



## SESIÓN TEMÁTICA 2

# Preparando el futuro del trabajo que queremos: Políticas para promover la transición de la economía informal a la formal, responder al cambio tecnológico acelerado y a las diversas formas de empleo

### Objetivo

Discutir qué tipo de políticas se pueden adoptar para promover la transición de la economía informal a la formal en un contexto de cambio tecnológico que añade nuevos retos a los problemas estructurales de la región, destacando la importancia del diálogo social para construir un futuro del trabajo formal.

### Contexto

Una de las características más notorias de los mercados laborales de América Latina y el Caribe es la existencia de una gran cantidad de trabajadores y unidades productivas en la economía informal. A pesar de las grandes brechas, la región ha venido haciendo progresos pero estos se detuvieron en el año 2015 y hay evidencia de retrocesos en varios países. Reducir la informalidad es un elemento central para construir un mejor futuro del trabajo en la región.

La economía informal está constituida por *“todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que en la legislación o en la práctica están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”* sin abarcar a las actividades ilícitas (Recomendación núm. 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal)<sup>1</sup>.

La informalidad genera y perpetúa la pobreza, la desigualdad, la exclusión y déficits de trabajo decente para al menos 133 millones de trabajadores en la

región. Su existencia reduce la recaudación de recursos fiscales que podrían financiar inversiones productivas y programas sociales que mejoren el estado de bienestar y promuevan la justicia social, llevando a mayor cohesión social. Además, la informalidad está asociada a una menor capacidad de organización y representación por parte de los interlocutores sociales, por lo que trabajadores y empleadores no pueden ejercer libremente sus derechos fundamentales.

En América Latina y el Caribe, la informalidad presenta una serie de tendencias y características:

- a. **La informalidad es un problema estructural y persistente aunque de naturaleza cambiante, que para ser enfrentado con éxito requiere políticas públicas integradas, formuladas y ejecutadas a través del diálogo social en un contexto de crecimiento económico.**

La región presentó incrementos del empleo informal desde la década de 1950 hasta inicios de los años 2000. Este fue un período en que una mayoría de las economías de la región hicieron la transición de economías mayoritariamente agrarias o agrícolas, a economías más industrializadas, generándose también fuertes flujos de migración de las zonas rurales a las ciudades. Sin embargo, la mayoría de los empleos generados en las zonas urbanas fueron informales. Entre los años 2009 y 2015, la tasa de empleo informal no agrícola se redujo de 50,1%, a 46,8%, en gran parte gracias a las altas tasas de crecimiento económico del periodo 2003-2011 complementadas con políticas específicas de expansión de la seguridad social, regulatorias y tributarias. Sin embargo, los últimos datos de OIT indican que la informalidad

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS\\_379098/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm)

habría repuntado en el año 2016 y que afectaría al 49% de trabajadores, siendo la causa dominante la desaceleración económica a partir del año 2013 y el posterior periodo de contracción de 2015 y 2016<sup>2</sup>.

De 2003 a 2011 la región experimentó un alto crecimiento del PIB, que incluso superó tasas promedio del 6% anual. Durante este período de “bonanza económica”, que también abrió el espacio fiscal para financiar ambiciosos programas sociales de transferencias y de expansión de la seguridad social, numerosos indicadores laborales presentaron mejoras de gran magnitud: el desempleo se redujo hasta mínimos históricos, el porcentaje de empleo asalariado se incrementó y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia se redujo. Sin embargo, la informalidad fue persistentemente alta.

¿Por qué luego de una década de crecimiento económico sostenido aún casi la mitad de trabajadores continúan siendo informales? ¿Y por qué los logros obtenidos se revierten tan fácilmente ante una desaceleración y contracción?

La respuesta a la primera pregunta tiene que ver con las características estructurales de las economías, tales como el predominio del empleo por cuenta propia y una trama productiva integrada mayoritariamente por microempresas, que juntos representan el 56% del empleo total de la región, y son segmentos en los que prima la informalidad; las proporciones relativamente bajas de empleo en empresas medianas y grandes; las bajas tasas de inversión privada; las deficiencias en el entorno empresarial, que ponen barreras al crecimiento del empleo formal y al desarrollo empresarial, además de otros factores.

