Organización Internacional del Trabajo

FORLAC 2.0

Financiado por la Unión Europea

# Enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe

## Fundamentos, criterios de priorización y orientaciones para la acción










# Enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe

## Fundamentos, criterios de priorización y orientaciones para la acción

Organización Internacional del Trabajo

Lima, noviembre de 2026

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2026

Primera edición 2026

 Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Véase: creativecommons.org/licences/by/4.0. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

**Atribución de la titularidad -** El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: OIT, *Enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe: fundamentos, criterios de priorización y orientaciones para la acción,* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2026, © OIT.

**Traducciones** - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

**Adaptaciones** - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

**Materiales de terceros** - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a: rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

---

ISBN: 9789220440483 (impreso); 9789220440490 (PDF)
DOI: https://doi.org/10.54394/00035723

---

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Véase: www.ilo.org/descargo-de-responsabilidad.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT. Durante la elaboración de este trabajo, el autor utilizó ocasionalmente ChatGPT, de OpenAI, entre junio y septiembre de 2026, y Claude, de Anthropic, en octubre de 2026, exclusivamente como herramientas de apoyo para la revisión de la redacción y el estilo de algunos textos. Tras el uso de estas herramientas, el autor revisó y editó cuidadosamente todo el contenido, que además se sometió a varias rondas de revisión humana, y asume la plena responsabilidad del contenido de la publicación. No se ha utilizado ningún material sujeto a derechos de propiedad intelectual, incluido material de terceros, sin la debida mención y autorización.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

---

Fotos de portada: © OIT

# Índice


**Siglas y abreviaturas** 6

**Agradecimientos** 7

**Resumen ejecutivo** 8

**Introducción** 10

**1. ¿Por qué adoptar un enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal?** 12

1.1 La informalidad es heterogénea en sus manifestaciones, causas y grupos afectados 13

1.2 La distribución sectorial revela barreras y oportunidades distintas 16

1.3 ¿Qué sugiere la evidencia sobre la pertinencia y el diseño de intervenciones sectoriales para promover la formalización? 20

**2. ¿Cuál es el marco orientador de la OIT para promover la transición a la economía formal en los sectores económicos?** 23

2.1 El enfoque sectorial de la OIT y la triple vía de la Recomendación núm. 204 24

2.2 La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2025 refuerza el enfoque sectorial 24

2.3 FORLAC 2.0, la Declaración de Punta Cana y el marco integrado de políticas 25

**3. ¿Qué papel cumple la priorización de sectores en un enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal?** 28

3.1 Priorizar es secuenciar la acción, no restringir la transformación productiva 29

3.2 Orientaciones metodológicas para la priorización 31

3.3 Reglas para una priorización robusta con participación de los mandantes de la OIT 32

3.4 Cómo interpretar y utilizar los resultados de la priorización 35

**4. ¿Cómo promover la formalización en los sectores económicos?** 37

4.1 Diálogo social, tripartismo y gobernanza sectorial 38

4.2 Condiciones institucionales para un diálogo social sectorial efectivo y sostenible 39

4.3 Articular políticas horizontales y sectoriales: coherencia entre los niveles macro, meso y micro 42

4.4 Diseñar una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización integrada y ejecutable 43

4.5 Un repertorio integrado de intervenciones 46

4.6 Lecciones transversales de los casos y condiciones para sostener los resultados 54

**Conclusiones** 57

**Referencias** 60

# ▶ Siglas y abreviaturas

| | |
|---|---|
| **ALC** | América Latina y el Caribe |
| **BID** | Banco Interamericano de Desarrollo |
| **CEPAL** | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| **CIET** | Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo |
| **CIT** | Conferencia Internacional del Trabajo |
| **DEPI** | Desarrollo de Encadenamientos Productivos Inclusivos |
| **ESS** | Economía social y solidaria |
| **FAO** | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| **FORLAC 2.0** | Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030 |
| **MYPE** | Micro y pequeñas empresas |
| **OCDE** | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| **OIT** | Organización Internacional del Trabajo |
| **ONUDI** | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial |
| **Recomendación núm. 204** | Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) |
| **SIALC** | Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe de la OIT |

# ▶ Agradecimientos

La Subdirectora General de la OIT y Directora Regional para América Latina y el Caribe, Ana Virginia Moreira Gomes, expresa su reconocimiento a Efraín Quicaña Navarro, Especialista Regional en Economía Rural, Desarrollo Productivo y Formalización, autor de la presente nota técnica, elaborada en el marco de la línea de generación de información y conocimiento de la Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030 (FORLAC 2.0) de la OIT.

Se agradecen especialmente los valiosos comentarios, observaciones y aportes que Fabio Bertranou, Elisenda Estruch, Pablo Arellano, Carlos Galian, Tulio Cravo, Gerson Martínez, Randall Arias, Juan Chacaltana, Juan Manuel García, Fabián Vallejo, Waltteri Katajamaki, Marcela Cabezas, Horacio Barría, Virginia Rose, Bárbara Perrot, Rodrigo Mogrovejo y Carlos Machuca formularon a distintas versiones del documento. Sus contribuciones permitieron fortalecer el enfoque conceptual, la base empírica, las orientaciones metodológicas y el análisis de los casos sectoriales. La responsabilidad por el contenido final corresponde exclusivamente al autor.

La diagramación, la imagen y el estilo gráfico estuvieron a cargo de Ana Periche, bajo la coordinación de Marco Minocri, Responsable Regional de Comunicaciones, y de Miguel Aguirre, Asistente Superior de Comunicaciones, de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

También se agradece el apoyo de los servicios administrativos de la Oficina Regional, en particular de María Lucía Vizquerra, María Teresa Arica y Guadalupe Alegría, así como de las unidades de Programación, Finanzas, Operaciones y Recursos Humanos, cuyo acompañamiento fue clave en las distintas etapas de esta publicación.

Finalmente, las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente las opiniones ni las políticas de la Unión Europea, en su calidad de socio para el desarrollo.

# ▶ Resumen ejecutivo

Esta nota técnica ofrece fundamentos, criterios y orientaciones para incorporar el enfoque sectorial a las estrategias de transición a la economía formal en América Latina y el Caribe. Responde a cuatro preguntas: por qué el nivel sectorial resulta pertinente, cuál es el marco orientador de la OIT, qué papel cumple la priorización de sectores y cómo traducir el enfoque en estrategias u hojas de ruta de formalización integradas y ejecutables.

La informalidad sigue afectando a prácticamente una de cada dos personas ocupadas en la región. En 2025, la tasa de informalidad laboral para el conjunto de 15 países de América Latina se situó en 47,4 por ciento, el nivel más bajo desde 2019.

La informalidad es heterogénea en sus manifestaciones, causas y grupos afectados. La tasa de ocupación informal alcanza el 80,4 por ciento en agricultura, silvicultura, caza y pesca y el 70,4 por ciento en construcción, frente al 31,3 por ciento en minas, industria manufacturera, electricidad y servicios financieros. Es particularmente elevada entre las personas trabajadoras por cuenta propia (79,3 por ciento) y en el trabajo doméstico remunerado (75,6 por ciento).

La composición de la ocupación informal también difiere entre ramas. Con las categorías de la 21.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), la nota muestra que en agricultura y construcción la mayor parte de la ocupación informal se concentra en unidades del sector informal. En las demás ramas, más de la mitad se encuentra en el sector formal. En los servicios comunales, sociales y personales, el 15,9 por ciento corresponde al sector de hogares. La formalización de las unidades económicas no agota, por tanto, el desafío.

Las diferencias entre mujeres y hombres se hacen visibles al examinar los sectores. La tasa de ocupación informal de las mujeres supera a la de los hombres en cuatro de las seis ramas analizadas, con la brecha más amplia en comercio, restaurantes y hoteles. La heterogeneidad se expresa también en el riesgo de trabajo infantil, asociado a la ocupación informal de las personas adultas responsables del hogar, sobre todo en zonas rurales y en la agricultura, y en barreras adicionales para las personas trabajadoras migrantes.

La productividad y la formalización mantienen una relación bidireccional, pero no automática. La baja productividad limita la capacidad de las unidades económicas para cubrir los costos de la operación formal, y operar fuera de los sistemas formales restringe el acceso a financiamiento, tecnología, servicios y mercados. El patrón sectorial del crecimiento también importa, pues la informalidad agregada puede reducirse dentro de los sectores y mediante la reasignación del empleo hacia actividades con menor informalidad.

La evidencia de intervenciones permite considerar el nivel sectorial como una escala especialmente prometedora, aunque no por definición más efectiva que una política horizontal. La evidencia causal es más sólida para instrumentos específicos, como el registro, la formación o los servicios de desarrollo empresarial, que para estrategias sectoriales integradas. En el sector de autopartes de Colombia, la asesoría grupal mejoró ventas, beneficios y productividad laboral a un costo aproximado de un tercio de la asesoría individual. El aporte del enfoque sectorial radica en mejorar la focalización, adaptación, complementariedad y coordinación de instrumentos cuya efectividad depende del contexto.

El marco de la OIT ofrece una orientación coherente para la acción sectorial. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) establece la triple vía de facilitar la transición de trabajadores y unidades económicas a la economía formal, promover la creación y sostenibilidad de empresas y empleos decentes y prevenir la informalización. La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2025 reafirma su vigencia y destaca los enfoques sectoriales. La Declaración de Punta Cana reconoce a la Recomendación núm. 204 y a la Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030 (FORLAC 2.0) como referentes para acelerar la transición a la economía formal.

FORLAC 2.0 aporta el marco integrado de políticas que el nivel sectorial debe adaptar. Articula cuatro áreas: desarrollo productivo; empleo y desarrollo de competencias, protección social, y reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales, junto con sanciones e incentivos para la formalización. El diálogo social y la cocreación ocupan un lugar central, y la igualdad de género, la transición justa y la sostenibilidad medioambiental se incorporan transversalmente. En el nivel sectorial, la tarea consiste en identificar qué instrumentos son pertinentes, cómo adaptarlos y en qué secuencia aplicarlos.

La priorización sectorial sirve para secuenciar la acción, sin restringir la transformación productiva. Responde a presupuestos limitados, capacidades institucionales desiguales e información insuficiente. Los sectores no priorizados siguen requiriendo la garantía de derechos, protección social y políticas de alcance general.

La priorización se apoya en la *Guía rápida para la priorización sectorial* de la OIT y en tres criterios complementarios: relevancia, oportunidad y viabilidad. La decisión final requiere deliberación y validación tripartita. El sector con mayor informalidad no siempre ofrece las mejores condiciones para iniciar la acción. En el Perú, la construcción resultó el sector con mejores condiciones relativas por su institucionalidad laboral y su negociación colectiva por rama. En Colombia, la agricultura emergió como ámbito prioritario por su relevancia social y sus oportunidades de articulación.

La implementación descansa en el diálogo social tripartito. Las estrategias sectoriales deben apoyarse en las instituciones bipartitas o tripartitas existentes y fortalecerlas, evitando estructuras paralelas, con participación efectiva de los Gobiernos y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente pueden apoyar el diagnóstico, la coordinación y el seguimiento, pero no sustituyen los mecanismos de diálogo social.

Una estrategia u hoja de ruta sectorial traduce el diagnóstico y los acuerdos en una secuencia ejecutable que articula políticas horizontales y sectoriales en los niveles macro, meso y micro. Parte de una teoría del cambio, combina intervenciones en las cuatro áreas de FORLAC 2.0, asigna responsabilidades, recursos y plazos, y mide por separado los resultados de productividad, formalización y trabajo decente.

La productividad con trabajo decente exige intervenir al mismo tiempo sobre las capacidades empresariales y las condiciones laborales. El apoyo debe diferenciarse según los segmentos de unidades económicas. La identificación de microempresas transicionales, que en Colombia y el Perú podrían representar alrededor de un tercio de las microempresas informales, puede mejorar la focalización si se aplica en los sectores priorizados, combina modelos estadísticos con valoración técnica y se traduce en planes de mejora productiva y formalización con hitos verificables, siempre que no se convierta en exclusión de las unidades de subsistencia.

Las experiencias de Colombia y la Argentina muestran una arquitectura común con contenidos distintos. La hoja de ruta agrícola de Colombia adapta la protección social y la inspección a la estacionalidad y la dispersión rural. La hoja de ruta textil y de confecciones de la Argentina utiliza los encadenamientos y la trazabilidad como puntos de entrada, incluida una Plataforma Digital Textil. La hoja de ruta de la construcción en la Argentina codiseñó 30 líneas de acción frente a las obras pequeñas y dispersas y los elevados riesgos laborales. Estos casos aportan aprendizajes operativos, aunque no constituyen evaluaciones causales de impacto.

La sostenibilidad de los resultados depende del anclaje institucional. Requiere una institución responsable con autoridad, recursos acordes con la escala de las intervenciones, participación continua de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y uso sistemático de evidencia para ajustar, ampliar o discontinuar las intervenciones.

La nota concluye que el enfoque sectorial resulta útil cuando transforma la heterogeneidad en decisiones operativas sin fragmentar la política pública. Su calidad depende de su capacidad para abordar restricciones decisivas y generar resultados verificables para las personas trabajadoras y las unidades económicas, más que del número de acciones incorporadas.

# ▶ Introducción

La informalidad continúa siendo uno de los principales obstáculos para el trabajo decente, la justicia social y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (ALC). En 2025, la tasa de informalidad laboral para el conjunto de 15 países de América Latina se situó en 47,4 por ciento, 0,9 puntos porcentuales menos que en 2024 y el nivel más bajo desde 2019. A pesar de esta mejora, prácticamente una de cada dos personas ocupadas continúa desempeñándose en condiciones de informalidad. Más allá de este promedio, persisten profundas brechas entre países, territorios, categorías ocupacionales y ramas de actividad. La informalidad se concentra con mayor intensidad en las áreas rurales y en las actividades agropecuarias de baja productividad, lo que pone de relieve la persistencia de importantes diferencias territoriales y sectoriales (OIT 2026a, sobre la base del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe [SIALC] de la OIT).

Esta heterogeneidad revela que la informalidad no puede tratarse como un único problema de registro. Las diferencias sectoriales en los niveles de informalidad reflejan no solo distintas capacidades productivas y de cumplimiento, sino también diferentes configuraciones de poder y relaciones laborales: la disponibilidad de oportunidades alternativas de empleo e ingresos para las personas trabajadoras, su grado de organización, voz y representación, el grado de concentración del poder de contratación y el alcance efectivo de la negociación colectiva y de otras instituciones laborales. La informalidad comprende situaciones diversas: trabajadores asalariados sin protección laboral o de seguridad social, personas por cuenta propia que operan en unidades económicas informales, trabajo familiar auxiliar, ocupación informal dentro de empresas formales, trabajo doméstico remunerado en los hogares y unidades productivas con distintos niveles de productividad, capacidad de gestión e integración a los mercados. También se superpone con desigualdades de género, edad, origen étnico-racial, condición migratoria y territorio, así como con transiciones tecnológicas y ambientales que distribuyen de manera desigual los costos y las oportunidades. Las políticas horizontales —como la simplificación administrativa, la inspección, la protección social, la formación profesional o los servicios empresariales— siguen siendo indispensables. No obstante, sus resultados dependen de la forma concreta en que se organiza la producción y el trabajo en cada sector, cadena de valor o territorio. Así, la estacionalidad de la agricultura, la contratación y subcontratación en la construcción, el trabajo a domicilio en la confección, la atomización del comercio minorista y la gestión algorítmica del trabajo en plataformas configuran barreras, relaciones laborales y puntos de entrada diferentes. El enfoque sectorial permite adaptar el marco general de formalización a esas configuraciones y articular actores, recursos, instrumentos y secuencias de implementación.

El propósito de esta nota es ofrecer fundamentos, criterios y orientaciones para incorporar el enfoque sectorial a las estrategias de transición a la economía formal en ALC. En particular, responde a cuatro preguntas: i) por qué el nivel sectorial resulta pertinente para promover la formalización; ii) cuál es el marco orientador de la OIT; iii) qué papel cumple la priorización de sectores dentro de una estrategia más amplia de transformación productiva y trabajo decente, y iv) cómo articular políticas horizontales y sectoriales y traducirlas, mediante el diálogo social tripartito y la coordinación interinstitucional, en estrategias u hojas de ruta integradas y ejecutables.

A efectos de esta nota, el enfoque sectorial se utiliza en un sentido operativo amplio para referirse al nivel meso de análisis e intervención. En sentido estadístico, esta nota entiende por sector económico una agrupación de unidades productivas según la actividad económica que realizan, organizada conforme a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (OIT, s. f.). La unidad de trabajo puede ser un sector o subsector definido estadísticamente y, cuando la naturaleza del problema lo requiera, una cadena de valor o de suministro, un clúster o una configuración sector-territorio. En estos ámbitos pueden coexistir entidades de la economía social y solidaria (ESS), que se basan, entre otros, en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia y la primacía de las personas y el fin social

sobre el capital. La ESS no constituye por sí misma un sector económico; sus entidades operan en todos los sectores de la economía y pueden estar presentes en distintas ramas de actividad y cadenas de valor (OIT 2022a; OIT 2026k). Estas unidades no son equivalentes: cada intervención debe precisar cuál adopta, justificar su pertinencia y establecer cómo se relaciona con las políticas, instituciones y sistemas nacionales. El valor añadido de la perspectiva de la OIT consiste en vincular la transformación productiva con el empleo pleno y productivo, la formalización y el trabajo decente, incorporando desde el diagnóstico las normas internacionales del trabajo, los derechos laborales, la protección social, el desarrollo de competencias, la igualdad y el diálogo social tripartito (OIT 2015; OIT 2024b; OIT 2026j).

Una estrategia u hoja de ruta sectorial constituye la aplicación concreta de este enfoque en un ámbito determinado. Traduce el diagnóstico en objetivos, prioridades e intervenciones articuladas; define responsabilidades, recursos y mecanismos de gobernanza y diálogo social, y establece una secuencia de implementación, seguimiento, evaluación y aprendizaje. En este sentido, el enfoque sectorial orienta la manera de analizar y abordar la formalización, mientras que la estrategia o la hoja de ruta organiza su aplicación operativa en el ámbito seleccionado.

La nota se apoya en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la OIT (en adelante, Recomendación núm. 204), la Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030 (en adelante, FORLAC 2.0), la Resolución relativa a la discusión general sobre los medios de abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 113.ª reunión, celebrada en 2025 (en adelante, Resolución de 2025), la Declaración de Punta Cana, la Resolución sobre las estadísticas de la economía informal de la 21.ª CIET y otros instrumentos y documentos pertinentes de la OIT; revisa publicaciones de la OIT, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); contrasta la literatura empírica sobre formalización y apoyo empresarial; incorpora los resultados del estudio de la OIT sobre microempresas transicionales en Colombia y el Perú para orientar la focalización diferenciada dentro de los sectores, y sistematiza experiencias recientes de Colombia, el Perú y la Argentina. La igualdad de género y la transición justa se tratan como criterios transversales de diagnóstico, priorización, diseño, gobernanza y evaluación, y no como apartados aislados.

