en Asia y el Pacífico.

En segundo lugar, dentro de los sectores más afectados por la crisis, es necesario distinguir entre dos categorías diferentes de Mypes:

- El primer grupo está conformado por las empresas más vulnerables que se dedican a actividades de supervivencia y tienen una necesidad inmediata y urgente de afrontar esta crisis. En el caso de este grupo, el apoyo inmediato que se requiere, como el apoyo en efectivo o en alimentos, se dirige a las personas (trabajadores independientes, propietarios de empresas y los trabajadores que

<sup>4</sup> OIT. [Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Key Lessons Learned from International Experience](#), Issue Brief No.1, 2019; también ver OIT, [Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal](#). Foco en la protección social, mayo de 2020; OIT. [Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas](#). Foco en la protección social, 23 de abril de 2020.

<sup>5</sup> OIT, [Impact of Lockdown Measures on the Informal Economy: A Summary](#), mayo de 2020.

<sup>6</sup> OIT. [Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis](#), 7 de abril de 2020.

emplean), más que a las unidades económicas. Pueden ser elegibles para recibir apoyo no como emprendedores o trabajadores, sino como parte de una población vulnerable.

- El segundo grupo de Mypes está conformado por las que tienen el potencial para generar empleo y contribuir al crecimiento económico. Estas empresas tienen más probabilidades de permanecer en el negocio, sobrevivir a la crisis económica y, con el apoyo adecuado, hacer la transición a la formalidad. Algunas de estas unidades económicas son cooperativas, o más generalmente, organizaciones de la economía social y solidaria, que contribuyen a la sociedad a través de su función social y económica. En el caso de este grupo, el apoyo específico podría incluir tanto el apoyo a los ingresos para ayudarles a hacer frente a las necesidades inmediatas, así como medidas destinadas a mantener la actividad económica, mejorar las oportunidades (por ejemplo, con respecto a tecnología, formación y curso de perfeccionamiento, y SST), y establecer las condiciones para la futura formalización como parte de la fase de recuperación.

En principio, prestar apoyo a las empresas y los trabajadores informales que, en gran medida, son invisibles, no tienen cuentas (verificadas) y tienen una gran movilidad, no es una tarea fácil y pueden producirse errores de inclusión y exclusión. Sin embargo, los criterios de elegibilidad deben definirse de una manera justa y transparente que sea fácil de entender para los que se benefician y los que no. El argumento para diseñar los criterios de elegibilidad para llegar a los más vulnerables radica en la dimensión humana y la necesidad de supervivencia. En el caso de las unidades con potencial económico para sobrevivir a la crisis y crecer, el principal argumento debería ser el de sostener su contribución a la economía y sociedad, y apoyar a su formalización a mediano plazo.

Los gobiernos pueden optar, a veces, por dirigirse a todas las pequeñas unidades económicas, tanto formales como informales, en sus programas de apoyo, ya que dirigirse únicamente a las empresas informales podría ser malinterpretado como un incentivo para pasar a ser, o

mantenerse, informales. Además, el hecho de dirigirse a todas las pequeñas unidades económicas podría brindar oportunidades para facilitar las transiciones de la economía informal a la formal a largo plazo. Al igual que con todas esas medidas, los interlocutores sociales deberían participar en su elaboración y aplicación.

### Pregunta 3: ¿Qué tipo de apoyo es necesario proporcionar a las Mypes informales durante y después de la pandemia?

El objetivo principal de las medidas de apoyo proporcionadas a las Mypes informales durante y después de la pandemia, es evitar el cierre de unidades económicas del sector informal y pérdidas de empleo, y mejorar las condiciones para la recuperación, protegiendo al mismo tiempo la seguridad y salud de los trabajadores de la siguiente manera:

- Garantizando al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos, y el acceso a la atención de salud para los trabajadores independientes y los propietarios de negocios, así como para los trabajadores que emplean, mediante un piso de protección social definido a nivel nacional; y
- Manteniendo el tejido económico limitando la carga de los gastos operativos, aumentando las oportunidades de mantener a flote las empresas, y manteniendo un cierto nivel de actividades (nuevas actividades, nuevas modalidades, medidas de salud y seguridad, etc.).