La respuesta a la segunda pregunta es que la experiencia ha demostrado que la reducción de la informalidad está positivamente asociada con períodos de crecimiento alto y sostenido. Muchas investigaciones demuestran cómo la volatilidad del crecimiento, característica de la mayoría de países de la región, hace estragos en los avances que se puedan

lograr tanto en materia de formalización como en reducción de la pobreza y en materia de empleo. Es decir, la volatilidad del crecimiento se traduce en volatilidad en indicadores sociales y laborales. De aquí la importancia de políticas públicas integradas con horizontes de mediano y largo plazo, que ayuden a mantener el crecimiento relativamente alto y sostenido a lo largo del tiempo, que promuevan mayor diversificación productiva y el aumento de la productividad (Tema de otra sesión de la 19 RRA)<sup>3</sup>.

Además del motor del crecimiento económico como factor de alto impacto para la reducción de la informalidad, esta se puede reducir mediante un conjunto de políticas que se refuerzan mutuamente<sup>4</sup>:

(1) Medidas y programas que eleven la productividad global y de las unidades productivas, que promuevan la transformación estructural de la economía y eleven la inversión en recursos humanos (educación y formación profesional) de tal forma que, con una productividad mayor, las unidades productivas puedan enfrentar los costos de la transición a la formalización.

(2) Cambios normativos y regulatorios que contribuyan a mejorar genéricamente el entorno de negocios, promoviendo el desarrollo de la cultura emprendedora, hacer más atractivo el hecho de volverse formal mediante la reducción de costos y la simplificación de registros de unidades productivas y de trabajadores en las instituciones tributarias, municipales, de seguridad social y otras, así como campañas de información sobre dichos procedimientos.

(3) Medidas que reduzcan o eliminen del todo los incentivos perversos que hacen que las empresas

2 OIT (2018). Women and men in the informal economy: A statistical picture. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_626831/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm)

3 Salazar-Xirinachs y Cornick (2018). *Sesiones de brainstorming en Lima. Políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*. Informes Técnicos 2018/9. Lima: OIT. [https://ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_632444/lang--es/index.htm](https://ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_632444/lang--es/index.htm).

Cornick (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina. Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT*. Informes Técnicos 2016/5. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_536568/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_536568/lang--es/index.htm)

4 OIT (2014). *Panorama Laboral Temático 1. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_315054/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang--es/index.htm)

permanezcan pequeñas, ofreciendo herramientas propias de un ambiente propicio para su crecimiento y formalización<sup>5</sup>. Esto incluye medidas tales como establecer esquemas de monotributo que simplifiquen los registros y pagos, pero a la vez incluyan el acceso a sistemas de seguridad social para los empleadores, cuentapropistas y los miembros de sus hogares<sup>6</sup>.

(4) Extender la seguridad social para cubrir a colectivos de difícil cobertura con esquemas adaptados.

(5) Fortalecer la administración e inspección del trabajo<sup>7</sup>, así como otros organismos de fiscalización y recaudación tributaria, a efectos de reducir los espacios para el desarrollo de la economía informal. Asimismo, fortalecer el cumplimiento de la legislación, definiendo sanciones claras y dándolas a conocer, promoviendo las ventajas de la formalidad laboral y empresarial y estimulando un cambio cultural, para que la sociedad identifique los perjuicios que la informalidad genera al desarrollo económico y a la existencia de trabajo decente.

La evidencia demuestra que la combinación de este tipo de políticas formuladas y puestas en práctica a través del diálogo social ha sido efectiva para reducir la informalidad, sobre todo cuando se aplican en un contexto de crecimiento alto y sostenido.

## b. La informalidad es heterogénea y afecta en mayor medida a determinados grupos

El diseño de políticas para combatir la informalidad debe también partir de reconocer la naturaleza heterogénea de la informalidad y formular respuestas específicas para estas diferentes situaciones.