La idea central de esta nota es que el enfoque sectorial, tanto en materia de formalización como, de manera más amplia, de promoción del trabajo decente, no sustituye las políticas nacionales ni las medidas de alcance universal, sino que las complementa. Su valor radica en permitir que el marco integrado de formalización se adapte a las necesidades, restricciones, oportunidades y capacidades específicas de los distintos ámbitos sectoriales y, mediante el diálogo social tripartito y la coordinación interinstitucional, se traduzca en una secuencia operativa y coherente de intervenciones en las cuatro áreas de política de FORLAC 2.0: desarrollo productivo; empleo y desarrollo de competencias; protección social, y reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales, junto con sanciones e incentivos para la formalización. Estas intervenciones deben incorporar transversalmente la igualdad de género, la juventud, la transición justa y la sostenibilidad medioambiental y, según las características de cada sector y territorio, prestar especial atención a otros factores de inclusión y no discriminación, como la condición migratoria, el origen étnico-racial, la discapacidad y las desigualdades territoriales.

La nota se organiza en cuatro capítulos, que responden sucesivamente a esas preguntas. El capítulo 1 examina la heterogeneidad sectorial de la informalidad, su relación con la productividad y la evidencia sobre intervenciones sectoriales; el capítulo 2 presenta el marco orientador de la OIT, desde la Recomendación núm. 204 hasta FORLAC 2.0 y la Declaración de Punta Cana; el capítulo 3 aborda la función de la priorización sectorial y ofrece orientaciones metodológicas para llevarla a cabo, y el capítulo 4 desarrolla las condiciones de gobernanza, articulación de políticas y diseño de estrategias u hojas de ruta —incluida la focalización diferenciada de las unidades económicas dentro de cada sector—, e ilustra su aplicación con experiencias de Colombia y la Argentina. Por último, las conclusiones sintetizan los principales mensajes de la nota.



# 1

# ¿Por qué adoptar un enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal?

© OIT

## 1.1 La informalidad es heterogénea en sus manifestaciones, causas y grupos afectados

La Recomendación núm. 204 define la economía informal de manera amplia: comprende las actividades económicas de trabajadores y unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas o no lo están suficientemente por sistemas formales (OIT 2015). Este marco normativo se complementa, en el plano estadístico, con la Resolución sobre las estadísticas de la economía informal, adoptada por la 21.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 2023. La Resolución define la economía informal como el conjunto de actividades productivas informales realizadas por personas o unidades económicas, estén o no orientadas a generar remuneración o beneficio. Para su medición, distingue entre la informalidad vinculada a las actividades productivas de las personas y la correspondiente a las unidades económicas. La ocupación informal comprende las actividades realizadas para producir bienes o prestar servicios por remuneración o beneficio que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas por arreglos formales; su identificación considera la situación en la ocupación y la cobertura efectiva de las disposiciones normativas pertinentes. Por su parte, las unidades económicas se clasifican, en función del destino previsto de su producción y su estatuto formal, en tres sectores mutuamente excluyentes: el sector formal, que comprende las unidades formalmente reconocidas como productoras de bienes y servicios y, por tanto, cubiertas por sistemas formales; el sector informal, integrado por unidades cuya producción se destina principalmente al mercado con el fin de generar ingresos o beneficios, pero que no están formalmente reconocidas, y el sector comunitario y de hogares que producen para el uso propio (en adelante, sector de hogares), que agrupa a los hogares, incluidos los que contratan trabajo doméstico remunerado, y a las organizaciones no formales sin fines de lucro, cuya producción se destina principalmente al uso final propio o de otros hogares, sin el propósito de generar ingresos o beneficios. Ambas dimensiones están relacionadas, pero no son equivalentes: la ocupación informal puede encontrarse en los tres sectores, incluido el sector formal (OIT 2023a).

Estas categorías permiten examinar la informalidad tanto desde las personas como desde las unidades económicas en las que trabajan. Su aplicación muestra que la incidencia y la composición de la informalidad varían según la actividad económica, la situación en la ocupación y el sector al que pertenece la unidad económica.

La evidencia regional confirma esta heterogeneidad según la rama de actividad y la situación en la ocupación. Mientras la tasa de ocupación informal en los 15 países de América Latina considerados alcanza el 47,4 por ciento en 2025, se eleva considerablemente en la agricultura, silvicultura, caza y pesca (80,4 por ciento) y en la construcción (70,4 por ciento). También se sitúa por encima del promedio en el comercio, restaurantes y hoteles (51,8 por ciento) y en transporte y comunicaciones (48,7 por ciento). En contraste, los menores niveles se registran en minas, industria manufacturera, electricidad y servicios financieros (31,3 por ciento) y en los servicios comunales, sociales y personales (36,0 por ciento). Según la situación en la ocupación, las tasas son particularmente elevadas entre las personas trabajadoras por cuenta propia (79,3 por ciento) y en el trabajo doméstico remunerado (75,6 por ciento), frente al 31,9 por ciento entre las personas asalariadas. Estas diferencias evidencian la heterogeneidad sectorial de la informalidad y la necesidad de considerar las características específicas de cada sector en el diseño de las intervenciones. Asimismo, las mujeres siguen concentrándose de manera desproporcionada en segmentos de baja productividad y elevada vulnerabilidad, como el trabajo doméstico remunerado y el trabajo por cuenta propia de subsistencia, mientras que la informalidad continúa presentando una mayor incidencia en las áreas rurales (OIT 2026a, sobre la base de SIALC/OIT).

Los patrones mencionados confirman que la informalidad no constituye una realidad homogénea ni responde a una causa única. La Recomendación núm. 204 reconoce que la economía informal existe en todos los sectores de la economía y que los trabajadores y las unidades económicas presentan características, circunstancias y necesidades diversas. Por ello, establece que las estrategias de transición deben sustentarse en un diagnóstico adecuado de los factores, características, causas y circunstancias de la informalidad y combinar un marco integrado de políticas con enfoques específicos que permitan responder a esa diversidad (OIT 2015).

La Resolución de 2025 refuerza esta perspectiva al señalar que determinados trabajadores, grupos, sectores y tipos de unidades económicas están expuestos de manera desproporcionada a la informalidad y enfrentan obstáculos específicos para transitar a la formalidad. Entre ellos se encuentran las personas trabajadoras por cuenta propia, quienes se desempeñan en formas atípicas de ocupación, las micro y pequeñas unidades económicas y trabajadores de sectores y actividades como la agricultura y el trabajo rural, la construcción, la minería, el trabajo doméstico y de cuidados, el trabajo a domicilio, la venta ambulante y el reciclaje. Asimismo, las mujeres, las personas jóvenes y de edad, las personas migrantes y refugiadas, los pueblos indígenas y tribales y las personas con discapacidad pueden enfrentar desventajas adicionales que requieren respuestas específicas (OIT 2025a).

El trabajo infantil constituye una de las expresiones más graves de los déficits de trabajo decente que pueden coexistir con la informalidad. El análisis armonizado realizado para seis países de la región encuentra una asociación entre la ocupación informal de las personas adultas responsables del hogar y una mayor probabilidad de trabajo infantil; esta asociación es más intensa en las zonas rurales y, entre los sectores analizados, en la agricultura. Los resultados no implican una relación uniforme ni exclusivamente causal, pero muestran que los diagnósticos sectoriales deberían examinar este riesgo cuando confluyen producción familiar, ingresos adultos bajos o inestables, cobertura limitada de protección social y escasa capacidad institucional y de inspección (OIT 2026l).

En el caso de las personas trabajadoras migrantes, estas desventajas pueden traducirse en barreras adicionales para acceder a la ocupación formal, la protección social, la información sobre sus derechos, la representación y el acceso efectivo a la justicia, especialmente cuando el trabajo se desarrolla en actividades temporales, estacionales o caracterizadas por una elevada movilidad laboral. Estas condiciones refuerzan la necesidad de que las estrategias de formalización incorporen las particularidades de la migración laboral y aseguren la protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, en consonancia con la Recomendación núm. 204, que identifica expresamente a las personas migrantes entre quienes requieren especial atención e incorpora las políticas de migración laboral que promueven el trabajo decente y el acceso efectivo a la justicia dentro del marco integrado de políticas (OIT 2015).

La dimensión de género requiere, a su vez, ser considerada de forma transversal. Las diferencias entre mujeres y hombres no siempre son visibles en las tasas agregadas de informalidad, pero se hacen más evidentes al examinar su distribución entre sectores, ocupaciones y posiciones en la ocupación. Las mujeres se concentran en mayor medida en el trabajo doméstico, el comercio, determinados servicios y eslabones de la confección y de los sistemas agroalimentarios; en estos últimos, persisten brechas en el acceso a activos, financiamiento, servicios y oportunidades productivas (FAO 2025). En los distintos sectores, enfrentan además barreras asociadas, entre otros factores, a la distribución desigual del trabajo de cuidados no remunerado y al acceso a mercados y representación. Los hombres, por su parte, tienen una mayor presencia en actividades como la construcción, el transporte y las industrias extractivas, en las que adquieren especial relevancia determinados riesgos de seguridad y salud en el trabajo. Estas diferencias muestran que una política aparentemente «neutral» puede producir efectos desiguales si no identifica quiénes participan en cada actividad, bajo qué modalidades de trabajo y con qué acceso a recursos, derechos, servicios y protección.

La heterogeneidad de la informalidad tiene, por tanto, una implicación directa para el diseño de las políticas. Una estrategia uniforme difícilmente puede responder a configuraciones productivas, relaciones de trabajo y déficits de trabajo decente tan distintos. La Resolución de 2025 destaca la pertinencia de enfoques integrados sectoriales y de medidas específicas para determinados grupos y tipos de unidades económicas, dentro de estrategias nacionales coherentes de formalización. Esto supone combinar acciones para elevar la productividad en sectores y unidades económicas de baja productividad y alta informalidad, mediante inversión, fortalecimiento de capacidades, aprendizaje permanente e innovación, con medidas orientadas a promover el trabajo decente, extender la protección social, fortalecer la educación y la formación, ampliar la cobertura efectiva de los marcos normativos y mejorar la inspección y el cumplimiento de la legislación laboral, todo ello mediante el diálogo social y con respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT 2015; OIT 2025a).

La Recomendación núm. 204 sitúa expresamente las políticas sectoriales, el desarrollo productivo, la protección social, la formación, la inspección, la igualdad y el acceso a la justicia dentro de un mismo marco integrado.

Entre las formas organizativas presentes en esta realidad heterogénea se encuentran las cooperativas, asociaciones y otras entidades de la economía social y solidaria (ESS). La ESS comprende entidades que operan en todos los sectores de la economía y que pueden presentar distintos grados de reconocimiento jurídico, sostenibilidad productiva, formalización de las personas trabajadoras, ejercicio de derechos y cobertura de protección social. Por ello, el registro o reconocimiento formal de una entidad no debe utilizarse como sustituto de la medición del trabajo decente: el diagnóstico sectorial debe considerar conjuntamente la situación de la organización y la de las personas que trabajan en ella. Al mismo tiempo, las formas colectivas pueden facilitar la organización, el acceso a mercados y servicios y la interlocución institucional, siempre que cuenten con un entorno normativo y de políticas adecuado (OIT 2022a; OIT 2026k).

Para ordenar estas diferencias y vincularlas con sus implicaciones de política, el cuadro 1 sintetiza las principales dimensiones de heterogeneidad que deben considerarse al diseñar respuestas sectoriales diferenciadas.

**▶Cuadro 1. Dimensiones de heterogeneidad que justifican respuestas sectoriales diferenciadas**

| Dimensión | Qué cambia entre sectores | Implicación para la política |
|---|---|---|
| **Estructura productiva y organización de la producción** | Tamaño y heterogeneidad de las unidades económicas; niveles de productividad y tecnología; intensidad de capital y trabajo; organización de la producción y del trabajo: continua, estacional, por proyectos o en función de la demanda; grado de formalización empresarial, y posición dentro de las cadenas de valor y de suministro. | Adaptar los instrumentos, su intensidad, secuencia y metas a las capacidades y restricciones de los distintos segmentos productivos; combinar medidas de formalización con desarrollo productivo, tecnología, financiamiento, servicios empresariales y acceso a mercados. |
| **Situación en la ocupación y formas de empleo** | Peso relativo del empleo asalariado, el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar auxiliar, el trabajo a domicilio y otras formas de empleo; duración y estabilidad de las relaciones de trabajo; formas de contratación, subcontratación y organización del trabajo, y presencia de trabajo mediante plataformas digitales. | Adecuar la protección social, la regulación laboral, la inspección, los mecanismos de cumplimiento y las modalidades de acceso a derechos y prestaciones a las distintas situaciones en la ocupación y formas de empleo, evitando vacíos de protección. |
| **Cadenas de valor, cadenas de suministro y relaciones entre unidades económicas** | Grado de integración y fragmentación de las cadenas; relaciones entre empresas tractoras, proveedores, contratistas, subcontratistas y unidades de menor escala; concentración del poder de mercado; trazabilidad; estándares productivos y laborales, y distribución de riesgos y beneficios a lo largo de la cadena. | Identificar responsabilidades y puntos de entrada a lo largo de la cadena; promover encadenamientos productivos inclusivos, trazabilidad y estándares laborales, y utilizar las relaciones comerciales y de suministro como palanca para elevar productividad, cumplimiento y formalización. |
| **Territorio** | Dispersión o concentración geográfica de las actividades; acceso a infraestructura, conectividad, servicios públicos y mercados; capacidades de los gobiernos subnacionales; movilidad laboral, y configuración territorial de las cadenas de producción y suministro. | Articular políticas nacionales, sectoriales y territoriales; adaptar la provisión de servicios, inspección y protección social a contextos de dispersión y movilidad, y fortalecer las capacidades institucionales en los territorios donde se concentra la actividad económica. |
| **Género, ciclo de vida, condición migratoria y otros factores de desigualdad** | Segregación sectorial y ocupacional; distribución desigual del trabajo de cuidados; acceso a activos, financiamiento, formación y mercados; edad; condición migratoria y movilidad laboral; origen étnico-racial; discapacidad; discriminación, y desigualdades en organización, voz y representación. | Desagregar la información, cuando sea posible, por sexo, edad, condición migratoria, territorio y otros factores pertinentes; identificar barreras específicas; incorporar medidas de igualdad y no discriminación, y asegurar la participación efectiva de los grupos afectados en el diseño, implementación y seguimiento de las intervenciones. |

| Dimensión | Qué cambia entre sectores | Implicación para la política |
|---|---|---|
| **Diálogo social, organización y representación** | Grado de organización de trabajadores y empleadores; cobertura y nivel de la negociación colectiva; existencia y capacidad de instituciones bipartitas o tripartitas; representación de trabajadores y unidades económicas de la economía informal; tradición de diálogo sectorial; confianza entre los actores y capacidad para alcanzar y ejecutar acuerdos. | Basar la gobernanza sectorial en el diálogo social; fortalecer la organización, la voz y la representación; aprovechar y reforzar las instituciones sectoriales existentes; asegurar una participación efectiva y equilibrada de los interlocutores sociales y de los actores de la economía informal, y establecer mecanismos claros de seguimiento y rendición de cuentas. |
| **Riesgos ambientales y transformación productiva** | Exposición al cambio climático; intensidad en el uso de recursos; riesgos ambientales y de seguridad y salud en el trabajo; procesos de descarbonización; cambios tecnológicos; aparición, transformación o desaparición de ocupaciones, y potencial de generación de empleos verdes. | Incorporar medidas de adaptación y mitigación, reconversión y desarrollo de competencias, protección de ingresos y protección social, seguridad y salud en el trabajo y diálogo social, aplicando un enfoque de transición justa que anticipe y gestione los efectos distributivos de la transformación. |

**Fuente**: Elaboración propia con base en OIT (2015, 2024a, 2024b, 2025a, 2025b y 2026a).

## ▶ 1.2 La distribución sectorial revela barreras y oportunidades distintas

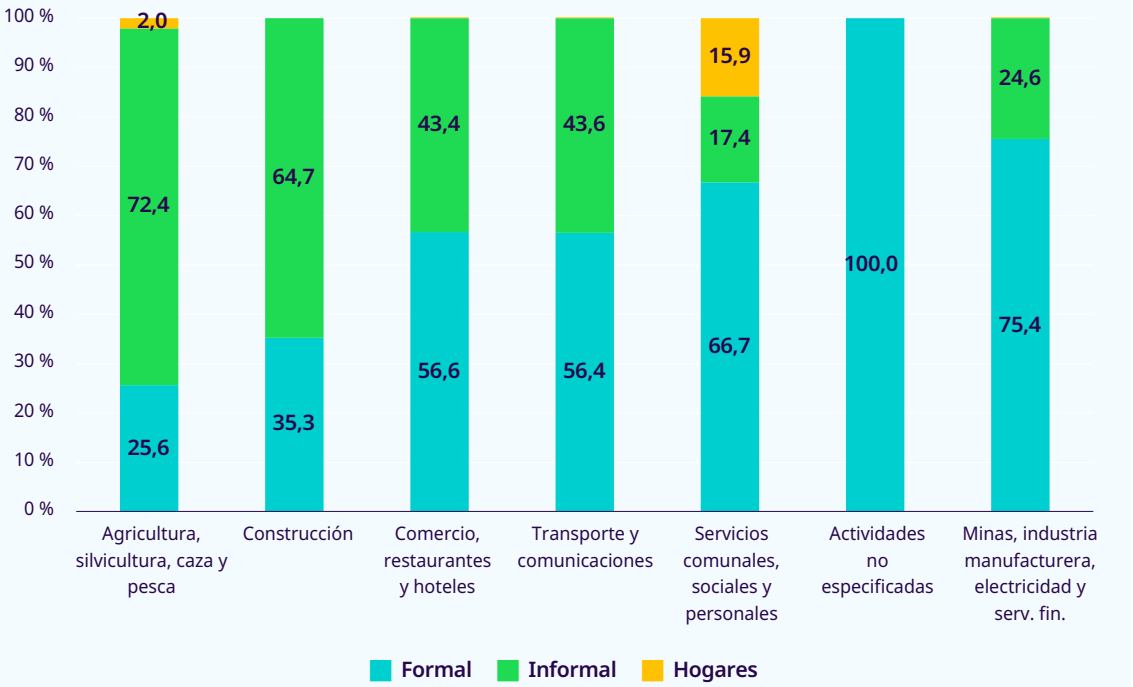
Las ramas de actividad concentran combinaciones específicas de informalidad, productividad y organización del trabajo. Para conocer dónde se ubica la ocupación informal en cada rama, el gráfico 1 la distribuye según el sector de la unidad económica en que se desarrolla la actividad: formal, informal o de hogares. Esta lectura complementa la tasa de ocupación informal, pues indica si el desafío se concentra en la formalización de las unidades económicas, en la formalización de los empleos dentro del sector formal o en las relaciones de trabajo establecidas directamente con los hogares.