Si bien las medidas inmediatas pueden garantizar que las personas y las empresas se mantengan a flote, los esfuerzos a mediano plazo pueden sentar las bases para mejorar la resiliencia a futuras crisis, y sentar los cimientos para la formalización. Las medidas a largo plazo pueden contribuir a asegurar que esas empresas hagan la transición a la economía formal<sup>7</sup>.

Con respecto a las **medidas de apoyo inmediatas y a largo plazo**, la OIT distingue dos niveles de apoyo: el apoyo a nivel individual y el apoyo a nivel empresarial.

<sup>7</sup> OIT. [La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política](#). OIT nota informativa, mayo de 2020.

A nivel individual, los propietarios de negocios informales y los trabajadores que emplean necesitan un nivel básico de seguridad de los ingresos y un acceso efectivo a una atención de salud de calidad, especialmente si no pueden ganar lo suficiente durante la pandemia. Sin la sustitución de los ingresos en casos de enfermedad, autocuarentena o confinamiento, pueden verse obligados a trabajar a pesar de la enfermedad o la infección, lo que los expone a ellos y a otros al riesgo de contagio. Ese apoyo puede adoptar la forma de apoyo a los ingresos a través de diferentes programas de protección social, así como de protección social de la salud, para garantizar el acceso a los servicios de atención de salud<sup>8</sup>.

Con el fin de ofrecer **apoyo a los ingresos**, algunos países han adaptado y ampliado sus **programas actuales de protección social** para proporcionar apoyo a los ingresos. Por ejemplo, algunos gobiernos (como el de Bolivia) ampliaron la cobertura del programa de asistencia social existente a poblaciones que antes no reunían las condiciones necesarias, mientras que otros (como los de China e Indonesia) aumentaron los niveles de prestaciones de los beneficiarios existentes para atender mejor a las necesidades de las personas.

Otros países y regiones crearon **nuevos programas de protección social** para atender a las necesidades de los trabajadores, incluidos los de la economía informal. Por ejemplo, Tuvalu y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), efectuaron pagos únicos a toda la población residente. Otros países proporcionaron beneficios a los trabajadores del sector informal. Por ejemplo, Tailandia ofreció una transferencia de efectivo durante tres meses por el equivalente de unos USD 165 a personas que no estaban inscritas en el registro de sistema de protección social tailandés, que incluiría a los trabajadores informales independientes. El programa de transferencia de efectivo de Novissi del Togo ofrece transferencias mensuales equivalentes a USD 17-22 a las personas y familias vulnerables, y a los trabajadores del sector informal. Otros países, como Egipto, se han dirigido específicamente a los trabajadores informales y han vinculado la elegibilidad a definiciones preexistentes de la informalidad que se basan en ocupaciones y sectores (como la construcción, la agricultura, la pesca y los sectores marítimos). Sin embargo, en muchos casos el apoyo prestado hasta ahora no es suficiente para atender las necesidades de los trabajadores informales, incluidos los propietarios de empresas.