Cuando se desagrega por categorías ocupacionales, las tasas de informalidad más elevadas corresponden a los trabajadores por cuenta propia (82,3%), seguidos de los trabajadores domésticos (77,5%) y asalariados de microempresas de hasta diez trabajadores (58,6%). Alrededor del 79% de los trabajadores informales pertenecen a alguna de estas tres categorías. Además, para 14 países de América Latina y el Caribe, en promedio la tasa de empleo informal en las empresas de menos de 10 trabajadores es cuatro veces mayor (58,6%) que la observada en las empresas de más de 10 trabajadores (14,4%).

Determinados colectivos de trabajadores están sobrerrepresentados en la economía informal. Entre ellos, los trabajadores más jóvenes presentan tasas de empleo informal muy por encima de los adultos (56% vs 45%), con consecuencias negativas sobre los puestos de trabajo a los que acceden posteriormente.

Las mujeres trabajadoras muestran mayores tasas de empleo informal (46,5%) que los hombres (43,3%). Dentro de este colectivo destacan aquellas dedicadas al trabajo doméstico, con una informalidad que alcanza al 77% de trabajadoras<sup>8</sup>.

Los trabajadores rurales también se ven más expuestos al fenómeno de la informalidad, a causa de características propias del sector agrícola, como la baja productividad, la estacionalidad y las brechas que existen en dichas zonas en términos de falta de infraestructura, menor acceso a servicios, distancia, entre otras<sup>9</sup>.

5 OIT (2014). *Notas sobre políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_318177/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_318177/lang-es/index.htm).

Deelen (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. Santiago: OIT. [https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS\\_368329/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_368329/lang-es/index.htm)

6 OIT (2014). *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_357452/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_357452/lang-es/index.htm)

7 OIT (2015). *Notas sobre las tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_371239/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371239/lang-es/index.htm)

8 OIT (2016). *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS\\_480352/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS_480352/lang-es/index.htm)

9 OIT (2015). *Panorama Laboral Temático 3. Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_530327/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_530327/lang-es/index.htm)

En términos de sectores, los que presentan mayores tasas de empleo informal son comercio, restaurantes y hoteles (60%) y servicios comunales, sociales y personales (39%). Ambos sectores suelen ocupar a gran cantidad de jóvenes, migrantes y mujeres que terminan encontrándose en el sector informal no por decisión sino por falta de oportunidades<sup>10</sup>.

En síntesis, asumir el reto de promover el tránsito a la economía formal significa diseñar las políticas y programas tomando en cuenta las diferentes situaciones de informalidad, las diferencias entre informalidad laboral y empresarial, los diversos colectivos de unidades productivas y trabajadores donde ésta incide, y diseñar tales políticas y programas “hechos a la medida”. Aunque ciertas variables, como el crecimiento económico y la educación tienen alto impacto en la incidencia de informalidad, no se puede utilizar una única “bala de plata” para combatir este fenómeno. No asumir este reto de esta forma integrada y “hecha a la medida” significa continuar perpetuando las desigualdades y exclusiones que existen en el mercado laboral contra determinados grupos de trabajadores.

**c. Los esquemas de protección social deben adaptarse para promover la formalización de colectivos específicos**

En la región, la cobertura de la protección social mejoró en la última década tanto en sus componentes contributivos como no contributivos pero existen grandes desafíos pendientes, y quizás el mayor de ellos está asociado a la informalidad<sup>11</sup>. Un factor estructural que afecta la sostenibilidad de los sistemas es que casi la mitad de los ocupados en la región se desempeñan en la informalidad y no son cotizantes. Así, la alta incidencia de la informalidad cuestiona la efectividad de una

protección social exclusivamente vinculada a una relación laboral asalariada formal.

Por ello, desde inicios de la década de 2000, los países han ampliado sus estrategias para incluir a aquellos trabajadores informales cuya cobertura no hubiera sido posible bajo esquemas tradicionales de tipo contributivo (trabajadores por cuenta propia, trabajadoras domésticas, migrantes, rurales, entre otros). Para que estos esquemas alternativos sean exitosos se deben considerar aspectos críticos como las modalidades de afiliación, las condiciones de acceso, la gestión y el financiamiento de las diferentes prestaciones.