La composición de la ocupación informal presenta diferencias importantes según la rama de actividad y el sector al que pertenecen las unidades económicas en las que se desarrolla la actividad. En agricultura, silvicultura, caza y pesca, el 72,4 por ciento de la ocupación informal se concentra en unidades económicas del sector informal; en la construcción, esta proporción alcanza el 64,7 por ciento. Esto sugiere que, en estas ramas, el desafío de la formalización está estrechamente relacionado con las características y condiciones de formalización de las unidades económicas. Al mismo tiempo, la presencia de ocupación informal en el sector formal —25,6 por ciento en agricultura, silvicultura, caza y pesca y 35,3 por ciento en construcción— muestra que la formalización de las unidades económicas no agota el desafío y que también es necesario abordar los déficits de formalización de la ocupación.

En comercio, restaurantes y hoteles, y en transporte y comunicaciones, más de la mitad de la ocupación informal se encuentra en el sector formal (56,6 por ciento y 56,4 por ciento, respectivamente). Esta proporción aumenta al 75,4 por ciento en el agregado de minas, industria manufacturera, electricidad y servicios financieros. Estos resultados muestran que la pertenencia de una unidad económica al sector formal no garantiza necesariamente la formalidad de sus empleos, por lo que las políticas deben combinar medidas de formalización empresarial con acciones orientadas al registro de trabajadores, el cumplimiento de la normativa laboral y la extensión efectiva de la protección social.

Por su parte, los servicios comunales, sociales y personales presentan una composición particular: el 66,7 por ciento de la ocupación informal se ubica en el sector formal, el 17,4 por ciento en el sector informal y el 15,9 por ciento en los hogares. La participación de estos últimos refleja la importancia de considerar instrumentos específicos para la formalización de las relaciones laborales desarrolladas directamente en los hogares, como las referidas a las tareas de cuidado y limpieza, entre otras.

**Gráfico 1. Composición de la ocupación informal según sector formal, informal y de hogares, América Latina y el Caribe, 2025** (en porcentaje)




**Nota**: Se incluyen 15 países según disponibilidad; la Argentina comprende áreas urbanas.
**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos de SIALC/OIT.

En conjunto, los resultados confirman la heterogeneidad de la informalidad según sectores económicos y la necesidad de una estrategia integral de formalización con enfoque sectorial.

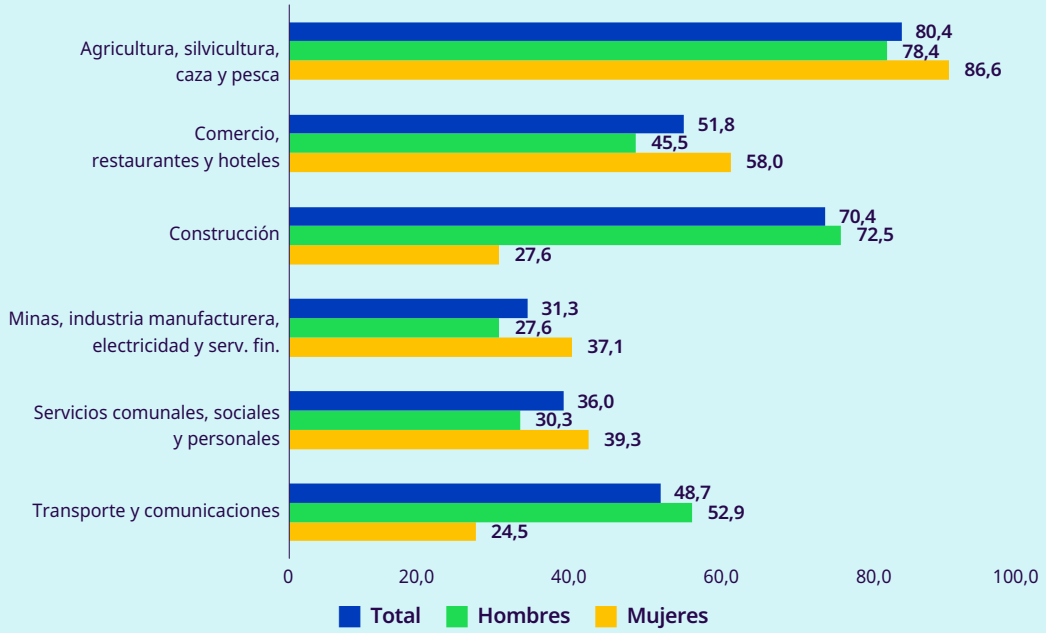
Los contrastes observados reflejan diferencias en la organización productiva, la estructura de los mercados de trabajo, los costos de cumplimiento y el poder de negociación de trabajadores y empleadores. En la agricultura inciden la dispersión territorial, la estacionalidad, los ingresos irregulares y mayormente reducidos, la agricultura familiar y el trabajo no remunerado, la movilidad de personas trabajadoras temporales y migrantes y las limitadas alternativas de empleo, que reducen el poder de negociación de quienes trabajan en el sector. En la construcción, las cadenas de subcontratación, las obras pequeñas, la alta rotación y los riesgos laborales. En el comercio, la atomización de micronegocios, el uso del espacio público y la relación entre horarios extensos y cuidados. En la manufactura y la confección, la subcontratación, el trabajo a domicilio, la competencia de importaciones, los estándares y la trazabilidad. Estas diferencias no son nuevas: históricamente, sectores como la agricultura recibieron un tratamiento regulatorio diferenciado precisamente por las particularidades de su organización productiva y de sus relaciones laborales. El enfoque sectorial ofrece un nivel de intervención que permite actuar sobre estas reglas, vínculos, servicios y mercados, manteniendo la coherencia con las políticas nacionales.

Así, mientras que en la agricultura y la construcción adquieren mayor relevancia las intervenciones dirigidas a las unidades económicas informales, en otras ramas resulta fundamental abordar la ocupación informal existente dentro del sector formal. Esto requiere articular políticas de desarrollo productivo y formalización de unidades económicas con medidas de protección social y cumplimiento efectivo de los derechos laborales.

### ▶Perspectiva de género en el análisis sectorial

La información desagregada por sexo muestra patrones muy diferentes en cuanto a la incidencia de la ocupación informal. En cuatro de las seis ramas, la tasa de ocupación informal de las mujeres supera a la de los hombres: agricultura, silvicultura, caza y pesca (86,6 frente a 78,4 por ciento); comercio, restaurantes y hoteles (58,0 frente a 45,5 por ciento); servicios comunales, sociales y personales (39,3 frente a 30,3 por ciento), y el agregado de minas, industria manufacturera, electricidad y servicios financieros (37,1 frente a 27,6 por ciento). La brecha más amplia en desmedro de las mujeres se registra en comercio, restaurantes y hoteles (12,5 puntos porcentuales). La relación se invierte en construcción (27,6 frente a 72,5 por ciento) y en transporte y comunicaciones (24,5 frente a 52,9 por ciento). En la construcción, la menor tasa femenina debe leerse junto con una participación de las mujeres de apenas un 4 por ciento del empleo. El gráfico 2 presenta estas tasas por rama de actividad.

**Gráfico 2. Tasa de ocupación informal según sexo y rama de actividad, América Latina y el Caribe, 2025** (en porcentaje)




**Nota**: Se incluyen 15 países según disponibilidad; la Argentina comprende áreas urbanas. La tasa de informalidad femenina en la construcción debe interpretarse con cautela debido a la muy baja participación de las mujeres en el sector, que se concentra sobre todo en ocupaciones más calificadas.

**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos de SIALC/OIT.

Estas diferencias sectoriales también condicionan la relación entre informalidad y productividad. Los procesos productivos, las condiciones de acceso a mercados, financiamiento y servicios, las relaciones de trabajo y las capacidades institucionales propias de cada sector inciden tanto en las posibilidades de elevar la productividad como en la capacidad de las personas trabajadoras y las unidades económicas para avanzar hacia la formalidad y sostenerse en ella. Esta relación constituye, por tanto, un fundamento adicional para adaptar las estrategias de formalización a las características de cada sector, cadena de valor y territorio.

## Informalidad y productividad: una relación bidireccional con implicaciones sectoriales

La informalidad y la productividad están estrechamente relacionadas, pero no existe una secuencia única ni automática entre ambas. La baja productividad puede limitar la capacidad de una unidad económica para cubrir de manera sostenible los costos recurrentes asociados con la operación

formal, cumplir estándares laborales, tributarios, sanitarios, ambientales o de calidad e ingresar a mercados más exigentes. A su vez, operar fuera de los sistemas formales puede restringir el acceso a financiamiento, tecnología, servicios de desarrollo empresarial, formación, programas públicos, mercados y relaciones comerciales más estables, lo que puede frenar la inversión, el aprendizaje y el crecimiento. En consecuencia, las mejoras de productividad pueden facilitar la transición a la formalidad y la formalización puede ampliar el acceso a recursos que favorecen la productividad (OIT 2026a); ninguno de estos resultados, sin embargo, se produce de manera automática (OIT 2026a; Ulyssea 2018 y 2020). El gráfico 3 sintetiza esta relación.

**Gráfico 3. Relación bidireccional entre formalización y productividad**




**Fuente**: Elaboración propia con base en Ulyssea (2018 y 2020) y OIT (2024b, 2026a y 2026b).

La relación entre productividad e informalidad también es heterogénea. Las empresas formales e informales no conforman dos grupos completamente separados: pueden existir unidades con niveles de productividad similares, pero con diferentes trayectorias de crecimiento, acceso a recursos e incentivos para cumplir. En la economía informal coexisten unidades de subsistencia con capacidades productivas muy limitadas, unidades que enfrentan barreras regulatorias o de acceso a servicios y unidades que poseen ciertas capacidades para cumplir, pero operan bajo una estructura de incentivos que no favorece la formalización. Estas situaciones no deben entenderse como categorías rígidas, sino como perspectivas complementarias que ayudan a explicar por qué una misma intervención puede producir resultados diferentes (OIT 2026a; Ulyssea 2018 y 2020).

Esta heterogeneidad refuerza la pertinencia del enfoque sectorial. Los costos y beneficios de la formalidad, los estándares productivos y laborales, las oportunidades de mercado, la disponibilidad de servicios comunes y las relaciones entre empresas y trabajadores varían entre sectores, cadenas de valor y territorios. El nivel sectorial permite identificar restricciones compartidas, aprovechar relaciones económicas propias de la cadena y coordinar intervenciones productivas, laborales y de cumplimiento adaptadas a sus distintos segmentos (OIT 2024b; Ghezzi 2020; Quicaña y Rodríguez 2024).

El patrón sectorial del crecimiento también importa para la formalización agregada. Una misma tasa de crecimiento económico puede producir resultados diferentes según qué actividades se expandan, sus niveles de informalidad y productividad y su capacidad para absorber trabajadores. En términos analíticos, la informalidad puede reducirse por un margen intrasectorial (*within*), cuando disminuye dentro de cada sector, y por un margen de reasignación intersectorial (*between*), cuando el empleo se desplaza hacia sectores con menor informalidad y mejores condiciones de trabajo. Ambos márgenes deben considerarse conjuntamente: una intervención puede mejorar los resultados del sector económico priorizado y, al mismo tiempo, producir efectos indirectos o desplazamientos hacia otras actividades, eslabones o territorios. Por ello, el seguimiento no debería limitarse a la tasa de informalidad del sector intervenido, sino considerar también la creación neta de ocupación formal y la contribución de los cambios en la composición sectorial del empleo a la informalidad agregada (Chacaltana, Bonnet y García 2022; McMillan y Rodrik 2011; OIT 2026i).

**▶Implicación para el enfoque sectorial**

El diagnóstico sectorial debe examinar conjuntamente las restricciones a la productividad, las barreras para la formalización y los déficits de trabajo decente, distinguiendo entre segmentos de trabajadores y unidades económicas. El objetivo no es asumir que un aumento de productividad producirá automáticamente la formalización, sino construir una trayectoria explícita que combine capacidades productivas, derechos, protección, incentivos y cumplimiento.

## ▶1.3 ¿Qué sugiere la evidencia sobre la pertinencia y el diseño de intervenciones sectoriales para promover la formalización?

Sobre esta base, la evidencia disponible no permite establecer, de manera general, que una intervención sectorial sea por sí misma más efectiva que una política horizontal. Sí sugiere, sin embargo, que el nivel sectorial constituye una escala especialmente prometedora para diseñar e implementar determinadas intervenciones de formalización, particularmente cuando las causas de la informalidad, los déficits de trabajo decente y las restricciones a la productividad están estrechamente vinculados con la forma en que se organiza la producción y el trabajo en un sector, cadena de valor o territorio.

Esta pertinencia se sustenta en tres argumentos complementarios. Primero, la heterogeneidad sectorial hace que un mismo instrumento —formación, financiamiento, protección social, regulación, inspección o servicios de desarrollo empresarial— enfrente restricciones y produzca resultados diferentes según la estructura productiva, las relaciones de trabajo y las capacidades de las unidades económicas. Segundo, muchas de las barreras que limitan simultáneamente la productividad, el trabajo decente y la formalización responden a fallas de coordinación específicas de sectores y cadenas de valor, que requieren la actuación conjunta de distintas entidades públicas, organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros actores económicos. Tercero, el ámbito sectorial permite combinar instrumentos, identificar complementariedades y ajustar las intervenciones mediante procesos de diálogo social, implementación y aprendizaje. Esta orientación es coherente con las políticas modernas de desarrollo productivo, FORLAC 2.0, la metodología de Mesas Ejecutivas de la OIT y la Resolución de 2025, que destaca la importancia de enfoques integrados y sectoriales o específicos para responder a la heterogeneidad de la informalidad (Ghezzi y Quicaña 2021; OIT 2024b y 2024c; BID 2024; OIT 2025a). La OIT señala expresamente que las Mesas Ejecutivas buscan identificar cuellos de botella de productividad y trabajo decente en sectores o cadenas y resolver problemas de coordinación mediante diálogo social y trabajo conjunto (OIT 2024c).

La evidencia causal disponible es más abundante para instrumentos o componentes específicos que para estrategias sectoriales integradas que combinan simultáneamente múltiples políticas y actores. Las reformas de registro y simplificación, por ejemplo, pueden reducir costos y aumentar el registro, pero sus efectos sobre la formalización sostenida y el desempeño empresarial suelen ser modestos o heterogéneos cuando no existen beneficios, capacidades o incentivos adicionales (Bruhn y McKenzie 2014). La capacitación empresarial muestra, en promedio, efectos positivos pero moderados sobre ventas y beneficios, con resultados que dependen del contenido, la intensidad, la población destinataria y la modalidad de provisión (McKenzie y Woodruff 2014; McKenzie 2021).

Existe además evidencia especialmente relevante para el diseño sectorial. En el sector de autopartes de Colombia, Iacovone, Maloney y McKenzie (2022) compararon servicios de asesoría individual con una modalidad grupal. Ambos tratamientos mejoraron las prácticas de gestión en alrededor de 8 a 10 puntos porcentuales; la modalidad grupal produjo aumentos significativos de ventas, beneficios y productividad laboral y tuvo un costo aproximado de un tercio del correspondiente a la asesoría individual. El estudio no demuestra que toda política sectorial sea más efectiva, pero sí ilustra cómo la focalización en empresas de un mismo sector, el aprendizaje entre pares y la adaptación de la asistencia técnica a problemas comunes pueden mejorar la pertinencia y escalabilidad de una intervención.

Las revisiones más amplias de servicios de apoyo empresarial también encuentran efectos positivos promedio sobre el desempeño de las empresas, la productividad y, en algunos casos, el empleo, aunque con una heterogeneidad considerable y con evidencia todavía insuficiente para determinar qué combinación de instrumentos funciona mejor y bajo qué condiciones (Cravo y Piza 2019; Grimm y Paffhausen 2015). En consecuencia, el argumento a favor del enfoque sectorial no descansa en que exista un instrumento sectorial universalmente superior, sino en la posibilidad de mejorar la focalización, adaptación, complementariedad y coordinación de instrumentos cuya efectividad depende del contexto.

El cuadro 2 organiza los principales hallazgos de esta evidencia y explicita sus implicaciones para el diseño de intervenciones sectoriales de formalización.