A **nivel empresa**, los propietarios de negocios necesitan apoyo financiero y no financiero para mantener su negocio a flote, ganarse la vida y retener a los trabajadores durante y después de la pandemia. Esto es particularmente pertinente para las informales, que no sólo carecen de ahorros, sino también de acceso a los servicios financieros y las medidas de apoyo formales. En el punto álgido de la pandemia, cuando se aplican medidas de cierre, se enfrentan a graves caídas de la demanda y los clientes. Por lo tanto, en esta etapa se prefieren **subvenciones y subsidios** al crédito, ya que la capacidad de reembolso de los operadores informales será baja o inexistente. Dado que su flujo de efectivo se ha visto afectado, también necesitan apoyo para exonerar o aplazar los pagos y los reembolsos de los préstamos (por ejemplo, periodos de gracia para los préstamos pendientes, exoneración o aplazamiento de los pagos de servicios públicos y pagos de alquiler de locales comerciales). Un ejemplo de ese apoyo financiero es el que se presta en Filipinas, donde algunas cooperativas de ahorro y crédito prorrogaron los plazos de los préstamos y pagaron las sumas correspondientes al patrocinio y los dividendos de sus miembros antes de lo previsto. El órgano regulador también insta a esas cooperativas a que utilicen su fondo de desarrollo comunitario para apoyar a los miembros de la comunidad durante la crisis. Además, el acceso al **apoyo financiero y a préstamos especiales** puede permitir a las empresas informales a retener a los trabajadores, garantizar el pago de los salarios (aunque sólo sea parcialmente), y ayudar a las empresas a reactivar o reanudar sus operaciones una vez que se relajen las medidas de confinamiento. Tanto en Indonesia como en Tailandia, por ejemplo, los operadores informales en ciertos sectores han tenido acceso a préstamos de emergencia y a la amortización diferida de los préstamos existentes. Algunos gobiernos también pueden contratar a las Mypes que cumplen con algunos, pero no todos, los requisitos de formalización para participar en oportunidades de **contratación pública** para la producción o venta de bienes que tienen una gran demanda durante la pandemia, como equipos de protección personal, y geles y desinfectantes hidroalcohólicos.

Del **mediano al largo plazo**, las Mypes informales necesitan tener acceso a servicios financieros relevantes, asequibles y digitales (como préstamos, incluyendo préstamos de emergencia, ahorros, seguros y pagos), así

<sup>8</sup> OIT. [Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19](#). Foco en la protección social, mayo de 2020; OIT. [La COVID-19 y el sector de la salud](#). Nota informativa de la OIT, 11 de abril de 2020.

como capacitación en temas de emprendimiento para reactivar o reorientar sus operaciones comerciales, en el contexto de sus procesos de formalización. Los proveedores de servicios financieros pueden desempeñar un papel importante en la facilitación del acceso a esos servicios, diseñando productos y servicios financieros adaptados a las necesidades de las Mypes en un contexto posterior a la COVID-19, e impartiendo capacitación en educación financiera, incluso a través de canales digitales, para fortalecer la capacidad de los emprendedores y los trabajadores para administrar sus finanzas.

Para reforzar la **resiliencia de sus negocios**, las Mypes informales necesitan apoyo sobre cómo gestionar mejor, mejorar la rentabilidad de las empresas, y aumentar la protección para ellas mismas y sus trabajadores. Esto incluye el apoyo para desarrollar las aptitudes de gestión de los propietarios de las empresas, y aumentar la productividad, pero también significa fortalecer el reconocimiento jurídico de sus unidades y de los trabajadores que emplean. La simplificación de los procedimientos de registro de empresas y la habilitación de registros en línea, por ejemplo, puede alentar a las Mypes informales a formalizarse después de la crisis. Esto, a su vez, no sólo ayudará a las empresas a estar mejor preparadas para impactos futuros, sino que también romperá el círculo vicioso del estancamiento de la productividad y la informalidad. La SST tiene un papel central que desempeñar en apoyar a las empresas para una recuperación sostenible. Es posible que las Mypes informales no puedan cumplir las directrices establecidas por las autoridades sanitarias, ni tener acceso a servicios de asesoramiento sobre SST o a instalaciones de capacitación que puedan ayudarlas en esta tarea. El suministro de información y apoyo para integrar la SST como parte de los planes de continuidad del negocio, y la introducción de las medidas de prevención y mitigación que requiere el gobierno a la luz de la pandemia, mejorarán aún más la capacidad de recuperación de las empresas durante y después de la pandemia. La asistencia con respecto a la prevención y mitigación de la COVID-19 en el trabajo podría incluir la elaboración de directrices y herramientas para apoyar a las Mypes en la realización de evaluaciones de riesgos y la identificación de medidas de control simples y de bajo costo. También podría incluir apoyo financiero para la adquisición de equipo de protección personal y la coordinación con las autoridades

