



► Transición de la economía informal a la economía formal - Teoría del cambio

Febrero 2021

► I. Antecedentes

Actualmente en el mundo más de seis de cada diez trabajadores¹ y ocho de cada diez empresas² ejercen su actividad en la economía informal. La informalidad es, por consiguiente, un fenómeno de gran magnitud que, contrariamente a las previsiones del pasado, no se ha reducido con el paso del tiempo, e incluso está aumentando en muchos países. Si bien la economía informal está más extendida en los países en desarrollo, existe en todas las regiones del mundo. Las mujeres se ven más afectadas que los hombres por este fenómeno en los países de ingresos bajos o medios bajos, y, a menudo, se hallan en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Combatir la informalidad es una tarea muy compleja y a largo plazo en la que es imprescindible abordar sus causas profundas. Se trata de factores múltiples que guardan relación con el contexto económico e institucional, como la incapacidad de la economía para crear empleos de calidad, la inexistencia de un marco regulador adecuado o la falta de transparencia y el grado insuficiente de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas. También están vinculados con las características -que con frecuencia están interrelacionadas- de las personas o las empresas de

que se trata, como el nivel de educación, de pobreza o de productividad. Entre las posibles causas de la informalidad figuran asimismo los fenómenos de riesgo, como los desastres climáticos o las pandemias.

Esta teoría del cambio no pretende describir las evoluciones necesarias para reducir todas las formas de informalidad cualquiera que sea el contexto. Por ejemplo, para luchar contra el problema de la informalidad entre los trabajadores domésticos o los pequeños agricultores en los países de bajos ingresos se precisan intervenciones de política muy diferentes de las que se requieren para hacer frente a este fenómeno en el contexto de los asalariados que trabajan en empresas de la economía formal de países desarrollados. Lo que se pretende es brindar una teoría del cambio general con miras a la transición a la formalidad que proporcione un marco susceptible de servir de base para el desarrollo de teorías del cambio centradas en un sector (por ejemplo, la construcción), un grupo profesional (por ejemplo, los vendedores ambulantes), formas de informalidad (por ejemplo, el trabajo no declarado en las empresas de la economía formal), ámbitos de política (por ejemplo, la protección social) o contextos socioeconómicos específicos.

► II. Significado, objetivos y procesos de la formalización

¿Qué significa la transición a la formalidad?

Para las empresas, la formalización significa que estas pasen a respetar las disposiciones reglamentarias, con las ventajas y las obligaciones que ello conlleva. Implica ampliar la cobertura de las normativas fiscales, laborales

y en materia de seguridad social a todas las empresas, cualquiera que sean su tamaño, sector u otros aspectos, su reconocimiento jurídico y su registro; y el cumplimiento de los requisitos legales. En el caso de los trabajadores independientes, la ubicación de sus empresas en la economía formal o en la economía informal determina, asimismo, su pertenencia a una u otra economía. Para