**▶Cuadro 2. Síntesis de la evidencia relevante para intervenciones sectoriales de formalización**

| Área de evidencia | Qué muestra la evidencia | Implicación para una intervención sectorial |
|---|---|---|
| **Registro, simplificación y formalización empresarial** | La reducción de costos y trámites puede incrementar el registro, pero por sí sola suele generar efectos modestos o heterogéneos sobre la formalización sostenida, la productividad y el empleo. Los beneficios esperados de la formalidad y la capacidad de cumplir obligaciones recurrentes son determinantes. | Identificar los trámites, licencias, registros, estándares y obligaciones que constituyen barreras efectivas en cada sector y segmento. Combinar simplificación con servicios, incentivos, desarrollo de capacidades y mecanismos de cumplimiento; no limitar la intervención al momento de entrada a la formalidad. |
| **Formación, asistencia técnica y mejora de la gestión** | La formación empresarial produce, en promedio, mejoras moderadas en ventas y beneficios, aunque con amplia heterogeneidad. En empresas de autopartes de Colombia, la asesoría individual y grupal mejoró las prácticas de gestión; la modalidad grupal mostró efectos significativos sobre ventas, beneficios y productividad laboral a un costo considerablemente menor. | Adaptar contenidos a procesos, tecnologías, estándares y brechas de competencias del sector; aprovechar modalidades grupales y aprendizaje entre pares cuando las empresas enfrentan problemas comunes; combinar formación con asistencia técnica y seguimiento. |
| **Servicios de desarrollo empresarial y financiamiento** | Las revisiones de programas de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas encuentran efectos positivos promedio sobre desempeño empresarial, productividad y, en algunos casos, empleo, pero con resultados muy heterogéneos. El financiamiento por sí solo tiende a producir resultados menos consistentes que intervenciones acompañadas de formación o servicios de desarrollo empresarial. | Evitar combinaciones uniformes o basadas exclusivamente en el crédito. Segmentar unidades económicas según necesidades y capacidades y combinar financiamiento con gestión, tecnología, calidad, asistencia técnica, acceso a mercados y otros servicios pertinentes al sector. |
| **Articulación productiva, cadenas de valor y acceso a mercados** | La literatura sobre políticas de desarrollo productivo y cadenas de valor destaca la coordinación, el desarrollo de proveedores, el aprendizaje, la adopción de estándares y la integración a mercados como mecanismos relevantes para elevar productividad y capacidades empresariales. | Analizar la estructura de la cadena, los vínculos entre empresas tractoras, proveedores y trabajadores y los principales cuellos de botella; utilizar estándares, trazabilidad, servicios comunes, tecnología, logística y relaciones comerciales como puntos de entrada para mejorar simultáneamente productividad, condiciones de trabajo y formalización. |
| **Diálogo social tripartito, coordinación interinstitucional y gobernanza sectorial** | El diálogo social tripartito constituye el marco de gobernanza para identificar problemas, acordar prioridades y acompañar la implementación de las intervenciones sectoriales. Su traducción en acciones requiere coordinación interinstitucional y puede apoyarse en herramientas operativas como las Mesas Ejecutivas, que permiten identificar causas, definir soluciones y responsabilidades y ajustar las intervenciones durante la ejecución. Las Mesas Ejecutivas no sustituyen a las instituciones de diálogo social y su evidencia disponible es principalmente de proceso y aprendizaje institucional. | Anclar la gobernanza sectorial en mecanismos de diálogo social tripartito, con participación efectiva del Gobierno y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y articular sus acuerdos con las instituciones responsables de implementarlos. Según el contexto, pueden utilizarse Mesas Ejecutivas u otras herramientas operativas para coordinar acciones, asignar responsabilidades y dar seguimiento a las soluciones. |

| Área de evidencia | Qué muestra la evidencia | Implicación para una intervención sectorial |
|---|---|---|
| **Resultados en empleo, formalización y trabajo decente** | Las intervenciones de apoyo empresarial pueden mejorar resultados intermedios sin traducirse automáticamente en nuevos empleos, empleos formales o mejores condiciones de trabajo. Las revisiones encuentran efectos sobre empleo generalmente modestos y heterogéneos. | No utilizar el registro, las ventas o la productividad como sustitutos de la formalización. Medir separadamente ocupación formal, cobertura de protección social, ingresos, estabilidad, derechos, seguridad y salud en el trabajo, organización y representación, además de productividad y desempeño empresarial; desagregar los resultados por sexo y otros grupos pertinentes. |

**Fuente**: Elaboración propia con base en Bruhn y McKenzie (2014); Grimm y Paffhausen (2015); Cravo y Piza (2019); McKenzie (2021); Iacovone, Maloney y McKenzie (2022); Ghezzi y Quicaña (2021); OIT (2024b, 2024c y 2025a); BID (2024), y Quicaña y Rodríguez (2024).

Como se resume en el cuadro 2, el caso colombiano ofrece una evidencia particularmente sólida: el experimento encontró mejoras similares, de 8 a 10 puntos porcentuales, en prácticas de gestión con asesoría individual y grupal, pero los efectos sobre ventas, beneficios y productividad laboral fueron más claros para la modalidad grupal. Asimismo, la literatura de servicios de apoyo empresarial encuentra resultados promedio positivos, pero advierte que todavía se sabe relativamente poco sobre qué intervención funciona mejor para qué tipo de empresa, lo que refuerza la necesidad de focalización, diagnóstico y experimentación.

## Principios que se desprenden para el diseño de intervenciones sectoriales de formalización

En conjunto, la evidencia empírica y las experiencias operativas sugieren cinco principios para el diseño de intervenciones sectoriales de formalización. Primero, partir de un diagnóstico del sector, la cadena de valor y el territorio que identifique las restricciones vinculantes y diferencie sus distintos segmentos de empresas y trabajadores. Segundo, seleccionar y adaptar los instrumentos a esas restricciones, evitando trasladar mecánicamente programas estandarizados de un sector a otro. Tercero, combinar de manera coherente intervenciones complementarias de desarrollo productivo, empleo y competencias, protección social y derechos, cumplimiento e incentivos, conforme al marco integrado de FORLAC 2.0. Cuarto, establecer mecanismos efectivos de diálogo social y coordinación institucional que permitan convertir el diagnóstico en acuerdos ejecutables y resolver cuellos de botella durante la implementación. Quinto, incorporar desde el inicio una teoría del cambio, una línea de base, indicadores diferenciados de productividad, formalización y trabajo decente, y mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar, escalar o discontinuar intervenciones.

Este último principio es especialmente coherente con la metodología de Mesas Ejecutivas: la OIT la concibe como un proceso de identificación de restricciones, cocreación e implementación en el que el aprendizaje durante la ejecución retroalimenta las políticas, en vez de asumir que el diagnóstico y la combinación de medidas pueden definirse completamente de antemano (OIT 2024c).

**▶Conclusión de la evidencia**

La evidencia disponible permite considerar el nivel sectorial como una escala especialmente prometedora para promover la transición a la economía formal, porque facilita adaptar las políticas a restricciones específicas, articular instrumentos complementarios, coordinar actores e instituciones y organizar procesos de diálogo social y aprendizaje alrededor de problemas concretos de un sector o cadena de valor. Esta conclusión no implica que las políticas sectoriales sustituyan las políticas nacionales y horizontales ni que sean, por definición, más efectivas. La evidencia causal continúa siendo más sólida para determinados instrumentos que para intervenciones sectoriales integradas que combinan múltiples políticas y actores. Por ello, los resultados dependerán de la calidad del diagnóstico, la combinación y secuencia de las intervenciones, la intensidad y focalización del apoyo, la capacidad institucional, el diálogo social, la calidad de la implementación y la utilización de evidencia para ajustar las acciones.

Estas conclusiones sobre diagnóstico, integración de políticas, coordinación y aprendizaje encuentran su marco normativo y estratégico en los instrumentos de la OIT que se presentan en el capítulo siguiente.



# 2

## ¿Cuál es el marco orientador de la OIT para promover la transición a la economía formal en los sectores económicos?

© OIT

## ▶ 2.1 El enfoque sectorial de la OIT y la triple vía de la Recomendación núm. 204

La acción sectorial forma parte del mandato de la OIT de promover el trabajo decente en ramas económicas concretas mediante normas, diálogo social, investigación y cooperación técnica. El valor añadido de este enfoque consiste en traducir principios universales a contextos donde la organización de la producción, los actores, los riesgos, las relaciones laborales y las transiciones tecnológicas o ambientales tienen características propias. No crea un régimen paralelo: articula los niveles nacional, sectorial, territorial y empresarial, y refuerza la coherencia entre políticas económicas, laborales, sociales y ambientales (OIT 2024b).

En este contexto, la acción sectorial orientada a la formalización se inscribe en el marco normativo general de la OIT para la transición a la economía formal, cuyo principal referente es la Recomendación núm. 204. Esta establece tres vías complementarias: i) facilitar la transición de trabajadores y unidades económicas desde la economía informal a la formal, preservando los medios de vida durante el proceso; ii) promover la creación, preservación y sostenibilidad de empresas y empleos decentes en la economía formal, y iii) prevenir la informalización de empleos y unidades que ya operan formalmente (OIT 2015). Esta «triple vía» va más allá de una política de regularización de lo existente, pues también exige ampliar la capacidad de la economía para generar ocupación formal y evitar retrocesos.

La Recomendación núm. 204 dispone que las estrategias se basen en diagnósticos adecuados, respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo, promuevan la igualdad de género y la no discriminación y se formulen mediante consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Asimismo, reconoce la diversidad de trabajadores y unidades económicas de la economía informal, y recomienda marcos integrados de política que combinen, entre otros, empleo, desarrollo productivo, protección social, formación, entorno empresarial, registro, acceso a servicios financieros, inspección e incentivos. Este marco ha sido reafirmado y actualizado recientemente por la Conferencia Internacional del Trabajo.

## ▶ 2.2 La Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2025 refuerza el enfoque sectorial

Diez años después de la adopción de la Recomendación núm. 204, la 113.ª reunión de la CIT (junio de 2025) adoptó una resolución que reafirma su vigencia y llama a acelerar su aplicación. La resolución reconoce la informalidad como obstáculo estructural para el trabajo decente y propone estrategias integradas y coordinadas, adaptadas a las circunstancias nacionales y basadas en el diálogo social. Entre las innovaciones que destaca se encuentran el uso de tecnologías, los enfoques sectoriales y la conexión de trabajadores y unidades económicas mediante cadenas de suministro (OIT 2025a).

La resolución identifica cuatro condiciones habilitantes: buena gobernanza y un marco regulatorio adecuado; organización, voz, representación y participación de quienes operan en la economía informal; un entorno propicio para empresas sostenibles, y mejores condiciones de trabajo y de vida. En noviembre de 2025, el Consejo de Administración examinó el plan de acción para el periodo 2026-2031 y solicitó avanzar en la preparación de una hoja de ruta global sobre la transición a la formalidad (OIT 2025d). Para los países de ALC, estos mandatos elevan la importancia de vincular las estrategias sectoriales con los marcos nacionales de formalización, los Programas de Trabajo Decente por País y las prioridades acordadas tripartitamente.

**▶Coherencia de políticas**

La eficacia de una estrategia sectorial de formalización depende, en primer lugar, de su capacidad para identificar y abordar las barreras y oportunidades específicas del sector y de sus distintos segmentos productivos y laborales. Al mismo tiempo, debe mantener una articulación coherente con las políticas, instituciones y sistemas nacionales de empleo, protección social, inspección del trabajo, formación profesional, desarrollo productivo y políticas sectoriales y ambientales. Esta articulación es fundamental para evitar que la intervención sectorial opere de manera aislada o genere mecanismos paralelos a los sistemas nacionales.

Asimismo, la estrategia debe adaptarse a las características de los territorios en los que se organiza la producción y el trabajo, considerando sus dinámicas económicas, sociales, institucionales, culturales y ambientales. Ello requiere reconocer las capacidades de los actores locales, las características de las cadenas de valor, las modalidades de trabajo y movilidad laboral, las desigualdades existentes y las capacidades institucionales disponibles. El diálogo social y la participación efectiva de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de otros actores pertinentes del sector, son esenciales para validar el diagnóstico, acordar prioridades, facilitar la implementación y ajustar las intervenciones a partir de la experiencia.

## ▶ 2.3 FORLAC 2.0, la Declaración de Punta Cana y el marco integrado de políticas

En el plano regional, estas orientaciones se concretan en FORLAC 2.0, la Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030 de la OIT, elaborada con participación tripartita. Parte de cuatro fallas que han limitado los avances en materia de formalización en la región: políticas inconexas o sin un objetivo explícito de formalización; políticas que no responden adecuadamente a la heterogeneidad de las personas trabajadoras y las unidades económicas; instituciones débiles o insuficientemente coordinadas, y limitada representación de los actores de la economía informal en el diseño y la implementación de las estrategias. Para abordarlas, propone un marco integrado que articula cuatro áreas de política: desarrollo productivo; empleo y desarrollo de competencias; protección social, y reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, junto con sanciones e incentivos para la formalización. El diálogo social y la cocreación ocupan un lugar central, mientras que la igualdad de género, la transición justa y la sostenibilidad medioambiental deben incorporarse transversalmente (OIT 2024b).

Este marco ofrece una traducción operativa de las implicaciones señaladas en el capítulo anterior. La evidencia examinada muestra que los resultados de las intervenciones dependen de identificar correctamente las restricciones que enfrentan los distintos sectores y segmentos, adaptar los instrumentos, combinar intervenciones complementarias y fortalecer la coordinación entre actores. FORLAC 2.0 organiza estas respuestas dentro de un marco común de políticas que debe aplicarse de manera simultánea y coordinada, pero adaptarse a las características productivas, laborales, institucionales y territoriales de cada sector o cadena de valor. La propia Estrategia señala expresamente que las cuatro áreas deben aplicarse de manera integrada y que las soluciones deben responder a la heterogeneidad de los sectores, trabajadores y unidades económicas.

En el nivel sectorial, por tanto, no se trata simplemente de trasladar instrumentos nacionales a una rama de actividad, sino de identificar cuáles son pertinentes, cómo deben adaptarse, en qué secuencia deben implementarse y qué complementariedades requieren para abordar conjuntamente los déficits de productividad, formalización y trabajo decente. Sobre esta base, el cuadro 3 traduce las cuatro áreas de política de FORLAC 2.0 en ámbitos de intervención y preguntas orientadoras para su aplicación en sectores o cadenas de valor.

### ▶Cuadro 3. Marco integrado de FORLAC 2.0: ámbitos de intervención y preguntas orientadoras para su aplicación sectorial

| Área de política | Ámbitos de intervención en el nivel sectorial o de cadena | Preguntas orientadoras para el diseño e implementación sectorial |
|---|---|---|
| **Desarrollo productivo** | Diagnóstico de restricciones a la productividad y la formalización en los distintos segmentos del sector o cadena; inversión pública y privada; infraestructura productiva y servicios comunes; tecnología, innovación y digitalización; financiamiento; servicios de desarrollo empresarial y mejora de la gestión; asociatividad y cooperativismo; desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos; acceso a mercados y compras públicas; estándares de calidad, certificación y trazabilidad. | ¿Cuáles son las restricciones vinculantes para elevar simultáneamente productividad y formalización? ¿Varían entre los distintos segmentos de empresas y unidades económicas? ¿Los instrumentos están adaptados a esas diferencias y se aplican en una secuencia adecuada? ¿Quiénes acceden a financiamiento, tecnología, servicios y mercados? ¿Las intervenciones contribuyen a crear y sostener empleo decente y a una transición ambientalmente sostenible? |
| **Empleo y desarrollo de competencias** | Servicios públicos de empleo y otras instituciones del mercado de trabajo; políticas de empleo y del mercado de trabajo, en particular políticas activas, como intermediación laboral, orientación, formación profesional, reconocimiento y certificación de competencias, programas públicos de empleo, incentivos a la contratación y apoyo al emprendimiento y el autoempleo; prospección de necesidades de competencias; reconversión laboral; formación dual; aprendizaje en el trabajo y formación continua. | ¿La oferta de formación y competencias responde a la demanda actual y futura del sector? ¿Los servicios públicos de empleo y las políticas activas facilitan el acceso a la ocupación formal y las transiciones intra- e intersectoriales? ¿Mujeres, jóvenes, personas trabajadoras migrantes, población rural y otros grupos con mayores barreras acceden efectivamente a estos servicios? ¿Se anticipan necesidades de reconversión derivadas de cambios tecnológicos, productivos y ambientales? |
| **Protección social** | Extensión de la cobertura mediante mecanismos contributivos y no contributivos; procedimientos simplificados de afiliación y contribución; acceso a salud, maternidad, pensiones, protección frente al desempleo y servicios de cuidado; mecanismos adaptados al trabajo por cuenta propia, ingresos variables, estacionalidad, temporalidad y movilidad laboral; información y asistencia para facilitar el acceso y el cumplimiento. | ¿La cobertura es efectiva, adecuada, asequible y de calidad? ¿Los mecanismos de afiliación y contribución se adaptan a los patrones de ingresos y de trabajo del sector? ¿Permiten mantener la continuidad de la protección ante temporalidad, movilidad o cambios de situación ocupacional? ¿Existen barreras específicas para mujeres, personas migrantes, trabajadores rurales o por cuenta propia? |
| **Reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, y sanciones e incentivos para la formalización** | Información y orientación sobre derechos y obligaciones; adecuación de los marcos normativos a las características de las actividades productivas sin reducir los niveles de protección; inspección del trabajo estratégica y basada en riesgos; interoperabilidad y uso de información; seguridad y salud en el trabajo; libertad sindical, organización y negociación colectiva; prevención de la discriminación, la violencia y el acoso; trazabilidad y mecanismos de cumplimiento en cadenas de suministro; simplificación y facilitación del cumplimiento; sanciones e incentivos tributarios, financieros y de otra índole, y acceso efectivo a la justicia. | ¿Los derechos laborales y los principios y derechos fundamentales en el trabajo están efectivamente protegidos en las distintas formas de empleo presentes en el sector? ¿La inspección dispone de cobertura, información y capacidades acordes con los riesgos identificados? ¿Los incentivos facilitan la formalización sin debilitar los estándares laborales? ¿Las personas trabajadoras tienen acceso efectivo a información, representación y justicia? ¿Se previenen la discriminación y los abusos vinculados, entre otros factores, con el sexo, la nacionalidad o la condición migratoria? |

**Nota**: Las cuatro áreas deben concebirse de manera articulada. El diálogo social y la cocreación constituyen mecanismos centrales para identificar problemas, acordar prioridades, diseñar soluciones y acompañar su implementación y evaluación. La igualdad de género, la transición justa y la sostenibilidad medioambiental deben incorporarse transversalmente en todas las áreas, atendiendo además a las características y necesidades de grupos que enfrentan mayores barreras para la formalización.

**Fuente**: Elaboración propia con base en OIT (2024b y 2024c) y Ghezzi y Quicaña (2021).

**La Declaración de Punta Cana,** adoptada tripartitamente en octubre de 2025, reafirma la centralidad de la formalización en la agenda regional y reconoce a la Recomendación núm. 204 y a FORLAC 2.0 como referentes para acelerar la transición a la economía formal (OIT 2025c). La convergencia entre la Recomendación núm. 204, la Resolución de 2025, FORLAC 2.0 y la Declaración de Punta Cana ofrece una orientación coherente: promover estrategias nacionales y sectoriales integradas, conducidas mediante el diálogo social, que articulen políticas de desarrollo productivo, empleo y competencias, protección social y cumplimiento de los derechos laborales, y que incorporen transversalmente la igualdad de género y la transición justa.

**▶Qué aporta FORLAC 2.0 al nivel sectorial**

Un marco para vincular transformación productiva, empleo pleno y productivo, formalización y trabajo decente, y pasar del diagnóstico a la acción. FORLAC 2.0 permite traducir el marco integrado de políticas a sectores y cadenas de valor concretos mediante una secuencia que comprende: identificación y, cuando corresponda, priorización de sectores; diagnóstico de las causas y manifestaciones específicas de la informalidad y de los déficits de productividad y trabajo decente; selección y combinación de intervenciones en las cuatro áreas de política; establecimiento de mecanismos de gobernanza, diálogo social y coordinación institucional; implementación de acciones articuladas en los niveles macro, meso y micro, y seguimiento, evaluación y aprendizaje para ajustar, escalar o discontinuar las intervenciones. De este modo, la priorización sectorial desarrollada en el capítulo 3 y el diseño de las hojas de ruta abordado en el capítulo 4 constituyen etapas sucesivas de la aplicación operativa de este marco.




# 3

# ¿Qué papel cumple la priorización de sectores en un enfoque sectorial para promover la transición a la economía formal?