sanitarias locales para la gestión de los casos. Por ejemplo, Honduras ha publicado directrices generales para los trabajadores del sector minorista de la economía informal<sup>9</sup>, mientras que, en Colombia, la municipalidad de Bogotá está dirigiendo una iniciativa para proporcionar información y formación sobre medidas de higiene y seguridad, y equipo de protección personal a los minoristas informales. Las cooperativas y otras formas de organizaciones basadas en la afiliación desempeñan un papel importante en la prestación de apoyo directo, y en la facilitación del acceso de los trabajadores a la información y al apoyo que prestan los gobiernos y los interlocutores sociales.

Los recursos disponibles en el contexto de una crisis son finitos, lo que pone un límite a lo que los gobiernos pueden hacer en cuanto al valor del apoyo prestado, y en qué medida este apoyo puede afectar a la supervivencia de las Mypes informales. Además, las inversiones en la capacidad institucional de los países en tiempos sin crisis permiten una respuesta más rápida e inclusiva en tiempo de crisis. Los países que han invertido en procedimientos simplificados de registro de empresas, servicios de apoyo financiero y no financiero a las empresas, protección social de la salud y seguro social, y en los que las organizaciones de trabajadores y empleadores, y las organizaciones de la economía social y solidaria, llegaron efectivamente a las personas de la economía informal (a través de sus organizaciones representativas o directamente) antes de la crisis estaban mejor equipados para apoyar a las unidades económicas tanto formales como informales. Esos países pueden canalizar ingresos urgentes y otro tipo de apoyo a quienes lo necesitan, y podrían utilizar planes específicos como el trabajo compartido o las semanas laborales más cortas, así como programas de protección contra el desempleo para apoyar la conservación de los puestos de trabajo, incluidos los trabajadores independientes del sector informal.

#### Pregunta 4: ¿Cómo se puede identificar y llegar a las unidades económicas informales?

Identificar y llegar a las unidades económicas informales y a los trabajadores que emplean, es un reto debido a su naturaleza informal. Por consiguiente, los gobiernos han

<sup>9</sup> Gobierno de Honduras. Oficina del Secretario de Salud. [Lineamientos de bioseguridad para trabajadores del sector no formal en Honduras ante el Covid-19](#). Abril 2020.



aplicado dos enfoques al establecer medidas de apoyo para este grupo destinatario, como se describe a continuación:

- ▶ El primer enfoque es invitarlos a presentarse e identificarse con los gobiernos para obtener apoyo. Los gobiernos han pedido a las personas que se presenten y soliciten apoyo a través de sitios web o plataformas móviles proporcionando pruebas de identidad, de actividad económica y datos personales. De esta forma se crean o mejoran las bases de datos existentes de personas, que pueden utilizarse para verificar y cruzar la información de los usuarios con otros registros y bases de datos nacionales, para detectar solicitudes fraudulentas y los que ya están registrados para otros beneficios. El Fondo de Emergencia Familiar de la Argentina invitó a los trabajadores del sector informal, y a los trabajadores independientes, a inscribirse en línea en la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES) para recibir asistencia en efectivo por única vez.
- ▶ Bajo el segundo enfoque, los gobiernos toman la iniciativa en la identificación de los sectores y los operadores informales más afectados por la crisis, y que reúnen las condiciones para obtener apoyo. En Burkina Faso, por ejemplo, se ha establecido un fondo de USD 8,7 millones, destinado a los comerciantes informales de frutas y hortalizas, que son en su mayoría mujeres, sector que se ha identificado como uno de los más afectados por la crisis.