El surgimiento e incremento de nuevas formas de empleo que se apartan de la relación laboral asalariada tradicional representan un reto adicional a los sistemas de protección social. Estas, en la medida que la legislación no se adapte a la nueva realidad y no se gestionen correctamente, ponen en riesgo incluso a segmentos de trabajadores que tradicionalmente contaban con un acceso relativamente satisfactorio a un conjunto de protecciones laborales, incluyendo la seguridad social.

**d. El surgimiento de nuevas formas de organización del trabajo y la producción genera nuevas oportunidades y riesgos, y podría exacerbar vulnerabilidades existentes**

Los trabajadores por cuenta propia siempre han constituido una parte importante de la fuerza de trabajo en la región a pesar del incremento casi continuo del empleo asalariado de la última década. Existen aproximadamente 28% de trabajadores por cuenta propia y han ido surgiendo nuevas formas de empleo difíciles de clasificar en las categorías tradicionales<sup>12</sup>.

Esto implica que sea cada vez más frecuente que los trabajadores no realicen jornadas completas sino que estas sean parciales, que los contratos sean temporales, que se incremente el trabajo temporal a través de agencias y otras modalidades multipartitas o que cada vez sea más visible el

10 OIT (2016). *La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*. Informes Técnicos 2016/2. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_502766/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_502766/lang-es/index.htm)

11 OIT (2018). *Panorama Laboral Temático 4. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_633654/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang-es/index.htm)

12 OIT (2015). *Panorama Laboral Temático 2. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_398103/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_398103/lang-es/index.htm)



trabajo “a pedido”, así como relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente<sup>13</sup>. Estas nuevas formas de empleo, producto de la reorganización de la producción y el trabajo, han generado nuevas interacciones en las cuales la relación de trabajo puede ser difusa.

Estos cambios presentan múltiples oportunidades y riesgos. Por un lado, generan puestos de trabajo en ocupaciones y sectores que antes no existían, con mayor flexibilidad. Para ciertos grupos de trabajadores permiten un mejor balance vida-trabajo siempre y cuando se encuentren en una situación voluntaria. También permiten incrementos de productividad y competitividad para las unidades productivas. Por ejemplo, a través del comercio electrónico y las plataformas digitales muchas PYMEs pueden expandir sus mercados y sus ventas (Tema que se discutirá en otro panel de la Conferencia). Por otro lado, se debe tomar en cuenta que también pueden aumentar el nivel de desprotección en cuanto a derechos laborales, coberturas y posibilidad de organización y representación en el que los trabajadores podrían encontrarse, además de aquellos que ya eran vulnerables y/o informales. Es probable que las instituciones y las modalidades de gobernanza existentes no sean capaces de proteger a todos los trabajadores<sup>14</sup>.

El hecho de que los trabajadores que mantienen relaciones de trabajo temporales o multipartitas sean los primeros en ser despedidos o experimenten recortes de sus jornadas durante una desaceleración económica, es una de las razones que hacen este tema particularmente sensible en una región caracterizada por la alta volatilidad macroeconómica.

Estos cambios en el mercado laboral han generado un extenso debate sobre cómo responder a esta realidad y cómo ajustar la legislación, las regulaciones y las instituciones laborales en beneficio de todos. La OIT propone recomendaciones que abarcan cuatro ámbitos principales de políticas: 1) eliminar los vacíos normativos; 2) fortalecer la negociación colectiva; 3) fortalecer la protección social; y 4) formular políticas sociales y del empleo destinadas a la gestión de los riesgos sociales y dar cabida a las transiciones.

e. **La Recomendación 204 promueve la transición hacia la economía formal con un enfoque integrado y diálogo social**

Los gobiernos de la región, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores han trabajado en una serie de iniciativas para promover la transición de la economía informal a la economía formal durante décadas.

La Recomendación núm. 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (R204) aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2015, plasmó un marco general de políticas consensuado tripartitamente con mucho potencial de ser aplicado en la región. En términos de diagnóstico, la R204 reconoce la multiplicidad de causas de la informalidad (punto a) y su heterogeneidad (punto b). En términos de políticas, recomienda un enfoque integrado y acuerdos interinstitucionales que se refuercen mutuamente (puntos a, b y c).