© OIT

## 3.1 Priorizar es secuenciar la acción, no restringir la transformación productiva

La priorización responde a restricciones reales: presupuestos limitados, escasez de personal especializado, capacidades institucionales desiguales, insuficiente información y necesidad de generar resultados y aprendizajes demostrativos, entre otras. Concentrar inicialmente los esfuerzos en un número acotado de sectores puede facilitar la movilización de actores y recursos, la coordinación de instrumentos, la experimentación y el desarrollo de capacidades. En el marco de la OIT, sin embargo, la priorización no debe concebirse como un ejercicio exclusivamente técnico o productivo. Debe ser coherente con el marco normativo y los objetivos de la Recomendación núm. 204, respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sustentarse en el diálogo social y la participación efectiva de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y apoyarse en mecanismos de coordinación entre las instituciones responsables de las políticas laborales, productivas, de protección social, formación profesional y otras pertinentes. De este modo, la productividad, la formalización y el trabajo decente se incorporan desde el inicio a la decisión sectorial. La priorización tampoco debe convertirse en una lista permanente de sectores protegidos ni sustituir las políticas y garantías de alcance universal. La política de mediano y largo plazo debe promover una transformación productiva más amplia: diversificar la economía, desarrollar y fortalecer cadenas de valor, elevar las capacidades tecnológicas y productivas, aumentar la productividad y crear empleo productivo y decente. La CEPAL plantea la necesidad de escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo, integrando productividad, ciencia, tecnología e innovación, articulación productiva, sostenibilidad ambiental e inclusión. Con énfasis distintos, la OCDE, la ONUDI, el BID y el Banco Mundial destacan asimismo la importancia de fortalecer capacidades públicas y privadas, movilizar inversión, promover la innovación y el aprendizaje y mejorar la coordinación para impulsar una transformación productiva inclusiva y sostenible; en particular, la ONUDI y el BID resaltan los cambios en las cadenas de valor y sus implicaciones para las políticas de desarrollo productivo (CEPAL 2024 y 2026; OCDE *et al*. 2025; ONUDI 2026; BID 2024; Banco Mundial 2026).

En este marco, la priorización sectorial cumple una función instrumental: permite secuenciar la acción y concentrar temporalmente capacidades y recursos en ámbitos donde sea posible abordar restricciones específicas, generar aprendizajes y construir capacidades institucionales y productivas, sin limitar el alcance de una estrategia más amplia de diversificación productiva y creación de empleo decente. Los sectores seleccionados pueden funcionar como espacios de aprendizaje y demostración para resolver cuellos de botella, desarrollar proveedores, mejorar estándares, fortalecer instituciones y ensayar soluciones que posteriormente puedan adaptarse o ampliarse a otros sectores. Al mismo tiempo, los sectores no priorizados continúan requiriendo la garantía de derechos, protección social, políticas de empleo, acceso a servicios y otras políticas de alcance general. La selectividad de determinadas intervenciones no equivale, por tanto, a la exclusión de otros sectores de la política pública.

La relevancia o la incidencia de la informalidad, por sí solas, tampoco son suficientes para determinar dónde concentrar inicialmente los esfuerzos. Es necesario considerar la viabilidad de la intervención: las capacidades de las instituciones responsables, la existencia y capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de espacios de diálogo social, la disponibilidad de políticas e instrumentos sobre los cuales construir, las posibilidades de coordinación interinstitucional, la información disponible, los recursos y el horizonte temporal requerido. Una menor viabilidad inmediata no excluye a un sector; puede indicar, más bien, la necesidad de fortalecer previamente determinadas capacidades, adoptar un horizonte de intervención más largo o comenzar mediante experiencias territoriales o intervenciones acotadas. A modo ilustrativo, el cuadro 4 presenta algunos ámbitos sectoriales recurrentes en la agenda regional y señala las principales cautelas y condiciones de viabilidad que deberían examinarse en cada contexto nacional. Estos aspectos se desarrollan metodológicamente en la sección siguiente.

### ▶Cuadro 4. Ámbitos sectoriales recurrentes en la agenda regional: razones para considerarlos, cautelas y condiciones de viabilidad

| Ámbito recurrente | Por qué puede ser relevante | Cautelas y condiciones de viabilidad a examinar |
|---|---|---|
| **Agropecuario y agroalimentario** | Elevada incidencia de informalidad; peso del empleo rural y del trabajo por cuenta propia y familiar; estacionalidad y movilidad laboral; importancia para la seguridad alimentaria; cadenas de valor extensas, y elevada exposición a riesgos climáticos. | Evitar concentrar el apoyo únicamente en segmentos agroexportadores y dejar fuera la agricultura familiar, las pequeñas unidades productivas, las mujeres y las personas trabajadoras temporales o migrantes. Examinar la organización de productores y trabajadores, la capacidad de extensión y asistencia técnica, el alcance territorial de la protección social y la inspección, y la posibilidad de articular actores a lo largo de las cadenas. |
| **Construcción** | Elevada informalidad; importancia de la inversión pública y privada; empleo predominantemente asalariado y organizado por proyectos; presencia de contratación y subcontratación; elevados riesgos de seguridad y salud en el trabajo, y posibilidades de utilizar formación, certificación, contratación pública y diálogo sectorial como puntos de entrada. | No concentrarse exclusivamente en grandes obras. Examinar la capacidad de alcanzar obras pequeñas y distintos niveles de contratación y subcontratación, la movilidad de la fuerza de trabajo, la capacidad de inspección, los sistemas de formación y certificación y la existencia de organizaciones e instituciones de diálogo y negociación en el sector. |
| **Comercio, turismo y servicios** | Elevada absorción de empleo; fuerte presencia de micro y pequeñas empresas (MYPE), trabajo por cuenta propia, mujeres y jóvenes; relevancia territorial; oportunidades derivadas de la digitalización y, en algunas actividades como el turismo, marcada estacionalidad. | No equiparar registro o digitalización con formalización sostenible. Examinar la atomización de las unidades económicas, sus formas de organización y representación, las capacidades institucionales locales, el acceso a servicios públicos de empleo y desarrollo empresarial, la protección social y, cuando corresponda, la estacionalidad y movilidad laboral. |
| **Manufacturas intensivas en MYPE y cadenas fragmentadas, como textil y confecciones** | Potencial de mejora tecnológica y de gestión, desarrollo de proveedores, trazabilidad, acceso a mercados y articulación con empresas de mayor tamaño; coexistencia de empresas formales con talleres y unidades de menor productividad, incluido el trabajo a domicilio. | Evitar concentrar los apoyos en empresas ya consolidadas. Examinar la estructura y gobernanza de la cadena, la capacidad de alcanzar talleres y trabajadores a domicilio, el potencial de las empresas tractoras, la disponibilidad de asistencia técnica y los mecanismos de representación, trazabilidad y cumplimiento a lo largo de la cadena. |
| **Actividades vinculadas con la transición verde y la economía circular** | Potencial para crear o transformar empleos en ámbitos como agricultura sostenible, construcción, residuos y reciclaje, energía, movilidad y turismo; oportunidades para vincular inversión ambiental, desarrollo productivo y transición a la formalidad. | No asumir que un empleo es decente por ser «verde». Examinar la existencia de demanda e inversión sostenibles, las capacidades y competencias necesarias, las necesidades de reconversión laboral y protección de ingresos, la seguridad y salud en el trabajo, la protección social y la participación de trabajadores y empleadores en los procesos de transición. |

**Nota**: Los ámbitos incluidos son ilustrativos y no constituyen una priorización regional de sectores. Su pertinencia debe determinarse en cada contexto nacional mediante información cuantitativa y cualitativa, diálogo social y análisis de las condiciones de implementación. Herramientas de diagnóstico como el *Informality Dashboard* de la OIT pueden complementar este análisis al permitir examinar la composición, los niveles y la evolución de la informalidad por sector y compararlos entre países; no sustituyen, sin embargo, la evaluación de las capacidades institucionales, la organización de los actores y demás condiciones de viabilidad. El propio *Dashboard* está concebido para aportar evidencia sobre patrones sectoriales y posibles oportunidades estratégicas de formalización.

**Fuente**: Elaboración propia a partir de OIT (2023b y 2024d), OIT y FAO (2025), CEPAL (2026), ONUDI (2026) y los estudios de país revisados.

## ▶ 3.2 Orientaciones metodológicas para la priorización

En numerosos países de la región, las entidades públicas, con el apoyo de organismos internacionales y agencias de cooperación, han identificado sectores económicos prioritarios en el marco de políticas y estrategias de desarrollo productivo, diversificación económica, competitividad, generación de empleo y sostenibilidad. En varios casos, estas prioridades han sido definidas o validadas mediante espacios de coordinación y diálogo entre los Gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sector privado y otros actores relevantes. Este enfoque es coherente con la Recomendación núm. 204, que destaca la necesidad de considerar las circunstancias y prioridades nacionales y de promover la participación efectiva de los interlocutores sociales en las estrategias de transición a la formalidad.

Cuando exista una priorización sectorial vigente y suficientemente consensuada, no sería necesario iniciar un nuevo proceso de selección desde cero. En estos casos, se recomienda utilizar las prioridades nacionales como punto de partida, verificar su pertinencia respecto del objetivo específico de promover la formalización y acordar con los actores nacionales tripartitos una lista inicial o acotada de sectores económicos en los que podrían desarrollarse intervenciones específicas. Esta revisión permitiría asegurar que los sectores seleccionados no solo presenten potencial de crecimiento o diversificación productiva, sino también oportunidades concretas para elevar la productividad, mejorar las condiciones de trabajo, crear ocupación formal y facilitar la transición de las personas trabajadoras y las unidades económicas hacia la formalidad.

Por el contrario, cuando no exista una priorización consensuada, cuando las prioridades disponibles no resulten suficientemente pertinentes para los objetivos de formalización o cuando las restricciones institucionales, operativas y presupuestarias exijan concentrar los recursos, se recomienda realizar un proceso específico de priorización sectorial. Este proceso debería ser participativo, basado en evidencia y adaptado al contexto nacional, considerando, entre otros criterios, la magnitud y las características de la informalidad; los déficits de trabajo decente; el potencial para incrementar la productividad y generar ocupación formal; la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas trabajadoras migrantes, y, cuando corresponda, la incidencia o el riesgo de trabajo infantil, especialmente en sectores y territorios caracterizados por producción familiar, ruralidad y cobertura institucional limitada. También debería considerar las posibilidades de articulación en cadenas de valor, la viabilidad de las intervenciones y el grado de compromiso de las instituciones públicas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los demás actores sectoriales (OIT 2026l).

La *Guía rápida para la priorización sectorial* de la OIT organiza el proceso en cuatro etapas y nueve pasos. Su principal aporte es vincular gobernanza, evidencia y decisión: la selección no se inicia con una tabla de puntajes, sino con el mapeo de actores, los espacios de diálogo y las condiciones institucionales existentes; tampoco concluye con una clasificación, sino con un proceso de deliberación y validación tripartita por parte de los mandantes de la OIT, informado por la participación de los actores sectoriales pertinentes, y con la definición de un instrumento preliminar que oriente las etapas y pasos siguientes (OIT 2026c, de próxima publicación). El gráfico 4 presenta esas etapas y pasos.

**Gráfico 4. Etapas y pasos para priorizar sectores con potencial de formalización**




**Fuente**: Elaboración propia con base en OIT (2026c).

El análisis utiliza tres criterios de priorización complementarios: relevancia, oportunidad y viabilidad. La relevancia examina el peso económico y laboral del sector y la magnitud de sus déficits de formalización. La oportunidad considera crecimiento inclusivo, políticas e instrumentos existentes, acceso a recursos, innovación y cambios productivos, tecnológicos o ambientales. La viabilidad valora las capacidades de implementación, la voluntad de los actores, la coherencia con políticas vigentes, las sinergias y la posibilidad de observar resultados dentro de un horizonte temporal y financiero. Un sector muy relevante puede tener baja viabilidad inmediata; otro con menor informalidad puede ofrecer mejores condiciones para un piloto con efectos demostrativos.

## 3.3 Reglas para una priorización robusta con participación de los mandantes de la OIT

Para que la aplicación de estos criterios resulte sólida, transparente y legítima, el proceso de priorización debería observar, al menos, las siguientes reglas:

- Combinar datos cuantitativos y evidencia cualitativa; documentar vacíos y evitar caer en una falsa precisión cuando no existen estadísticas comparables.
- Desagregar por sexo y, cuando sea posible, edad, territorio, origen étnico-racial, nacionalidad y condición migratoria, discapacidad, tamaño de la unidad y categoría ocupacional.
- Incorporar desde el inicio a los Gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y asegurar mecanismos para que la voz de la economía informal esté representada.
- Examinar riesgos y oportunidades de transición justa: exposición climática, descarbonización, tecnologías, empleos que pueden desaparecer y competencias para nuevas ocupaciones.
- Utilizar la valoración global como insumo para la deliberación, no como una decisión automática; la selección final requiere transparencia sobre los criterios utilizados, trazabilidad de la evidencia y una justificación documentada.

### ▶Producto esperado

El proceso de priorización debe culminar con la identificación, acordada y validada tripartitamente, de un sector o de un conjunto acotado de sectores, acompañada de una justificación clara, verificable y sustentada en evidencia. El resultado no debería limitarse a la selección del sector, sino traducirse en un instrumento preliminar que identifique el diagnóstico adicional requerido, el esquema inicial de gobernanza y diálogo social, las acciones preparatorias, las responsabilidades institucionales, los recursos y los plazos necesarios para avanzar hacia la formulación de una estrategia o una hoja de ruta sectorial de formalización.

La selección de uno o varios sectores no implica que los demás carezcan de importancia ni que queden excluidos de la política pública. La priorización constituye una forma de secuenciar la acción y concentrar inicialmente determinadas capacidades y recursos para generar resultados, aprendizajes y soluciones que, cuando sean pertinentes, puedan adaptarse o ampliarse a otros sectores. Los sectores no priorizados continúan requiriendo políticas de alcance general en materia de derechos, protección social, empleo, desarrollo productivo y acceso a servicios.

Las experiencias nacionales permiten observar cómo estos criterios operan en la práctica. El caso del Perú (recuadro 1) muestra, en particular, que la viabilidad institucional y los espacios de diálogo pueden modificar la valoración inicial de las prioridades sectoriales.

### ▶Recuadro 1. Perú: la viabilidad modifica el orden de prioridades

#### Aplicación de la *Guía rápida* a los sectores agropecuario, manufacturero, de la construcción y del comercio

En 2026, la OIT impulsó en el Perú un ejercicio de análisis y priorización sectorial ante la persistencia de elevados niveles de informalidad y la necesidad de identificar ámbitos en los que fuera posible avanzar, mediante el diálogo social, hacia intervenciones de formalización articuladas con las políticas nacionales. El ejercicio se desarrolló en el marco del Programa de Transición a la Economía Formal en Sectores Económicos, implementado con la CEPAL y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y con el apoyo de la Comisión Europea.

El ejercicio combinó información cuantitativa, revisión documental y entrevistas con representantes del Gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la academia y la sociedad civil. La valoración consideró de manera conjunta tres criterios: relevancia, entendida como el peso económico y laboral del sector y la magnitud de sus necesidades de formalización; oportunidad, referida a la existencia de políticas, programas, financiamiento, capacidades y dinámicas de mercado que puedan facilitar la formalización, y viabilidad, relacionada con las condiciones normativas, institucionales y operativas para implementar las intervenciones.

La valoración global identificó a la construcción como el sector con mejores condiciones relativas para iniciar una intervención. El comercio mostró una elevada relevancia por su peso en el empleo y su amplia base de microempresas, mientras que el sector agropecuario destacó por la magnitud de la informalidad y su importancia social. La construcción, por su parte, presentó mayores condiciones de viabilidad debido a la existencia de institucionalidad laboral, negociación colectiva por rama y diálogo bipartito, aunque persisten desafíos relacionados con las obras de menor escala, la subcontratación, la seguridad y salud en el trabajo y las capacidades de fiscalización.

El análisis de género también modificó la lectura de los sectores. En el comercio, las mujeres presentan una participación significativa en la conducción de unidades económicas, aunque concentrada principalmente en actividades de baja escala. En la construcción, su participación en el empleo es muy reducida. En todos los sectores analizados, la disponibilidad limitada de servicios de cuidado aparece como una barrera estructural para la inserción, permanencia y formalización de las mujeres.

**Fuente**: OIT (2026e), *Priorización sectorial para la transición a la economía formal en Perú: resultados de la aplicación de la metodología*, de próxima publicación.

La experiencia colombiana (recuadro 2) ofrece un contraste útil: al aplicar criterios semejantes a otros ámbitos preseleccionados, la agricultura emergió como prioridad por la combinación de relevancia social, oportunidades de articulación y condiciones favorables para la intervención.

### ▶Recuadro 2. Colombia: una evaluación rápida identifica la agricultura como ámbito prioritario

#### Aplicación de los criterios de relevancia, oportunidad y viabilidad a cinco ámbitos preseleccionados

En Colombia, la OIT, con el apoyo de la Comisión Europea, realizó un ejercicio de análisis sectorial ante la persistencia de importantes brechas de informalidad, especialmente en las actividades rurales y agropecuarias, y la necesidad de identificar ámbitos en los que pudieran articularse oportunidades de formalización, desarrollo productivo y trabajo decente. El ejercicio buscó aportar evidencia para orientar una intervención sectorial y profundizar el diálogo con los actores pertinentes.

El ejercicio examinó la agricultura, las plataformas digitales, el turismo, los micronegocios y la construcción mediante una metodología mixta que combinó estadísticas oficiales, revisión de regulación, estudios sectoriales y literatura secundaria, así como consultas con actores del Gobierno, el sector productivo, la academia y los trabajadores. La valoración consideró conjuntamente tres criterios: **relevancia**, entendida como el peso económico y laboral del ámbito analizado y la magnitud de sus déficits de formalización; **oportunidad**, referida a su potencial de crecimiento inclusivo, innovación, generación de empleo e inclusión de grupos históricamente marginados del trabajo formal, y **viabilidad**, vinculada con la existencia de políticas, capacidades institucionales, actores dispuestos a participar y posibilidades de coordinación que permitieran implementar y sostener las intervenciones.

La valoración global identificó a la **agricultura** como el ámbito con mejores condiciones relativas para profundizar el análisis y desarrollar una intervención de formalización. Según la información disponible en el momento del estudio, el sector combinaba un peso significativo en la economía con niveles particularmente elevados de informalidad: alrededor del 85 por ciento del empleo y del 80 por ciento de las unidades económicas se encontraban en condiciones de informalidad, con una fuerte presencia de unidades unipersonales y de pequeña escala. Su selección no respondió únicamente a la magnitud de esos déficits. También incidieron la existencia de iniciativas regulatorias y de formalización respaldadas por distintos actores, las posibilidades de articulación con políticas de desarrollo rural e inclusión social y su importancia para la seguridad y la soberanía alimentarias. Las plataformas digitales también mostraron oportunidades derivadas del debate regulatorio y de su capacidad de innovación, pero la agricultura reunió una combinación más amplia de relevancia económica y social, oportunidades de articulación y condiciones institucionales para la intervención.