Para ambos enfoques, los gobiernos se basan en cierta **identificación y registro de nivel inicial** para rastrear a quienes tienen derecho a recibir apoyo. Esto puede hacerse, entre otras cosas, mediante la verificación cruzada de la información de otros mecanismos de identificación existentes, como las bases de datos de la seguridad social, los registros únicos, las tarjetas de salud y los registros fiscales municipales.

- En Marruecos, por ejemplo, los trabajadores del sector informal y los trabajadores independientes, y sus dependientes que tienen una tarjeta de salud en el marco de asistencia médica RAMED, recibirán una prestación mensual en efectivo, según el tamaño de su familia.
- En Cabo Verde, el Gobierno ha anunciado un apoyo a los ingresos de los emprendedores que se acogen al plan especial para las microempresas y las pequeñas

empresas (REMPE), y ha ampliado el apoyo a los trabajadores independientes del sector informal, como los vendedores del mercado. Ha pedido a los emprendedores que no estén ya inscritos en el registro social único que lo hagan, y ha utilizado este registro para verificar la elegibilidad de los solicitantes.

Generalmente, los gobiernos nacionales son responsables de iniciar estas estrategias de difusión, aunque pueden recibir el apoyo de los municipios y otras organizaciones que están más cerca del grupo destinatario, como los interlocutores sociales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones basadas en la afiliación (como las cooperativas y las organizaciones de la economía informal), y los proveedores de servicios financieros (instituciones de microfinanzas, bancos, proveedores de dinero móvil así como asociaciones de ahorro y préstamo de las aldeas). Estas organizaciones pueden canalizar información al grupo destinatario sobre las medidas de apoyo del gobierno y pueden ayudar a los solicitantes a demostrar su elegibilidad, por ejemplo, con respecto al completamiento de los documentos requeridos.

Cuando se trata de prestar apoyo y distribuir las prestaciones de protección social, los países utilizan diferentes **mecanismos de prestación** para llegar a los trabajadores y las empresas informales. Donde es posible, se basan en los esquemas de protección social existentes para beneficiarse de las estructuras administrativas y los mecanismos de prestación preexistentes. Los países han utilizado las tecnologías digitales para identificar y registrar a los trabajadores y pagar las prestaciones. Además, han utilizado registros en línea, a través de aplicaciones móviles y portales de Internet, para recibir y examinar las solicitudes, y dependen de los pagos directos a las cuentas bancarias de los beneficiarios para reducir al mínimo el contacto. Estas iniciativas también han incluido la creación de cuentas bancarias y la habilitación de pagos electrónicos para los beneficiarios no bancarizados o con servicios bancarios insuficientes. El programa de transferencias de efectivo de emergencia de Brasil, por ejemplo, cruzó la información de los solicitantes con otras bases de datos gubernamentales, y depositó los pagos en las cuentas bancarias de los beneficiarios que reunían las condiciones necesarias. El Gobierno abrió cuentas bancarias a los beneficiarios que aún no las tenían; estos beneficiarios recibieron posteriormente tarjetas de débito para utilizarlas en los pagos digitales y electrónicos. En Costa Rica, la India y Tailandia se han utilizado enfoques similares. Sin embargo, es necesario que se disponga de

mecanismos alternativos para quienes no tienen acceso a la tecnología.

El acceso a los **servicios financieros digitales** puede permitir la fácil transferencia de dinero entre los miembros de una familia. Para facilitar el acceso a esos servicios, los gobiernos pueden revisar sus prácticas y facilitar el marco reglamentario de los pagos digitales (por ejemplo, aumentando los límites de las transferencias y flexibilizando los llamados procesos de «conozca a su cliente»). Los proveedores de servicios financieros también tienen un papel que desempeñar en la canalización de los pagos, cumpliendo al mismo tiempo con los requisitos de distanciamiento físico, mediante pagos digitales<sup>10</sup>. Los pagos digitales no solo ayudan a facilitar el acceso a los fondos a los operadores de la economía informal, sino que también contribuyen a digitalizar los registros financieros, creando así un historial de operaciones comerciales que puede respaldar el acceso a los servicios financieros y los salarios, así como la transición a la formalidad para los trabajadores y las empresas.