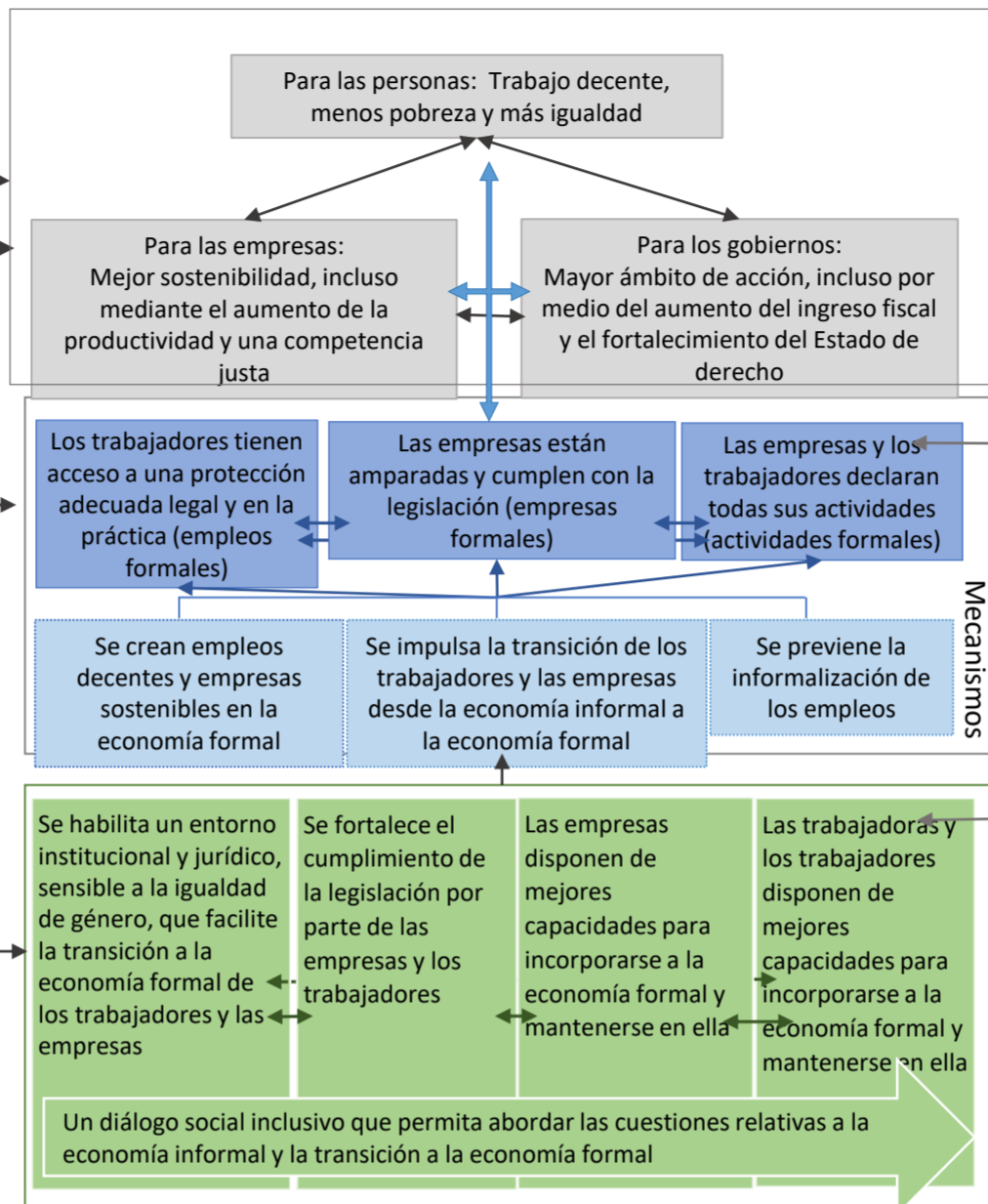
1 Para simplificar el texto, el término "trabajadores" hace referencia a todas las personas ocupadas: empleados, trabajadores independientes con o sin empleados y trabajadores familiares auxiliares.

2 El término "empresas" es usado como equivalente de "unidades económicas", que es el término utilizado en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

Transición de la economía informal a la economía formal – Teoría del cambio

INDICADORES

Impactos	Tasa crecimiento anual del PIB real por persona empleada (ODS 8.2.1)
	Proporción de la población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza, desglosada por sexo, edad, situación laboral y ubicación geográfica (ODS 1.1.1)
	Proporción de personas que viven por debajo del 50 % de la mediana de los ingresos, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad (ODS 10.2.1)
	Total de ingresos del gobierno (en % del PIB), desglosado por fuente (ODS 17.1.1)
	Índice de Estado de derecho (del <i>World Justice Project</i>)
Resultados	Proporción del empleo informal con respecto al empleo total, desglosado por sector y por sexo (ODS 8.3.1)
	Proporción de empresas registradas formalmente, por tamaño
	Ingresos netos del IVA con relación a los cambios en el gasto de los consumidores y los niveles de importación u otros indicadores sobre presentación correcta de información
Resultados intermedios	Porcentaje de trabajadores, empresas y entidades basadas en membresía de la economía informal, alcanzados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores
	Políticas, leyes o estrategias de acción, sean nuevas o revisadas, concebidas para aumentar la cobertura, legal y en la práctica, incluso de las personas más vulnerables ante los déficits de trabajo decente
	Proporción de empresas (formales e informales) que han aumentado su productividad (producto por trabajador) en un determinado período
	Proporción de trabajadoras y trabajadores informales suscritos a actividades de capacitación formales o no formales
	Proporción de trabajadores informales cubiertos por la protección social