El análisis mostró, además, que la agricultura no constituye un ámbito homogéneo. Las cadenas del café, el banano y el plátano, la palma de aceite y la caña presentan diferencias importantes en cuanto a estructura productiva, consolidación de mercados, productividad, organización de los actores, calidad del empleo y niveles de formalización. Por ello, la priorización del sector debe entenderse como un punto de partida para realizar diagnósticos más específicos por cadena y territorio; de manera preliminar, el estudio señaló al café, la palma y la caña de azúcar como cadenas con potencial para profundizar el trabajo de formalización. La perspectiva de género y demográfica también modifica la lectura: las mujeres representaban solo el 19 por ciento de las personas ocupadas registradas en el sector, aunque el estudio advierte que parte de su contribución puede permanecer invisibilizada; a ello se suman el envejecimiento de la fuerza de trabajo, la baja participación juvenil y la movilidad de trabajadores temporales y migrantes en cadenas estacionales como la del café. Estas dimensiones deben formar parte del diagnóstico posterior y del diseño de las intervenciones, y no incorporarse únicamente después de seleccionada la actividad.

**Fuente**: OIT (2024e), «Evaluación rápida de mercado para sectores económicos o cadenas de valor preseleccionados para Colombia», documento de consultoría.

## 3.4 Cómo interpretar y utilizar los resultados de la priorización

A la luz de estas experiencias, el resultado de un ejercicio de priorización no debe interpretarse como una clasificación definitiva de sectores ni como una indicación de que el sector con mayor informalidad debe necesariamente constituir el primer ámbito de intervención. El sector con mayor informalidad no siempre ofrece las mejores condiciones para iniciar la acción. La decisión debe equilibrar la magnitud de los déficits de formalización y trabajo decente, las oportunidades de transformación productiva y generación de empleo decente y las condiciones efectivas de implementación. En consecuencia, la relevancia, la oportunidad y la viabilidad deben analizarse de manera conjunta.

Esta distinción es particularmente importante para separar la necesidad de intervenir de la viabilidad inmediata de determinadas intervenciones. Un sector puede presentar déficits de trabajo decente muy elevados y, al mismo tiempo, enfrentar dispersión territorial, fragmentación institucional, escasa organización de los actores, insuficiente cobertura de servicios o limitadas capacidades públicas que dificulten una intervención de corto plazo. Una menor viabilidad inmediata no justifica abandonar ese sector: puede indicar la necesidad de un horizonte más largo, de fortalecer previamente capacidades institucionales y mecanismos de diálogo social, o de iniciar con intervenciones acotadas o territoriales que permitan construir las condiciones para una acción de mayor escala.

Asimismo, la priorización debe incorporar de manera sustantiva las dimensiones de igualdad e inclusión. La desagregación de los datos y el análisis de género, edad, territorio, condición migratoria, origen étnico-racial o discapacidad pueden modificar la interpretación de la relevancia, las oportunidades y la viabilidad de un sector. Estas dimensiones no deberían incorporarse como una verificación posterior a la selección, sino formar parte del diagnóstico y de la deliberación desde el inicio. En particular, la selección de un sector debe considerar tanto a quienes pueden beneficiarse de las oportunidades de formalización como a quienes podrían quedar excluidos o enfrentar barreras adicionales para acceder a ellas.

Las valoraciones obtenidas son específicas de cada contexto y no deberían utilizarse para construir una clasificación regional de sectores. Diferencias en las fuentes de información, las definiciones estadísticas, la estructura productiva, las instituciones laborales, las capacidades públicas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las condiciones territoriales pueden modificar sustantivamente los resultados. La función de la metodología es hacer explícita y trazable la lógica de decisión dentro de cada país, no establecer una jerarquía universal de sectores.

Las experiencias revisadas también muestran que la calidad de la priorización depende tanto del análisis como del proceso mediante el cual se adopta la decisión. Es recomendable trabajar con un número manejable de sectores preseleccionados; utilizar criterios y preguntas comunes, adaptados al contexto nacional; conservar la evidencia que sustenta cada valoración; someter los resultados al diálogo y la validación tripartita, con participación de actores sectoriales pertinentes; contrastar la valoración cuantitativa con evidencia cualitativa y revisar los resultados cuando cambien supuestos relevantes, y, finalmente, convertir la selección en un programa de trabajo que conduzca a un diagnóstico sectorial más profundo, una estrategia u hoja de ruta, movilización de recursos, implementación, seguimiento y evaluación.

En una perspectiva de diversificación productiva, la priorización tampoco exige concentrarse indefinidamente en un único tipo de sector. Los países pueden secuenciar su acción combinando sectores que ofrecen condiciones para generar aprendizajes y resultados en el corto plazo, sectores de alta relevancia cuyos déficits de capacidad requieren un proceso previo de construcción institucional y ámbitos emergentes asociados con cambios tecnológicos, transición justa, nuevas cadenas de valor u otras oportunidades de transformación productiva. Esta lógica permite conciliar resultados iniciales con objetivos de transformación productiva y laboral de mayor alcance.

**▶Criterio de decisión final**

La selección debería responder de manera conjunta a tres preguntas: ¿dónde se concentran déficits relevantes de formalización y trabajo decente?; ¿dónde existen oportunidades para elevar la productividad y generar empleo productivo y decente?, y ¿dónde existen, o pueden construirse, capacidades institucionales, compromiso de los actores y espacios de diálogo social que permitan implementar y sostener una estrategia o una hoja de ruta sectorial?

La priorización solo adquiere sentido si se traduce en una capacidad efectiva de actuar. Una vez acordado el ámbito de intervención, el paso siguiente consiste en establecer el diálogo social y la arquitectura institucional, articular las políticas pertinentes y convertir el diagnóstico en una estrategia o una hoja de ruta ejecutable.




# 4

# ¿Cómo promover la formalización en los sectores económicos?

© OIT

## ▶ 4.1 Diálogo social, tripartismo y gobernanza sectorial

La transición a la economía formal modifica obligaciones, costos, beneficios, relaciones de poder y acceso a servicios. Por ello, no puede diseñarse únicamente como un ejercicio técnico. Los Gobiernos aportan regulación, recursos y coordinación; las organizaciones de empleadores conocen las restricciones de empresas y cadenas y pueden movilizar servicios y compromisos; las organizaciones de trabajadores identifican déficits de derechos, riesgos y necesidades de protección. La participación de quienes trabajan u operan informalmente, incluidas las personas trabajadoras migrantes y sus organizaciones representativas, es esencial para que el diagnóstico no reproduzca la mirada de los sectores ya formales (OIT 2025b).

El diálogo social, conforme al enfoque de la OIT, comprende todas las formas de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, o entre empleadores y trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a la política económica y social. En el marco de las estrategias sectoriales de formalización, el referente central es el diálogo social tripartito, sustentado en la participación efectiva de los Gobiernos y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Su efectividad requiere condiciones habilitantes, entre ellas el respeto de la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, así como organizaciones representativas y autónomas, confianza entre las partes, acceso a información pertinente y capacidades técnicas para participar de manera sustantiva en el proceso (OIT 2015; OIT 2026f).

La implementación de una estrategia u hoja de ruta sectorial puede requerir, además, mecanismos de coordinación con gobiernos subnacionales, entidades públicas especializadas, instituciones de formación, empresas de la cadena de valor, academia, cooperación u otros actores pertinentes. Su participación debe entenderse como complementaria a las instituciones y mecanismos de diálogo social tripartito y no como un sustituto de estos ni como una modificación de la función propia de los interlocutores sociales. En este ámbito, resulta especialmente pertinente la parte VII de la Recomendación núm. 204 (párrafos 31 a 35), relativa a la libertad de asociación y la libertad sindical, el diálogo social y el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En particular, el párrafo 34 establece que, «[a]l elaborar, aplicar y evaluar las políticas y programas pertinentes con respecto a la economía informal, incluida su formalización, los Miembros deberían celebrar consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y promover la participación activa de dichas organizaciones, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal» (OIT 2015, párr. 34).

Sobre esta base, la aplicación de una estrategia sectorial o de una hoja de ruta sectorial debería apoyarse, cuando existan, en las instituciones y mecanismos bipartitos o tripartitos pertinentes, procurando fortalecerlos y evitar la creación de estructuras paralelas. Cuando resulte necesario y de conformidad con la práctica nacional, pueden establecerse mecanismos sectoriales vinculados con esa institucionalidad. Para apoyar el diagnóstico, la coordinación interinstitucional y la implementación, pueden emplearse enfoques técnicos, como los ecosistemas de productividad y trabajo decente, y metodologías de análisis y coordinación de clústeres o cadenas de valor. Estas herramientas cumplen funciones operativas distintas y complementarias, pero no constituyen ni sustituyen mecanismos de diálogo social tripartito (Monge González y Salazar-Xirinachs 2016; OIT 2026f, 2026g y 2026j).

Entre estas herramientas operativas, las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente ofrecen una metodología de investigación-acción para traducir el diagnóstico y la coordinación interinstitucional en soluciones, responsabilidades y mecanismos de implementación y seguimiento. Su utilización debería acordarse con los mandantes de la OIT involucrados y contar con un anclaje explícito en la institucionalidad de diálogo social pertinente. Las Mesas Ejecutivas no constituyen instancias paralelas de diálogo social ni sustituyen la representación o las funciones propias de los interlocutores sociales. El recuadro 3 resume su función, alcance y límites en el marco de una estrategia sectorial o de una hoja de ruta sectorial (Ghezzi y Quicaña 2021; OIT 2024c y 2026f).

### ▶Recuadro 3. Las Mesas Ejecutivas como herramienta técnica y operativa para la coordinación y el apoyo a la acción sectorial

Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente constituyen una herramienta metodológica de apoyo técnico y operativo. En el marco de esta nota, pueden utilizarse cuando el diagnóstico identifique cuellos de botella relacionados con la productividad, el trabajo decente y, cuando corresponda, la transición a la economía formal, cuya atención requiera coordinación entre distintas instituciones. La herramienta puede contribuir a preparar evidencia, analizar las causas de los problemas, formular opciones de solución, precisar responsabilidades operativas y dar seguimiento a la implementación. Su enfoque de investigación-acción permite actualizar el diagnóstico y ajustar las opciones a partir de la información y el aprendizaje generados durante la ejecución. Las Mesas Ejecutivas **no constituyen instituciones ni mecanismos de diálogo social tripartito** y no desempeñan funciones de representación, negociación o adopción de acuerdos que corresponden a los interlocutores sociales y a las instituciones competentes. Su utilización debe inscribirse, cuando existan, en las instituciones y mecanismos de diálogo social pertinentes y apoyarse en ellos. El diseño y la aplicación de la herramienta deben contar con la participación efectiva del Gobierno y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, respetando la estructura de representación, la institucionalidad y la práctica nacional. En consecuencia, las Mesas Ejecutivas pueden facilitar procesos técnicos y operativos dentro o al servicio de los espacios de diálogo social tripartito, por ejemplo, mediante la preparación de insumos, el desarrollo técnico de opciones, la coordinación de las instituciones responsables, el apoyo a la ejecución de los acuerdos y el seguimiento de resultados y obstáculos. No deben crear instancias paralelas, duplicar o eludir los mecanismos existentes, sustituir la negociación colectiva ni soslayar las funciones propias de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Antes de aplicar la herramienta, deben definirse claramente su mandato, su relación con las instituciones de diálogo social, las responsabilidades de los participantes, los mecanismos de reporte y seguimiento y los recursos necesarios. Cuando no exista un mecanismo sectorial específico, la organización del proceso deberá ser acordada por los mandantes involucrados y vincularse con las instituciones nacionales pertinentes.

**Fuente**: Elaboración propia con base en Ghezzi y Quicaña (2021) y OIT (2022b, 2024c, 2026f y 2026g).

## ▶4.2 Condiciones institucionales para un diálogo social sectorial efectivo y sostenible

La aplicación de una estrategia o una hoja de ruta sectorial requiere que el diálogo social pueda sostenerse institucionalmente y traducirse en decisiones y acciones. No existe un único modelo para lograrlo: la arquitectura debe responder a las instituciones y prácticas nacionales y sectoriales existentes. Cuando existan instituciones nacionales o sectoriales de diálogo social, mecanismos de negociación colectiva u otros espacios tripartitos consolidados, el enfoque sectorial debería procurar apoyarse en ellos y fortalecerlos, en lugar de crear estructuras paralelas. Cuando sea pertinente y de conformidad con la práctica nacional, pueden establecerse comisiones o mecanismos sectoriales vinculados con esas instituciones, preservando la continuidad entre el diálogo social nacional y las especificidades del sector (OIT 2025b; OIT 2026f; OIT 2026g).

El Informe IV de la CIT de 2026 refuerza esta perspectiva al situar un diálogo social efectivo e inclusivo como instrumento para gestionar las transformaciones del mundo del trabajo. En este contexto, la inclusión no supone ampliar indistintamente la composición del diálogo social más allá de su naturaleza bipartita o tripartita, sino fortalecer la capacidad de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores para expresar la diversidad de intereses y necesidades existentes en el mundo del trabajo y participar de manera significativa en los procesos de decisión. Ello adquiere especial importancia en sectores caracterizados por una elevada informalidad y por una representación insuficiente de

determinados trabajadores y unidades económicas. La OIT destaca que el diálogo social eficaz descansa en organizaciones representativas y autónomas y en el respeto de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (OIT 2015; OIT 2025b; OIT 2026f; OIT 2026g).

En el marco de una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización, deberían considerarse al menos las siguientes condiciones:

- **Anclaje institucional y continuidad.** Vincular el proceso sectorial con las instituciones y políticas nacionales pertinentes, incluidas las estrategias de formalización, las políticas de empleo y desarrollo productivo y los Programas de Trabajo Decente por País, y, cuando corresponda, con instituciones existentes de diálogo social. El objetivo es que los acuerdos y capacidades desarrollados puedan sostenerse más allá de un proyecto o intervención temporal (OIT 2026f; OIT 2026g).
- **Participación tripartita y articulación entre los niveles nacional y sectorial.** Asegurar la participación efectiva del Gobierno y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, articulando el papel de las organizaciones nacionales o de cúpula con el de las organizaciones representativas del sector. Las primeras pueden contribuir a otorgar respaldo institucional, conectar la agenda sectorial con los espacios nacionales de diálogo y abordar restricciones que requieren decisiones de alcance general; las organizaciones sectoriales aportan conocimiento de las relaciones productivas y laborales, representan los intereses de sus afiliados y contribuyen a identificar, acordar, implementar y dar seguimiento a soluciones adaptadas al sector (OIT 2026f; OIT 2026g).
- **Representatividad e inclusión.** Asegurar que los mecanismos de representación permitan recoger adecuadamente las necesidades e intereses de quienes se encuentran en la economía informal y atender las brechas de participación de las mujeres y otros grupos insuficientemente representados. De conformidad con la Recomendación núm. 204, las consultas deben realizarse con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y promover su participación activa, incluyendo, según la práctica nacional, a representantes de organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de trabajadores y unidades económicas de la economía informal (OIT 2015; OIT 2026f).
- **Capacidad técnica e información compartida.** Disponer de evidencia sobre el sector y de capacidades para analizar problemas, formular alternativas y valorar sus implicaciones productivas, laborales y distributivas. Un equipo técnico de apoyo puede facilitar la preparación de información, la documentación de acuerdos y el seguimiento, sin sustituir las funciones de los interlocutores sociales (OIT 2026f; OIT 2026g).
- **Mandato, reglas y mecanismos de seguimiento.** Definir con claridad el propósito del proceso, las responsabilidades de cada parte, los procedimientos para adoptar y documentar acuerdos, los plazos, los mecanismos de seguimiento y las formas de revisar las decisiones a partir de la experiencia y de nueva evidencia (OIT 2026f; OIT 2026g).
- **Capacidad de implementación y coordinación interinstitucional.** Vincular el diálogo con las instituciones que disponen de competencias, instrumentos y recursos para ejecutar las soluciones acordadas. Esto es especialmente relevante cuando los obstáculos identificados trascienden las competencias de la autoridad laboral y requieren la actuación coordinada de entidades responsables de desarrollo productivo, formación profesional, protección social, inspección, financiamiento, infraestructura u otras políticas (OIT 2015; OIT 2024b).

La articulación entre los niveles nacional y sectorial es especialmente importante. Los mandantes de la OIT y, en particular, las organizaciones nacionales representativas de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel estratégico para asegurar la coherencia con las prioridades nacionales, conectar los acuerdos sectoriales con las instituciones de diálogo social y contribuir a resolver obstáculos que requieren cambios regulatorios, presupuestarios o de política pública. A su vez, las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores del sector aportan conocimiento directo de la

organización de la producción y del trabajo, las relaciones laborales, los déficits de trabajo decente y las restricciones específicas de empresas y trabajadores. Su participación permite que las soluciones sean pertinentes para el sector y facilita su apropiación, implementación y seguimiento. La forma concreta de articular ambos niveles dependerá de la estructura de representación y de las instituciones de diálogo social de cada país (OIT 2015; OIT 2026f; OIT 2026g).

La experiencia de la cadena de valor del café en el departamento del Huila (Colombia) permite observar esta articulación en la práctica. El recuadro 4 muestra cómo una herramienta técnica y operativa puede apoyar el diagnóstico, la coordinación y la implementación en el marco de la institucionalidad de diálogo social existente.

### ▶Recuadro 4. Huila: articulación entre diálogo social, coordinación y acción sectorial

La experiencia de la cadena de valor del café en el Huila ilustra cómo una herramienta técnica y operativa puede apoyar la acción sectorial en el marco de la institucionalidad de diálogo social existente. La Mesa Ejecutiva para el sector cafetero se desarrolló en el marco de la Subcomisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales del Huila. El proceso incluyó el levantamiento de información sobre las brechas de productividad y trabajo decente, la identificación de espacios de diálogo social tripartito a los cuales vincular las acciones relativas al sector cafetero y el mapeo de los actores pertinentes. Posteriormente se conformó un equipo de trabajo y se elaboró una hoja de ruta con objetivos, acciones, responsables y mecanismos de seguimiento.

En este contexto, la Gobernación del Huila suscribió en 2023 el Acuerdo Sectorial de Competitividad del Encadenamiento Productivo del Sector Cafetero 2023-2039, que incorporó la metodología de Mesas Ejecutivas como referente para los equipos de trabajo y vinculó la agenda productiva con la promoción del trabajo decente, la seguridad y salud en el trabajo, los derechos fundamentales y el desarrollo de competencias. El Acuerdo formó parte de los resultados impulsados a partir de la hoja de ruta desarrollada en el marco de este proceso de diálogo y coordinación sectorial.