## Pregunta 5: ¿Cómo se puede reducir el riesgo de informalización en las Mypes?

Muchas de las medidas adoptadas en el punto álgido de la crisis por la COVID-19 se han concebido para mantener a flote a las empresas, pero es muy posible que también hayan impedido la informalización de algunas empresas. Esto es particularmente cierto en el caso de las unidades económicas menos establecidas y con menos solvencia financiera, ya que operan en los sectores más afectados y tienen menos amortiguadores para enfrentar la crisis. Algunas medidas pueden desempeñar un papel importante en la reducción del riesgo de la informalización de las unidades económicas formales, especialmente en tiempos de crisis.

Entre ellas figuran las siguientes:

- Suspensiones de plazo fijo para el reembolso de préstamos de bancos, instituciones de

microfinanzas y otros proveedores de servicios financieros, y para el pago de impuestos personales y empresariales.

- Los programas de garantía de préstamos respaldados por el gobierno se dirigen a las empresas que tienen más probabilidades de estar al borde de la informalidad (como los trabajadores independientes y las microempresas que emplean a menos de cinco o diez trabajadores). Dado el perfil de alto riesgo de estas empresas, la garantía del gobierno debería cubrir una gran parte del monto del préstamo para asegurar la participación de los bancos comerciales y las instituciones financieras. Sin embargo, los bancos también deberían asumir cierto riesgo, para asegurar el seguimiento y la evaluación adecuada de las solicitudes de préstamo.
- Los programas de retención del empleo, como los programas de trabajo de reducción de la jornada, los permisos de ausencia y los subsidios salariales, pueden ayudar a las empresas a superar un periodo difícil sin despedir a los trabajadores ni empujar a las empresas y a los trabajadores hacia la informalidad<sup>11</sup>. Estos programas pueden permitir a las empresas preservar el capital humano reteniendo capital cualificado, les ahorra los costos de despidos y luego volver a contratar personal en el futuro. Por ejemplo, la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por el Coronavirus (CARES, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de América, prevé un crédito de retención de empleados para ayudar a los empleadores a mantener a sus empleados en la nómina.
- En el contexto de la COVID-19, la transición a los pagos de salarios digitales puede permitir a los empleadores mantener el pago de los salarios a los empleados que pueden estar bajo órdenes de confinamiento en sus comunidades de origen, y reducir así el riesgo de informalización.
- Pueden concederse créditos o exenciones fiscales para apoyar a las empresas con limitaciones de liquidez, utilizando la declaración de impuestos del

<sup>10</sup> Como los pagos de gobierno a persona (G2P) por transferencias sociales, los pagos de gobierno a empresa (G2B) por apoyo a las empresas, y los pagos de persona a persona (P2P) por transferencias entre personas.

<sup>11</sup> OIT. [Temporary Wage Subsidies](#), 21 de mayo de 2020; ILO, Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations, próxima publicación.

último ejercicio fiscal para determinar el monto del crédito que se asignará. La Ley CARES, por ejemplo, permite a los empleadores de los Estados Unidos aplazar hasta 2021 y 2022 el pago de su parte de las contribuciones a la seguridad social que normalmente deberían haber pagado entre marzo y diciembre de 2020.

Algunos gobiernos pueden introducir medidas para impulsar la demanda de bienes y servicios en sectores que se han visto gravemente afectados durante la pandemia. Esas medidas e incentivos hacen que sea más conveniente para los consumidores, o los empleadores, obtener productos y servicios de empresas de la economía formal, y puedan así evitar la informalización. Esos incentivos, que en algunos casos ya existían antes de la pandemia, pueden consistir en deducciones fiscales sobre los gastos realizados para obtener esos servicios de manera formal. Por ejemplo, en Francia, los empleadores de trabajadores domésticos pueden recibir deducciones fiscales por las contribuciones a la seguridad social que hacen a sus empleados, o recibir vales que les permiten pagar una proporción del salario por hora del empleado, mientras que el resto corre a cargo del Estado<sup>12</sup>. Los programas específicos que ofrecen formación y tutoría o créditos a condición de que las empresas estén formalmente registradas o se registren formalmente también pueden contribuir a que las empresas se mantengan en la economía formal.