SUPUESTOS BASICOS

- Se observa un crecimiento económico sostenido con alto coeficiente de empleo
 - Mejora la sostenibilidad ambiental
 - No se produce ningún gran conflicto, catástrofe o choque externo que influya negativamente en los niveles de pobreza, el trabajo decente y la situación de las empresas
 - Los residentes consideran que la política tributaria y la asignación de los recursos públicos son justas.
- No hay discriminación ni en derecho ni en la práctica (por ej., por motivo de origen étnico, nacionalidad, sexo, religión o edad)
 - Se reconocen los derechos de propiedad existentes y el acceso a la propiedad
 - No hay un nivel de corrupción que impida la aplicación efectiva de las leyes y políticas o el funcionamiento de los mecanismos de cumplimiento
 - La legislación establecida por los gobiernos son compatibles con las normas, valores y creencias predominantes entre los trabajadores de la economía informal
- No hay choques externos ni inestabilidad política que impidan la organización y puesta en práctica efectiva de las actividades
 - El alcance de la política fiscal y las asignaciones presupuestarias son adecuados y permiten que las instituciones sean eficaces, las leyes se apliquen y las políticas y actividades se pongan en práctica
 - Las autoridades nacionales tienen la voluntad suficiente para actuar con efectividad
 - Se ha establecido una sólida colaboración y coordinación entre todas las partes interesadas
 - Los residentes tienen acceso a una educación y otros servicios públicos de buena calidad

Actividades

Realizar diagnósticos de la economía informal, incluyendo producir estadísticas y favorecer el desarrollo de consenso tripartito con respecto a la situación y las prioridades; diseñar sistemas para el seguimiento de los avances hacia la formalización	Sensibilizar sobre: <ul style="list-style-type: none"> Los beneficios de la formalización y las repercusiones negativas de la actividad informal para los trabajadores, las empresas y toda la sociedad Los derechos y las obligaciones de los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los ciudadanos <p><i>Grupos objetivo: trabajadores, empleadores, gobiernos, público en general, otros actores (organismos de Naciones Unidas, donantes)</i></p>	Desarrollar y reformar la legislación, políticas y otras medidas destinadas a facilitar la transición hacia la economía formal y promover la estabilidad y el crecimiento de la economía formal (a través de estrategias nacionales de formalización, estrategias sobre determinadas áreas de política o sobre determinados sectores o grupos específicos de empresas o trabajadores)	Potenciar la eficacia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas	Formular un enfoque estratégico para respaldar y asegurar el cumplimiento de la legislación, sirviéndose incluso de las TIC (e-formalización)	Formular y aplicar un enfoque multidimensional para elevar tanto la productividad de las empresas y de los sectores como la productividad agregada, suprimiendo las barreras a la reasignación de los factores de producción y al cambio estructural	Desarrollar sistemas de formación y capacitación destinados a las personas ocupadas en la economía informal	Extender la cobertura de la protección social para incluir a los trabajadores de la economía informal	Reforzar la coherencia de las políticas y la coordinación entre los ministerios y los organismos públicos y entre los distintos niveles gubernamentales	Desarrollar políticas, planes de acción y marcos jurídicos más eficaces con el fin de promover y hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo	Potenciar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar en el diálogo social sobre la transición hacia la economía formal y para ampliar la afiliación y la prestación de servicios a los trabajadores y las empresas de la economía informal
--	--	---	---	---	--	---	---	---	--	---

La OIT apoya el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes para impulsar las actividades arriba descritas a través de los productos del Programa y Presupuesto, especialmente aquellos focalizados en la economía informal y la formalización

los empleados, la transición a la formalidad significa la recepción de protección laboral y social adecuadas. En función del contexto, ello acarrea una o varias de las acciones siguientes: 1) ampliar la cobertura legal a las personas excluidas o cuya cobertura es insuficiente; 2) proporcionar un nivel adecuado de protección legal (por ejemplo, no excluir a nadie del seguro social sobre la base de un umbral en materia de tiempo de trabajo), y 3) asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación. Para que las actividades de la economía informal se incorporen a la economía formal estas deben ser declaradas en su totalidad, situarse en el marco de la legislación y dar lugar a una protección efectiva.

Como se puede apreciar en el gráfico, sería erróneo considerar que los procesos de formalización se limitan al amparo y al cumplimiento de la legislación. Por ejemplo, el aumento de la productividad es también una condición para la formalización de las microempresas y pequeñas empresas, que generan cerca del 44 por ciento del empleo mundial. Asimismo, en el marco de numerosas estrategias de formalización, se presta ayuda a las personas para que desarrollen todo su potencial permitiéndoles acceder a medidas de reducción de riesgos o de desarrollo de competencias.