En América Latina y el Caribe, dos países han adoptado la R204. En Costa Rica se firmó el Acuerdo Tripartito para la Implementación de la Recomendación núm. 204 en el 2016 y posteriormente se instaló una mesa tripartita cuyos trabajos han concluido con la adopción de la Estrategia de Transición a la Economía formal. En Paraguay, se aprobó la Estrategia Integrada de Formalización aprobada por el Consejo Consultivo Tripartito (Febrero 2018). En otros casos, como en Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha aprobado una Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral (2018) y se creó el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. También es destacable que la promoción del tránsito a la economía formal ha sido una prioridad

13 OIT (2016). *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*. Ginebra: OIT. [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_534522/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534522/lang-es/index.htm)

OIT (2016). *Panorama Laboral 2016. Tema Especial: Algunos aportes para la discusión sobre el futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS\\_537803/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_537803/lang-es/index.htm)

14 OIT (2018). *Nuevas perspectivas para la gobernanza del trabajo*. Nota informativa preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 15-17 de Febrero. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/issue-briefs/WCMS\\_618376/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/issue-briefs/WCMS_618376/lang-es/index.htm)

en diversos países y se venían llevando a cabo estrategias antes de la R204; como en Argentina, Brasil, Colombia, México y otros países.

Este tipo de procesos de diálogo social son necesarios para definir las prioridades de los países en el ámbito laboral, y cómo desean transformar las economías, los patrones de generación de empleo y los objetivos de formalización. Además, las políticas especiales de formalización desvinculadas de una estrategia nacional de desarrollo que sea política de estado de largo plazo tienen poca probabilidad de lograr un impacto sostenido.

El éxito requiere una suma coordinada de esfuerzos colectivos, encabezados desde la política pública, de los distintos actores: sector público, empleadores y trabajadores; la sociedad civil (universidades y centros de investigación) y alianzas internacionales.

En síntesis, los países de la región ya tenían un gran desafío histórico en la reducción de la informalidad y un nuevo reto se aproxima con el surgimiento de nuevas formas de empleo. El futuro del trabajo en la región dependerá en gran medida del éxito que se tenga en lograr mercados e instituciones laborales más inclusivas que no reproduzcan la desigualdad y que sean motores del desarrollo productivo, asegurando la movilidad social, la mejora en los ingresos y mejores estándares de vida de los trabajadores.

### — Puntos de discusión sugeridos

- 1) **¿Qué medidas de política se requieren para sostener y profundizar los avances que se han logrado en las últimas dos décadas en materia de reducción de los altos y persistentes niveles de informalidad tanto del empleo como de las unidades productivas?**
- 2) **¿Qué tipo de arreglos institucionales son necesarios para que las nuevas formas de empleo no se conviertan en la informalidad del futuro y que estas se encuentren cubiertas por los sistemas de protección social y no sean excluidas? ¿Cuál es el rol de las organizaciones de empleadores y trabajadores en este proceso?**
- 3) **¿Qué potencial tienen las nuevas tecnologías para contribuir a los procesos de formalización de la economía, el empleo y las unidades productivas (fortalecimiento de administraciones del trabajo, simplificaciones administrativas, incremento de productividad, etc)? ¿Qué potencial tendrían para incrementar la participación y alcance de las organizaciones de trabajadores y empleadores en estos procesos? ¿Qué regulaciones habría que prever respecto del acceso y uso de la información de datos personales?**
- 4) **¿Cómo se aseguraría la sostenibilidad de los sistemas de protección social para que continúen incluyendo a los colectivos de más difícil cobertura sin comprometer los montos de las prestaciones y la calidad de los servicios ofrecidos, en un contexto de surgimiento de trabajadores en nuevas formas de empleo que no cotizan?**
- 5) **¿Qué arreglos institucionales son necesarios para asegurar que el diálogo social en todas sus formas contribuya a soluciones justas para todos los participantes del mercado laboral? ¿Cómo lograr que los gobiernos cumplan adecuadamente su rol facilitador en este proceso?**