Entre las acciones reportadas se encuentra el proceso de certificación de competencias laborales liderado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en el marco de la Mesa Sectorial del Café: en 2022 fueron certificadas 426 personas recolectoras —37 por ciento mujeres— y, al cierre del reporte de 2023, se registraban 1 224 personas certificadas.

La experiencia resulta relevante principalmente como evidencia de articulación institucional y aprendizaje: muestra cómo una herramienta técnica y operativa puede apoyar el diagnóstico, la coordinación y la implementación dentro de un proceso vinculado con la institucionalidad tripartita existente. Los resultados reportados no constituyen, por sí solos, una evaluación causal del impacto de la Mesa Ejecutiva sobre la formalización.

**Fuente**: OIT (2024c).

### ▶El papel de los mandantes de la OIT

El tripartismo no es una consulta al final del proceso. Los mandantes deben participar en la selección del sector, la validación del diagnóstico, la priorización de soluciones, la gobernanza, el seguimiento y la evaluación, con capacidad real de influir en las decisiones.

Estas condiciones institucionales permiten que el diálogo social se traduzca en decisiones y compromisos sostenibles. El paso siguiente es asegurar que esas decisiones articulen, en lugar de superponer, las políticas e instrumentos de alcance nacional, sectorial y territorial.

## ▶ 4.3 Articular políticas horizontales y sectoriales: coherencia entre los niveles macro, meso y micro

El enfoque sectorial no plantea una disyuntiva entre políticas horizontales y sectoriales. Las políticas horizontales establecen condiciones, derechos, instituciones y servicios de alcance general para trabajadores y unidades económicas de distintos sectores. Entre ellas se encuentran el marco laboral y de protección social, la inspección del trabajo, la administración tributaria, el registro empresarial, los servicios públicos de empleo, la educación y la formación profesional, el financiamiento, la infraestructura y el entorno general para el desarrollo de empresas sostenibles. Su alcance amplio es indispensable para evitar la fragmentación de los sistemas nacionales, garantizar niveles comunes de protección y sostener la formalización en el tiempo.

Las políticas sectoriales, por su parte, permiten adaptar y combinar esos instrumentos para responder a las formas concretas en que se organizan la producción y el trabajo en un sector, cadena de valor o territorio. Su función no es crear regímenes paralelos ni reducir los niveles de protección, sino hacer más efectivos los derechos, servicios e instrumentos de alcance general frente a restricciones específicas, como la estacionalidad y la dispersión territorial; la contratación y subcontratación; el trabajo a domicilio; los ingresos irregulares; la elevada presencia de trabajo por cuenta propia; los riesgos particulares de seguridad y salud, o los requisitos tecnológicos, logísticos y de acceso a mercados. En este sentido, la distinción entre políticas horizontales y sectoriales es analítica y no rígida: una misma política nacional puede requerir modalidades sectoriales o territoriales de aplicación para alcanzar efectivamente a sus destinatarios (OIT 2015; OIT 2024b; OIT 2025a).

Cuando en un sector tienen presencia cooperativas, asociaciones u otras entidades de la ESS, la articulación entre las políticas sectoriales y las políticas de alcance general debe considerar sus características específicas. La Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria, adoptada por la CIT en 2022, llama a integrar la ESS en las estrategias nacionales de desarrollo, recuperación y empleo para favorecer las políticas macroeconómicas, fiscales, industriales, sociales, medioambientales, de fomento del empleo y de otro tipo; reconocer la función de la ESS en la transición de la economía informal a la economía formal y apoyar la transición a la economía formal de todos los trabajadores y entidades, incluidos los que operan en la ESS, e introducir medidas de apoyo para facilitar el acceso a la información, la financiación, los mercados, la tecnología, las infraestructuras y la contratación pública bien regulada y socialmente responsable. En el contexto del análisis desarrollado en esta nota, la adecuación de las figuras jurídicas, los procedimientos de registro y las obligaciones aplicables a las entidades de la ESS, así como la coordinación entre las instituciones responsables de trabajo, desarrollo productivo y protección social, pueden ser relevantes para evitar barreras a la formalización (OIT 2022a; OIT 2026k).

La articulación debe producirse, en primer lugar, entre las cuatro áreas de política de FORLAC 2.0. Las medidas de desarrollo productivo deberían incorporar objetivos e indicadores de ocupación formal y trabajo decente; las políticas de empleo y formación deberían responder a las tecnologías, ocupaciones y competencias demandadas por el sector; los mecanismos de protección social deberían adaptarse, cuando corresponda, a la temporalidad, la movilidad laboral, los ingresos variables y las distintas situaciones en la ocupación, y las medidas de cumplimiento deberían combinar información, facilitación, inspección estratégica, incentivos y sanciones, sin debilitar los derechos laborales. Del mismo modo, la política ambiental y la transformación digital deben incorporar la transición justa, la igualdad y la no discriminación desde su diseño.

Esta coherencia es necesaria para evitar que una política neutralice los efectos de otra. Por ejemplo, un incentivo productivo o una compra pública que no considere las condiciones laborales puede reproducir relaciones de trabajo informales dentro de cadenas formalmente registradas; una obligación de registro desvinculada de servicios, beneficios y capacidad de cumplimiento puede producir una formalización meramente administrativa o de corta duración, y un programa de formación desconectado de la demanda, la tecnología y las posibilidades de contratación del sector puede mejorar competencias sin facilitar el acceso a la ocupación formal. A la inversa, vincular financiamiento, asistencia técnica, acceso a mercados o contratación pública con procesos graduales y verificables de formalización puede alinear mejor los incentivos productivos y laborales, siempre que se acompañe a las unidades económicas y se evite excluir a aquellas que enfrentan mayores restricciones.

La articulación también debe producirse entre niveles de intervención. En el **nivel macro** se sitúan los marcos normativos, tributarios y laborales, los sistemas nacionales de protección social, empleo, formación e inspección, las políticas de transformación productiva y las condiciones macroeconómicas. En el **nivel meso** se encuentran los sectores y cadenas de valor, las instituciones sectoriales, los estándares y certificaciones, los servicios colectivos, la infraestructura común, los mecanismos de articulación productiva y los espacios de diálogo social. En el **nivel micro** se desarrollan los servicios y apoyos dirigidos a empresas, unidades económicas y trabajadores, como asistencia técnica, formación, tecnología, afiliación a la protección social y acompañamiento para el cumplimiento. La dimensión territorial conecta estos niveles y permite adaptar la provisión de servicios, la coordinación institucional y el seguimiento a las capacidades y características de cada territorio (OIT 2024b).

La combinación concreta dependerá de la configuración del sector. En la agricultura, por ejemplo, el sistema nacional de protección social puede requerir mecanismos de afiliación, contribución y recaudación compatibles con el trabajo temporal, los ingresos irregulares y la movilidad, junto con capacidades territoriales de registro e inspección. En la construcción, las normas e instituciones nacionales pueden complementarse con información proveniente de permisos de obra, inspección basada en riesgos, certificación de competencias y coordinación entre autoridades nacionales y subnacionales. En cadenas fragmentadas, como la textil y de confecciones, las políticas generales de desarrollo empresarial y protección laboral pueden articularse con trazabilidad, desarrollo de proveedores, acceso a mercados y mecanismos que alcancen a talleres y personas trabajadoras a domicilio. Estas diferencias confirman que la arquitectura general puede ser común, pero que la combinación y la modalidad de provisión de los instrumentos deben responder al diagnóstico sectorial.

En términos operativos, la articulación exige identificar, para cada restricción prioritaria, qué instrumento debe movilizarse, en qué nivel, qué institución tiene la competencia, qué segmento de trabajadores o unidades económicas será atendido, qué recursos se requieren y cómo se medirá el resultado. También debe precisar las dependencias entre intervenciones: determinadas medidas pueden requerir previamente cambios normativos, sistemas de información, acuerdos entre instituciones o fortalecimiento de capacidades territoriales. El diálogo social permite validar estas relaciones, identificar posibles contradicciones y acordar una secuencia viable, mientras que la coordinación interinstitucional conecta los acuerdos con las entidades que disponen de autoridad, instrumentos y presupuesto para ejecutarlos.

De esta manera, la articulación de políticas no consiste en sumar programas existentes alrededor de un sector, sino en construir una respuesta coherente en la que los instrumentos se refuercen mutuamente y contribuyan simultáneamente a la productividad, la formalización y el trabajo decente. El resultado de este ejercicio constituye el insumo inmediato para la estrategia o la hoja de ruta sectorial desarrollada en la sección siguiente, donde las intervenciones se traducen en objetivos, responsables, recursos, plazos, indicadores y mecanismos de seguimiento y aprendizaje (Ghezzi y Quicaña 2021; OIT 2024c).

## ▶ 4.4 Diseñar una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización integrada y ejecutable

Una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización constituye el instrumento mediante el cual el diagnóstico, los acuerdos alcanzados mediante el diálogo social y el marco integrado de políticas se traducen en una secuencia coherente de objetivos, intervenciones y responsabilidades. Debe estar articulada con la estrategia o política nacional de formalización y con las políticas nacionales pertinentes, pero responder al mismo tiempo a las restricciones, oportunidades, formas de empleo, capacidades institucionales y características territoriales específicas del sector o cadena de valor. De este modo, el nivel sectorial no crea un sistema paralelo, sino que adapta, combina y operacionaliza instrumentos existentes y, cuando sea necesario, identifica las innovaciones institucionales o de política requeridas (OIT 2015; OIT 2024b).

Aunque los términos «estrategia» y «hoja de ruta» pueden utilizarse de manera próxima en la práctica, cumplen funciones parcialmente distintas. Una estrategia sectorial establece la orientación general, los objetivos, las prioridades y la combinación de políticas necesarias para promover la transición a la economía formal en un sector determinado. La hoja de ruta desarrolla esa orientación en términos operativos: especifica acciones, responsables, recursos, plazos, hitos, indicadores y mecanismos de seguimiento y ajuste. En ambos casos, el instrumento debe ser suficientemente específico para orientar la implementación, pero también flexible para incorporar aprendizajes y modificar las intervenciones cuando la evidencia generada durante la ejecución así lo requiera (Ghezzi y Quicaña 2021; OIT 2024c).

El diseño debe partir de una teoría del cambio que haga explícita la relación entre las restricciones identificadas, las intervenciones previstas y los resultados esperados en productividad, formalización y trabajo decente. Esto implica evitar listas extensas de acciones sin una lógica común y seleccionar combinaciones de instrumentos que respondan a las causas identificadas y a los distintos segmentos de empresas y trabajadores. Conforme al marco de FORLAC 2.0, las intervenciones deberían articular, según corresponda, las cuatro áreas de política: desarrollo productivo; empleo y desarrollo de competencias; protección social, y reconocimiento y cumplimiento de derechos laborales, sanciones e incentivos, e incorporar transversalmente la igualdad de género, la transición justa y la sostenibilidad medioambiental (OIT 2024b).

La teoría del cambio debe especificar también los mecanismos laborales mediante los cuales se espera que las intervenciones productivas generen resultados. La expansión de las ventas o del acceso a mercados puede aumentar o estabilizar la demanda directa e indirecta de trabajo; el desarrollo de competencias puede facilitar la adopción tecnológica, elevar la productividad y mejorar las trayectorias laborales, y el fortalecimiento de la gestión puede ampliar la capacidad de las unidades económicas para cumplir de manera sostenida sus obligaciones. Sin embargo, la incorporación de tecnología, la reorganización de la producción o los cambios en las relaciones de la cadena también pueden sustituir tareas, desplazar empresas o trabajadores, intensificar la subcontratación o trasladar la informalidad hacia otros eslabones, sectores o territorios. Por ello, la hoja de ruta debe explicitar estos supuestos y riesgos y evaluar la creación neta de ocupación formal y la calidad del trabajo, además de los resultados productivos del sector intervenido (OIT 2026i; OIT 2026j).

En los sectores y territorios donde exista un riesgo relevante de trabajo infantil, la teoría del cambio debería explicitar también los mecanismos que operan en los hogares y en la demanda de trabajo. Una mejora de la productividad, los ingresos o la estabilidad del empleo adulto puede reducir la presión económica que lleva a los hogares a recurrir al trabajo infantil; sin embargo, la expansión o mayor rentabilidad de actividades informales y débilmente reguladas puede aumentar el uso de mano de obra familiar, incluida la infantil. Por ello, las intervenciones productivas y de formalización deberían acompañarse, según el contexto, de medidas de protección social y seguridad de ingresos, permanencia escolar, servicios de cuidado, inspección, sensibilización y monitoreo y remediación en cadenas de suministro, con indicadores que permitan detectar efectos no deseados o desplazamientos hacia actividades menos visibles (OIT 2026l).

La secuencia temporal también importa. Algunas medidas pueden generar resultados o aprendizajes en el corto plazo, por ejemplo, información, adecuaciones administrativas, servicios de empleo, formación, asistencia técnica o experiencias piloto; otras requieren plazos mayores, como reformas normativas, ampliación de infraestructura, fortalecimiento institucional, transformación tecnológica o extensión sostenible de la protección social. Esta secuenciación no debería ser rígida: la implementación, el seguimiento y el diálogo social deben generar información que permita ajustar, ampliar, rediseñar o discontinuar intervenciones. La metodología de Mesas Ejecutivas resulta especialmente útil para esta lógica iterativa, al vincular identificación de problemas, definición de soluciones, responsabilidades, implementación y aprendizaje (Ghezzi y Quicaña 2021; OIT 2024c).

Estos principios deben traducirse en un instrumento operativo. El cuadro 5 sintetiza los componentes mínimos de una estrategia u hoja de ruta sectorial y propone criterios para valorar la calidad y viabilidad de su diseño.

### ▶Cuadro 5. Contenido mínimo de una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización

| Componente | Contenido mínimo | Prueba de calidad |
|---|---|---|
| **Diagnóstico y línea de base** | Caracterización de las causas y manifestaciones de la informalidad; estructura productiva y laboral; segmentos de empresas y trabajadores; situación en la ocupación y formas de empleo; cadena de valor o suministro; territorio; productividad; cobertura de protección social y derechos; instituciones y actores; desigualdades de género y otras brechas pertinentes; riesgos y oportunidades derivados de transformaciones tecnológicas y ambientales. Identificación explícita de vacíos de información. | ¿Distingue síntomas de causas? ¿Permite identificar restricciones vinculantes y diferencias entre segmentos? ¿La información está desagregada en las dimensiones pertinentes y permite establecer una línea de base? |
| **Objetivos, resultados y teoría del cambio** | Objetivo general y resultados esperados de corto, mediano y largo plazo. Relación explícita entre problemas, intervenciones, productos y resultados en productividad, formalización y trabajo decente. Supuestos, riesgos y posibles efectos no deseados. | ¿Existe una relación verificable entre las restricciones identificadas, las acciones previstas y los resultados esperados? ¿Se distinguen los resultados de productividad, formalización y trabajo decente? |
| **Combinación y secuencia de intervenciones** | Intervenciones articuladas en las cuatro áreas de política de FORLAC 2.0, adaptadas a los distintos segmentos del sector, la cadena y el territorio. Identificación de complementariedades, orden de implementación, intensidad del apoyo y horizonte temporal. | ¿Las medidas responden a las causas diagnosticadas? ¿Son complementarias y están adaptadas a diferentes grupos de trabajadores y unidades económicas? ¿La secuencia es técnica e institucionalmente viable? |
| **Diálogo social y participación tripartita** | Participación efectiva de los Gobiernos y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores en la validación del diagnóstico, los objetivos, las intervenciones, la implementación y el seguimiento; articulación entre organizaciones nacionales y sectoriales; mecanismos adecuados para incorporar las necesidades de quienes se encuentran en la economía informal, conforme a la práctica nacional. | ¿Los mandantes pueden influir efectivamente en las decisiones? ¿La participación en el nivel sectorial se articula con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, de conformidad con la práctica nacional? ¿El diálogo social acompaña también la implementación y los ajustes, y no únicamente el diseño inicial? |
| **Responsabilidades y coordinación institucional** | Institución responsable; funciones de las entidades participantes; articulación entre niveles nacional, sectorial y territorial; mecanismos de coordinación interinstitucional; equipo técnico de apoyo; procedimientos para resolver bloqueos que requieran decisiones de otras entidades. | ¿Cada acción tiene una institución responsable y actores corresponsables identificados? ¿Existen autoridad, capacidades y mecanismos para resolver problemas de coordinación durante la implementación? |
| **Recursos y sostenibilidad** | Presupuesto estimado, fuentes de financiamiento, recursos humanos y técnicos, capacidades requeridas y medidas para sostener las intervenciones más allá de proyectos o apoyos temporales. | ¿Los recursos son acordes con la escala y duración de las intervenciones? ¿Existe una perspectiva realista de sostenibilidad financiera e institucional? |
| **Implementación e hitos** | Plan operativo con acciones, responsables, cronograma, productos, hitos y dependencias entre intervenciones. Identificación de acciones piloto o territoriales cuando resulte pertinente y condiciones para su ampliación. | ¿Es posible determinar qué debe hacerse, quién lo hace y en qué plazo? ¿Se han identificado dependencias críticas y condiciones para avanzar de una fase a otra? |
| **Monitoreo, evaluación y aprendizaje** | Indicadores y metas separados para productividad, formalización y trabajo decente; fuentes de información, frecuencia de medición, línea de base y responsabilidades. Indicadores desagregados por sexo y, cuando sea pertinente, edad, territorio, condición migratoria y otros factores. Evaluación periódica y reglas para ajustar, ampliar o discontinuar intervenciones. Cuando resulte pertinente, medición de la creación neta de ocupación formal, la movilidad entre sectores y los efectos indirectos o de desplazamiento sobre otros eslabones, territorios o grupos de trabajadores. | ¿Permite distinguir avances productivos de avances en formalización y condiciones de trabajo? ¿Los indicadores permiten identificar quiénes se benefician y quiénes pueden quedar rezagados? ¿La información se utiliza para modificar las intervenciones? ¿Permite distinguir los resultados dentro del sector de los efectos sobre la composición sectorial del empleo y de posibles desplazamientos hacia otras actividades? |
| **Riesgos, transición justa e inclusión** | Identificación de riesgos distributivos, ambientales, tecnológicos e institucionales; posibles efectos sobre empleos y grupos específicos; medidas de mitigación, reconversión, protección de ingresos, igualdad y no discriminación. | ¿La estrategia anticipa quién puede beneficiarse o verse afectado por la transformación? ¿Incluye medidas concretas para prevenir exclusiones, deterioros de condiciones laborales o procesos de informalización? |

**Fuente**: Elaboración propia con base en OIT (2015, 2024b y 2024c) y Ghezzi y Quicaña (2021).

Una vez definida esta arquitectura, corresponde seleccionar y combinar las intervenciones concretas que integrarán la estrategia o la hoja de ruta sectorial.