¿Por qué es importante la transición a la formalidad?

La formalización no es en sí un objetivo, sino una condición necesaria para alcanzar metas muy importantes. Concretamente, si este proceso no tiene lugar, el acceso al trabajo decente seguirá siendo una ilusión. La formalización reduce la pobreza y conduce a una situación de mayor igualdad entre las personas. Cuando las empresas se formalizan, en particular al aumentar la productividad y mejorar el acceso al mercado, su sostenibilidad aumenta y se impulsa la competencia justa en los mercados nacionales e internacionales. La formalización de las empresas es también imprescindible para brindar la protección laboral y social adecuada a los trabajadores empleados en ellas. En un plano más general, redundaría en beneficio de la sociedad en su conjunto, pues amplía el margen de acción de los gobiernos, sobre todo, al generar un incremento de los ingresos públicos y reforzar el Estado de derecho. Contribuye también a crear sociedades más justas al atribuir derechos y obligaciones a sus miembros con mayor equidad. Además, el apoyo gubernamental a las empresas en

tiempos de crisis, como la pandemia de COVID-19, se facilita significativamente cuando estas se inscriben en la economía formal. La formalización es, por otra parte, un requisito para alcanzar varios objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en particular los ODS 1, 5, 8, 10 y 17.

¿Qué se puede decir de los procesos de formalización?

La formalización puede acometerse a través de tres vías complementarias que corresponden a los objetivos de la Recomendación núm. 204 de la OIT relativa a la transición de la economía informal a la economía formal, a saber: 1) crear empleos decentes y empresas sostenibles en la economía formal; 2) llevar a cabo el proceso de transición de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal, y 3) evitar la informalización de los empleos.

La reducción del déficit de trabajo decente en la economía informal es uno de los resultados de la formalización; a la vez, ello constituye un factor propicio para la transición a la formalidad y, por este motivo, puede considerarse parte del proceso. Algunos trabajadores y empresas tienen la capacidad de dar el paso a la formalidad a corto plazo, mientras que, para otros, se trata de una posibilidad que es todavía inviable. Luchar progresivamente contra el déficit de trabajo decente disminuye el grado de vulnerabilidad y potencia la capacidad de los trabajadores y las empresas para acceder a la economía formal de manera sostenible. Por ejemplo, el hecho de proporcionar a los trabajadores protección social básica constituye un factor propicio para su transición a la formalidad, pues ello merma su riesgo de encontrarse en situación de pobreza, incrementa su acceso a la atención de salud y les permite aprovechar las oportunidades económicas.

No hay que dar por sentado que estar ubicado o pasar a ubicarse en un contexto de formalidad constituye una situación irreversible. La creación y la destrucción de empresas y empleos, así como la transición -en ambas direcciones- entre la economía formal y la economía informal, determinan el tamaño de esta última. La informalidad es, de hecho, un proceso dinámico sujeto a múltiples factores y formas de trabajo que evolucionan con el paso del tiempo, y las políticas deberían dar respuesta a tales cambios.

► III. ¿Qué tiene que suceder?

Es posible aplicar múltiples estrategias para facilitar la transición a la formalidad

Existe una gran variedad de vías para la transición a la formalidad en función de las circunstancias de cada país, como las preferencias a nivel público, las características de la economía informal y la estructura del mercado de trabajo, la legislación, las políticas y las prácticas en vigor, y la capacidad institucional y financiera de los órganos públicos. En la práctica, y de conformidad con los objetivos y los principios establecidos en la Recomendación núm. 204, es posible adoptar múltiples estrategias. Tales estrategias comprenden políticas y medidas que afectan al entorno/contexto en el que se desarrollan las actividades económicas, como las políticas macroeconómicas, comerciales, industriales, fiscales, sectoriales y sobre infraestructura que tienen incidencia particularmente en la evolución de la productividad, el desarrollo comercial, la transformación estructural y la generación de empleo formal. También abarcan políticas que tienen repercusiones en los elementos transversales que impulsan la formalización, tales como aquellos que refuerzan los sistemas de seguridad social, los mecanismos de cumplimiento o otras instituciones del mercado de trabajo, el diálogo social, el acceso a los servicios financieros y otros servicios de desarrollo de las empresas, el acceso a la educación y las competencias, las infraestructuras, etc. Asimismo, engloban políticas dirigidas a categorías de empresas (por ejemplo, las microempresas y pequeñas empresas (MYPE)), grupos de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores domésticos o aquellos que trabajan en plataformas), tipos de informalidad (por ejemplo, el trabajo no declarado en las empresas formales) o sectores específicos.