## Pregunta 6: ¿Cómo puede dicho apoyo facilitar la transición a la formalidad en el mediano y largo plazo?

La asistencia financiera que prestan los gobiernos durante la fase de emergencia de la pandemia, es un incentivo para que las empresas del sector informal se den a conocer a las autoridades y, a veces, se registren, ya que suele ser una condición para tener acceso a la ayuda. Sin embargo, una vez que esta asistencia termina, pueden carecer de la capacidad o la voluntad de seguir efectuando los pagos de

impuestos y seguridad social requeridos, ofrecer condiciones de trabajo decente, y cumplir los demás requisitos legales para convertirse en empresas formales registradas. Esto es motivo de preocupación no sólo para los gobiernos y la comunidad empresarial más amplia que opera en la economía formal; los propios actores de la economía informal son testigos de las desventajas de operar de manera informal durante una crisis, y de quedar fuera del alcance de las medidas de apoyo gubernamental potencialmente valiosas.

Como resultado de la pandemia, los gobiernos son cada vez más conscientes de la importancia de facilitar la transición a la formalidad y de las oportunidades que han surgido como resultado. Deben idear formas creativas e innovadoras, mediante el diálogo social, de introducir políticas, estrategias y medidas que sustituyan, entre otras cosas, los incentivos temporales a la formalización (asistencia financiera durante la fase de emergencia), por iniciativas más sostenibles, como el acceso a la seguridad social, las finanzas y los mercados. Estas políticas, estrategias y medidas innovadoras también deben abordar y eliminar obstáculos para la formalización.

La eliminación de las barreras administrativas para el registro de empresas también puede facilitar la transición a la economía formal y mejorar la cobertura de seguridad social de los trabajadores y empleadores de las Mypes. La simplificación y facilitación del registro y otros procedimientos administrativos pueden ayudar a los emprendedores a formalizar sus empresas e inscribirse ellos mismos, y a sus trabajadores en los programas de seguridad social. Entre las medidas concretas figuran el establecimiento de puntos de acceso adicionales, así como el acceso móvil y en línea. Cuando los trabajadores y las empresas tienen acceso al internet y están bien informados, la inscripción en línea puede contribuir a reducir las barreras de distancia y los trámites burocráticos.<sup>13</sup>

La simplificación de los estatutos jurídicos y programas fiscales para los trabajadores independientes y las microempresas también pueden ser eficaces para incorporar a estos trabajadores y empresas a la economía formal, y facilitar el acceso de las empresas al apoyo de la seguridad social, especialmente cuando se combinan con

<sup>12</sup> OIT. [La formalización del trabajo doméstico mediante la utilización de cheques servicio-Los casos concretos de Francia, Bélgica y el cantón de Ginebra](#); Ver también OIT, [Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons From International Experience](#). Issue Brief No. 3. 2019.

<sup>13</sup> OIT. [Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience](#), Issue Brief No. 2, 2019.



medidas para facilitar el acceso a los servicios y otras medidas que permiten aumentar la productividad.

Por último, la identificación e introducción de la asistencia financiera, y las estrategias de formalización deberían basarse en un proceso de diálogo social, mediante el cual los interlocutores sociales se pongan en contacto con las organizaciones representativas de los miembros de la economía informal, a fin de comprender plenamente sus necesidades y prioridades, para que puedan abogar eficazmente en su nombre.

Este documento fue preparado por by Judith van Doorn, Jaylan ElShazly, Florence Bonnet, Quynh Anh Nguyen, Christina Behrendt, Valerie Breda, Ana Catalina Ramirez y José Luis Viveros. Marco Marchese proporcionó aportes .