A fin de establecer estrategias adecuadas, es necesario comprender los tipos de informalidad más frecuentes y los principales factores que generan la informalidad y los que pueden conducir a la formalización en cada país, y cómo estos factores varían en función de los distintos grupos de trabajadores, categorías de empresas y circunstancias locales.

La eficacia de las intervenciones es mayor cuando estas se combinan y cuando se centran en diferentes elementos que generan informalidad. Casi siempre, las estrategias eficaces de formalización articulan intervenciones dirigidas a incrementar la capacidad de la economía para absorber a los trabajadores y las empresas de la economía informal (inclusión), así como a reforzar la capacidad de las personas y las empresas para acceder a la economía formal (inserción). Esta lógica bidireccional parte de la base de que se lleven a cabo acciones en dos

niveles: a nivel de los trabajadores y las empresas en la economía informal, y a nivel del contexto político e institucional. Reforzar la capacidad de cumplimiento es muy importante, pero también es fundamental reforzar la voluntad de cumplimiento; tal deseo no es solamente una cuestión de elección personal, sino que es impulsado, en general, por la percepción de equidad y el mecanismo de rendición de cuentas de las instituciones. En este contexto, es esencial establecer los incentivos adecuados (por ejemplo, aumentar las ventajas que supone el paso a la formalidad) y eliminar los obstáculos (por ejemplo, los costos excesivos o la complejidad/falta de adaptación de la legislación) para situarse en la economía formal.

En los últimos años, las nuevas tecnologías, especialmente las TIC, han sido utilizadas cada vez más para impulsar la transición a la formalidad. Estas herramientas pueden efectivamente contribuir en buena medida a simplificar y reducir los costos de registro de las empresas y el empleo, facilitar el acceso a las prestaciones de seguridad social y el cumplimiento de las leyes, estimular la productividad y ayudar a dar voz a quienes trabajan en la sombra.

Las estrategias para la formalización pueden centrarse, a menudo en un comienzo, en sectores, categorías de empresas o grupos de trabajadores específicos, en ámbitos de política determinados, o bien intervenir en varios aspectos a la vez. Incluso cuando las estrategias de formalización se centran en grupos específicos, en la mayoría de los casos su eficacia también depende de que actúen a nivel de algunos de los elementos transversales generadores de informalidad, los cuales podrían constituir un escollo para lograr la formalización de todos los grupos. La elección de los puntos de acceso puede basarse en diversos factores, entre los cuales a veces se encuentra la prevalencia de ciertos tipos de informalidad, el mayor riesgo para ciertos grupos (trabajadores o empresas) de encontrarse en una situación de informalidad, la existencia de grupos o sectores prioritarios en el marco de políticas nacionales, y las posibilidades de éxito de la formalización (casos ilustrativos) como parte de un proceso de aprendizaje y de formalización a largo plazo.

Las estrategias para la formalización deberían tomar en consideración las cuestiones de género. Por ejemplo, las mujeres llevan a cabo el grueso de las tareas relacionadas con el cuidado de personas. Esto afecta a su trabajo, su remuneración y, a menudo, las conduce a un contexto de empleo informal. Por ello, si se incrementan sus posibilidades de acceder a servicios asequibles de cuidado infantil, de adultos mayores y de personas enfermas o con discapacidad que estén a su cargo, se facilitará su transición a la formalidad.

Importancia del diálogo social

El diálogo social es un factor imprescindible para que las políticas enfoquen el fenómeno de la informalidad con eficacia, sobre todo en lo que respecta a la transición a la formalidad. Se debería promover el establecimiento de consultas y mecanismos tripartitos con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, especialmente a la hora de determinar la naturaleza de la economía informal, de formular diagnósticos, de elaborar planes de acción o de diseñar y ejecutar políticas para un grupo específico de trabajadores y empresas. Los trabajadores y las empresas de la economía informal deberían tener la posibilidad de expresar sus opiniones y de defender sus intereses, en particular a través de sus organizaciones de afiliados, con respecto a las medidas de política que tendrán una incidencia directa sobre ellos. De hecho, su participación en las fases iniciales de la concepción de tales medidas aumentará la eficacia de estas. A la luz del papel que

las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores desempeñan en las instituciones y los procesos de diálogo social, es necesario que estas organizaciones refuercen en mayor grado su relación con los trabajadores, las empresas y sus organizaciones que se ubican en la economía informal, y que, cuando proceda, amplíen las posibilidades de afiliación y sus servicios en tal contexto.

La transición a la formalidad es un proceso a largo plazo

La formalización es el resultado de un proceso complejo, largo y paulatino. Es importante avanzar y hacer un seguimiento de los progresos realizados, y crear y adaptar políticas e intervenciones a nivel de los objetivos intermedios y las actividades, que contribuyen, sin excepción, de forma coordinada a generar el impacto final previsto.

► IV. Actores que deben intervenir

Abordar la problemática de la informalidad exige que se actúe en el plano de varios de los elementos que impulsan este fenómeno, algunos de los cuales trascienden al mundo del trabajo. Para ello, es preciso que diversos ministerios y otros órganos públicos emprendan una acción coordinada, y que los interlocutores sociales y las organizaciones de la economía informal pertinentes intervengan en el proceso y participen en consultas estrechas. Los ministerios y órganos públicos responsables de las cuestiones laborales, la protección social, el desarrollo empresarial, la economía social y solidaria, las finanzas y la economía, el desarrollo social, el desarrollo rural y la industria han sido, por lo general, los principales contribuyentes y actores públicos del proceso de formalización, y deberían apoyar en primerísima línea el desarrollo coordinado de políticas y estrategias con tal objetivo.

Asimismo, los interlocutores sociales pueden emprender acciones en las que no intervengan los gobiernos.

También pueden hacerlo directamente organizaciones de la economía informal, en algunos casos en cooperación con organizaciones de trabajadores o de empleadores.

Para asegurar la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas en este ámbito es preciso incorporar la cuestión de la formalización de la economía informal en los sistemas nacionales del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo participan con frecuencia, en cooperación con los gobiernos, en el desarrollo de políticas fiscales y monetarias que pueden tener fuertes repercusiones en el proceso de formalización. Es, pues, necesario que las intervenciones dirigidas a respaldar la transición a la formalidad sean coordinadas con dichas entidades. Por otra parte, cuando la economía informal es fruto de los desplazamientos transfronterizos de personas o mercancías, también se requiere la cooperación entre países.

► V. Contribuciones de la OIT

Las acciones de la OIT en este terreno se rigen por la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), y toman en cuenta las normas internacionales del trabajo, en particular las que figuran en el anexo a la Recomendación. Se trata, entre otras, de iniciativas transversales, como promover el desarrollo de un diagnóstico de la economía informal o la concepción de estrategias nacionales integradas para la formalización, así como medidas dirigidas a sectores específicos (por ejemplo, el trabajo doméstico), grupos de trabajadores o empresas específicas (por ejemplo, las micro y pequeñas

empresas) o relacionadas con un ámbito de política concreto (por ejemplo, la ampliación de la protección social a los trabajadores de la economía informal, o el refuerzo de los mecanismos de cumplimiento). La OIT contribuye también a fomentar los procesos de diálogo social inclusivo y el fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales para participar en el diálogo social sobre la transición a la economía formal, y prestar servicios a los trabajadores y las empresas de la economía informal. Resumiendo, las actividades impulsadas por la OIT conducen al logro de resultados intermedios.

► VI. Variables y supuestos básicos

El éxito de las estrategias de formalización está, por otra parte, supeditado a una serie de variables que no forman parte de la cadena de cambios prevista; estas se presentan en el gráfico como un conjunto de supuestos básicos entre los diferentes bloques. Tales supuestos guardan relación con el contexto,

las creencias, políticas que no giran en torno a la formalización y otros temas diversos. En la mayoría de los casos, se ciñen a plazos y contextos concretos. En el gráfico solo se presentan los supuestos que se consideran más relevantes.

Nos interesaría conocer su punto de vista y eventuales observaciones sobre esta teoría del cambio. No dude en enviar sus comentarios a: inwork@ilo.org.

Información de contacto

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

T: +41 22 799 6754
E: inwork@ilo.org
www.ilo.org/informaleconomy