## ▶4.5 Un repertorio integrado de intervenciones

Una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización con enfoque integrado requiere combinar intervenciones complementarias en las cuatro áreas de política de FORLAC 2.0 y organizarlas conforme a las restricciones identificadas, la teoría del cambio y las capacidades de implementación. La evidencia revisada en la sección 1.3 sugiere que el valor del enfoque sectorial no reside en disponer de instrumentos completamente distintos de los utilizados por las políticas de alcance general, sino en poder adaptar su diseño, intensidad, modalidad de provisión y secuencia a las características del sector; combinar instrumentos cuyos resultados aislados pueden ser modestos o heterogéneos, y resolver problemas de coordinación que involucran a distintas instituciones y actores.

El objetivo, por tanto, no es acumular medidas, sino construir una combinación coherente que actúe sobre las causas identificadas de la informalidad y articule acciones de corto, mediano y largo plazo. La combinación debe diferenciar, cuando corresponda, entre distintos segmentos de unidades económicas y trabajadores, pues sus capacidades productivas, formas de empleo, barreras de acceso a servicios y posibilidades de cumplimiento pueden ser muy diferentes. En cada país, estas intervenciones deben mantener coherencia con la política o estrategia nacional de formalización y adaptarse a las características productivas, laborales, institucionales y territoriales del sector. A partir de esta lógica, el cuadro 6 presenta un repertorio indicativo de intervenciones complementarias en las cuatro áreas de política de FORLAC 2.0. Su selección y combinación deben responder al diagnóstico, a las prioridades acordadas mediante el diálogo social y a las capacidades de implementación del sector.

### ▶Cuadro 6. Ejemplos de intervenciones complementarias en una estrategia u hoja de ruta sectorial de formalización

**Desarrollo productivo**

Asistencia técnica y mejora de la gestión adaptadas a los procesos, tecnologías y estándares del sector, incluidas modalidades grupales y aprendizaje entre pares cuando existan problemas comunes; financiamiento combinado con servicios de desarrollo empresarial y asistencia técnica; digitalización e innovación; infraestructura y servicios comunes; asociatividad y cooperativismo; desarrollo de proveedores y empresas tractoras; acceso a mercados y compras públicas; certificación, estándares y trazabilidad.

**Empleo y competencias**

Prospección de necesidades de competencias; formación pertinente al sector y certificación de competencias; reconocimiento de saberes; servicios de empleo y vinculación laboral; aprendizaje en el trabajo y formación continua; incentivos a la contratación formal; reconversión laboral, y medidas para facilitar el acceso efectivo de mujeres, jóvenes, personas trabajadoras migrantes y otros grupos que enfrentan barreras específicas.

**Protección social**

Mecanismos simplificados y, cuando corresponda, adaptados a ingresos variables, estacionalidad, temporalidad o trabajo por cuenta propia; acceso a salud, pensiones, protección frente a riesgos laborales y otras prestaciones pertinentes; continuidad y portabilidad de la cobertura para trabajadores temporales, móviles o migrantes; servicios de cuidado y protección de la maternidad cuando resulten relevantes; información y asistencia para facilitar la afiliación y el acceso efectivo a las prestaciones.

**Derechos, cumplimiento e incentivos**

Información y orientación sobre derechos y obligaciones; simplificación del registro y del cumplimiento; inspección preventiva, estratégica y basada en riesgos; interoperabilidad y utilización de datos; seguridad y salud en el trabajo; libertad sindical, organización y negociación colectiva; acceso efectivo a la justicia; mecanismos de cumplimiento, trazabilidad y, cuando exista riesgo, monitoreo y remediación del trabajo infantil en cadenas de suministro; sanciones proporcionales e incentivos o beneficios vinculados con el cumplimiento y la formalización.

**Fuente**: Elaboración propia con base en OIT (2024b), la evidencia revisada en la sección 1.3 y los documentos sectoriales analizados.

El cuadro debe interpretarse como un repertorio para seleccionar y combinar instrumentos, y no como una lista que deba aplicarse íntegramente en todos los sectores. La evidencia examinada en la sección 1.3 muestra que la simplificación y el registro, aplicados de manera aislada, rara vez generan una formalización sostenible; que los resultados de la formación y de los servicios empresariales dependen de su contenido, intensidad, población destinataria y modalidad de provisión, y que el financiamiento resulta más pertinente cuando forma parte de una respuesta más amplia a las restricciones productivas. La combinación debe derivarse, por tanto, del diagnóstico, diferenciar los distintos segmentos de trabajadores y unidades económicas e identificar las complementariedades necesarias para que unas intervenciones refuercen a las demás (OIT 2026a).

Entre estas complementariedades, resulta especialmente importante la articulación entre el fortalecimiento de las capacidades productivas y la mejora de las condiciones de trabajo. Esta relación debe entenderse dentro del marco integrado de FORLAC 2.0, en el que las intervenciones de desarrollo productivo se articulan con las políticas de empleo y desarrollo de competencias, la protección social y las medidas orientadas al reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales, junto con sanciones e incentivos para la formalización. La evidencia revisada muestra que los avances en productividad o desempeño empresarial no se traducen automáticamente en ocupación formal o trabajo decente y, a la inversa, que el cumplimiento de las obligaciones asociadas con la formalidad puede ser difícil de sostener cuando persisten restricciones severas de productividad, gestión, competencias, financiamiento o acceso a mercados. Por ello, una estrategia sectorial no debería tratar estas áreas como compartimentos separados ni como etapas sucesivas, sino identificar sus complementariedades y combinarlas desde el diseño en función de las causas de la informalidad y de las características del sector. Dentro de esta lógica integrada, adquiere particular relevancia avanzar simultáneamente sobre las capacidades empresariales y las condiciones laborales.

## Productividad con trabajo decente: capacidades empresariales y condiciones laborales

La relación bidireccional entre productividad y formalización tiene una implicación operativa para las estrategias y hojas de ruta sectoriales: es necesario intervenir simultáneamente sobre las capacidades empresariales y las condiciones laborales. Los servicios de desarrollo empresarial, la tecnología, la gestión, la calidad, la logística, los encadenamientos productivos y el acceso a mercados pueden elevar el valor generado y fortalecer la capacidad de las unidades económicas para sostener el cumplimiento. Al mismo tiempo, la formación profesional, la seguridad y salud en el trabajo, la protección social, la organización y la negociación colectiva, la igualdad y la no discriminación pueden mejorar la calidad y estabilidad del empleo y contribuir a una utilización más productiva de las capacidades de las personas trabajadoras (OIT 2024b; OIT 2026a).

El avance en una dimensión no debe utilizarse como sustituto de la otra. El aumento de las ventas, la inversión o la productividad no demuestra, por sí solo, que se hayan producido avances en formalización o trabajo decente; del mismo modo, el registro administrativo puede ser difícil de sostener si las unidades económicas no fortalecen sus capacidades productivas y de gestión. Por ello, ambas dimensiones deben incorporarse en una misma teoría del cambio, con objetivos e indicadores diferenciados y mecanismos de seguimiento que eviten que una agenda desplace a la otra. El gráfico 5 resume esta doble agenda.

**Gráfico 5. Productividad con trabajo decente: intervenir sobre capacidades empresariales y condiciones laborales al mismo tiempo**




**Fuente**: Elaboración propia con base en OIT (2024b, 2026a y 2026b), Ghezzi (2020) y Quicaña y Rodríguez (2024).

En contextos de elevada dispersión territorial, trabajo por cuenta propia o predominio de unidades de muy pequeña escala, las formas cooperativas, asociativas y otras entidades de la ESS pueden complementar los encadenamientos productivos al reducir el aislamiento, compartir recursos o infraestructura y facilitar el acceso colectivo a mercados, servicios de apoyo, registro y protección social. En esta última dimensión, los mecanismos colectivos pueden facilitar la información, la afiliación y el acceso efectivo a las prestaciones, pero no sustituyen la responsabilidad pública de garantizar sistemas de protección social adecuados y sostenibles. La contribución de estas formas organizativas tampoco es automática: depende de su sostenibilidad económica, de marcos regulatorios apropiados, de financiamiento y apoyo institucional continuos y de su articulación con los sistemas públicos y las políticas sectoriales (OIT 2026k).

## Focalización diferenciada y microempresas transicionales

La heterogeneidad también existe dentro de cada sector y exige diferenciar la intensidad y el tipo de apoyo. FORLAC 2.0 prevé, en este sentido, fortalecer las capacidades de los Gobiernos para identificar, focalizar y dar seguimiento a las MYPE transicionales en los sectores, cadenas de valor o clústeres priorizados. Se trata de unidades que operan por encima del nivel de subsistencia y que pueden adoptar prácticas empresariales, de gestión y tecnologías para mejorar su productividad y las condiciones de trabajo, pero que normalmente no logran insertarse por sí solas en cadenas de valor dinámicas o formales (OIT 2024b). El estudio de la OIT sobre microempresas transicionales identifica un segmento de unidades informales que presenta, en términos relativos, mayores niveles de productividad laboral, eficiencia productiva, acumulación de capital y proximidad a determinadas dimensiones de la formalidad. Las aplicaciones metodológicas a Colombia y el Perú, basadas en encuestas de microempresas y de hogares y en algoritmos de aprendizaje automático, sugieren que alrededor de un tercio de las microempresas informales podría presentar estas características. Sin embargo, las estimaciones son sensibles a la definición de formalidad, la fuente de información, la metodología y el algoritmo utilizados

y no demuestran que todas las unidades identificadas efectivamente transitarán a la formalidad o permanecerán en ella (OIT 2026b).

Esta sensibilidad responde a diferencias metodológicas que conviene considerar al utilizar los resultados. Cuando se dispone de encuestas de panel, el estudio construye matrices de transición y entrena modelos para reconocer las características de las unidades informales que efectivamente se formalizaron entre dos periodos; cuando solo existen encuestas de corte transversal, identifica las unidades informales cuyo perfil se asemeja al promedio de las formales. Este segundo criterio es más estricto y arroja proporciones menores, de entre el 15 y el 20 por ciento de las microempresas informales. En ambos países, las unidades identificadas se concentran en el comercio y los servicios, principalmente en zonas urbanas, y una parte importante corresponde a trabajo por cuenta propia: en Colombia, alrededor de siete de cada diez son unipersonales. Aun así, concentran un volumen significativo de empleo —cerca de 2 millones de puestos de trabajo en Colombia—, por lo que su transición puede contribuir a extender la protección social y el trabajo decente siempre que la formalización alcance tanto a la unidad económica como a las relaciones de trabajo (OIT 2026b).

Para el enfoque sectorial, esta herramienta resulta más útil cuando se aplica dentro de los sectores, cadenas de valor o territorios priorizados conforme a los criterios del capítulo 3 y se complementa con el diagnóstico sectorial. Los modelos se basan en las variables disponibles en las encuestas y no captan adecuadamente factores del entorno que varían entre sectores y territorios, como los costos de licencias y trámites municipales, la infraestructura, los costos de transporte o el acceso a mercados. El diagnóstico sectorial y el diálogo social con los mandantes pueden aportar esa información, precisar qué restricciones son decisivas para cada segmento y orientar qué combinación de los instrumentos del cuadro 6 corresponde a cada uno (OIT 2026b).

La identificación de este segmento debe utilizarse como una herramienta de focalización y no como una clasificación definitiva. Puede contribuir a orientar recursos hacia unidades cuyas restricciones son susceptibles de ser superadas mediante asistencia técnica, inversión productiva, financiamiento, acceso a mercados e incentivos para la formalización. No obstante, la selección debe combinar información cuantitativa con valoración técnica cualitativa, revisarse periódicamente y acompañarse de seguimiento y evaluación. El estudio propone, con carácter ilustrativo, aplicar un cuestionario de diagnóstico con las variables utilizadas en los modelos y complementarlo con una entrevista en profundidad a cargo de personal técnico especializado en asesoría a microempresas, a la que se asigna un peso mayor en el puntaje de selección. Esta combinación permite reducir los errores de exclusión de los algoritmos y valorar aspectos que las encuestas no registran, como las capacidades y la disposición al cambio de quienes conducen la unidad económica. El seguimiento, a su vez, debe establecer criterios claros de permanencia y, cuando una unidad no progrese por restricciones que el programa no aborda, derivarla hacia rutas de apoyo más adecuadas. La focalización tampoco debe convertirse en exclusión: las unidades con menores posibilidades inmediatas de transformación empresarial requieren otras políticas de protección social, empleo, formación, cuidados, generación de ingresos y fortalecimiento productivo (OIT 2026b).

En el caso de las unidades seleccionadas, el apoyo debería organizarse mediante un plan de mejora productiva y formalización, individual o para grupos de microempresas con necesidades similares, elaborado a partir del diagnóstico inicial. El plan debería identificar los principales cuellos de botella, los resultados esperados, las actividades, los responsables, los plazos, los recursos y las fuentes de financiamiento, así como hitos verificables de productividad, calidad, condiciones de trabajo y formalización. En línea con la evidencia revisada en la sección 1.3, su contenido debería ir más allá de las capacitaciones genéricas e incluir, según las necesidades, consultoría individual o grupal, transferencia tecnológica y digitalización, formación vinculada a la demanda del sector o la cadena, apoyo para alcanzar estándares de calidad, inocuidad, trazabilidad y seguridad y salud en el trabajo, servicios contables y financiamiento acompañado de asistencia técnica. Cuando las unidades puedan asumir parte de los costos, los mecanismos de cofinanciamiento pueden reforzar el compromiso empresarial y la sostenibilidad de los servicios. En los territorios rurales, la modalidad, la duración y la secuencia de los servicios deberían adaptarse a la estacionalidad, la dispersión geográfica y la disponibilidad de proveedores locales, y en todos los casos deberían atenderse las barreras específicas que enfrentan las mujeres que conducen microempresas, como la sobrecarga de trabajo no remunerado y las restricciones de tiempo, activos y redes comerciales (Ghezzi 2020; OIT 2026b).

**▶Rutas diferenciadas de apoyo a las unidades económicas**

**Microempresas transicionales.** Requieren, tras una selección que combine criterios cuantitativos y valoración técnica, un diagnóstico y un plan de mejora productiva y formalización que integre, según sus restricciones, asistencia técnica y gerencial, tecnología, financiamiento, competencias, acceso a mercados, cumplimiento progresivo y seguimiento de hitos verificables. Las unidades que no progresen deberían reorientarse hacia la ruta más adecuada.

**Unidades de subsistencia o con menores posibilidades inmediatas de transformación empresarial.** Requieren prioritariamente protección social, políticas de empleo y generación de ingresos, formación, servicios de cuidado y otras medidas sociales y productivas que protejan los medios de vida y permitan desarrollar capacidades.

**Unidades con capacidad suficiente para cumplir sin apoyos intensivos.** Requieren reglas claras, trámites y servicios eficientes, información, incentivos adecuados y mecanismos efectivos de inspección y cumplimiento.

**En todas las rutas,** deben incorporarse la igualdad de género, la condición migratoria, el territorio y otros factores pertinentes, y medirse separadamente los resultados productivos (productividad, ventas, calidad y acceso a mercados), laborales (empleo, remuneraciones, seguridad y salud en el trabajo y protección social) y de formalización (registros, contabilidad, tributación y cumplimiento de la normativa laboral).

## Encadenamientos productivos como posible vía de transformación

Cuando la estructura del sector y la demanda lo permitan, los encadenamientos productivos inclusivos con empresas tractoras pueden constituir una vía para ampliar mercados y transformar capacidades. Sin embargo, no todas las MYPE pueden incorporarse inmediatamente a estas relaciones y la conexión comercial, por sí sola, no garantiza la formalización ni el trabajo decente. La metodología de Desarrollo de Encadenamientos Productivos Inclusivos (DEPI) de la OIT propone establecer primero un espacio de coordinación, analizar el sector, la cadena y las empresas, diseñar planes de mejora, implementar una experiencia piloto y monitorear e iterar las soluciones. Estos procesos deben considerar estándares productivos, laborales y ambientales, asistencia técnica, trazabilidad, distribución de riesgos y beneficios y perspectiva de género (Quicaña y Rodríguez 2024).

## Transición justa y transformaciones productivas

La combinación de intervenciones debe anticipar también los efectos distributivos y laborales de las transformaciones ambientales y tecnológicas. En sectores expuestos al cambio climático, la descarbonización o cambios tecnológicos significativos, la estrategia o la hoja de ruta sectorial debería considerar, según corresponda, medidas de adaptación productiva, desarrollo y reconversión de competencias, protección social y de ingresos, seguridad y salud en el trabajo y diálogo social, prestando especial atención a los trabajadores, unidades económicas y territorios más afectados.

Asimismo, la digitalización puede contribuir a elevar la productividad, mejorar la trazabilidad, facilitar la coordinación y ampliar el acceso a determinados servicios, pero sus beneficios pueden distribuirse de manera desigual si persisten brechas de acceso, competencias o protección. El objetivo no es únicamente promover actividades verdes o incorporar nuevas tecnologías, sino procurar que esas transformaciones contribuyan simultáneamente a generar empleo productivo y trabajo decente y a facilitar la transición a la economía formal (OIT 2024d; OCDE *et al.* 2025).

**▶Secuencia recomendada**

Partir de un diagnóstico compartido, identificar los diferentes segmentos de trabajadores y unidades económicas y seleccionar un conjunto acotado de intervenciones que responda a sus restricciones y pueda implementarse con las capacidades disponibles. Cuando se utilicen instrumentos de focalización, sus criterios deben ser transparentes, combinar información cuantitativa y cualitativa y prever rutas alternativas de atención para las unidades que no sean seleccionadas para un programa determinado.

Cuando exista incertidumbre sobre el funcionamiento de las intervenciones o sobre la combinación más adecuada, puede resultar conveniente comenzar con experiencias piloto dirigidas a poblaciones, segmentos o territorios definidos, estableciendo previamente una línea de base y los resultados esperados. La implementación debe acompañarse de indicadores diferenciados de productividad, formalización y trabajo decente y de mecanismos periódicos de seguimiento que permitan ajustar la intensidad y secuencia de los servicios, ampliar, rediseñar o discontinuar intervenciones. El escalamiento debería producirse cuando exista evidencia suficiente sobre la pertinencia de las intervenciones, capacidad institucional para implementarlas y una perspectiva sostenible de financiamiento (OIT 2024c; OIT 2026b).

Los tres casos que siguen (recuadros 5, 6 y 7) ilustran cómo el marco integrado de FORLAC 2.0 puede adaptarse a configuraciones sectoriales distintas mediante la diferenciación de trabajadores, unidades económicas y eslabones de las cadenas de valor, la selección de combinaciones específicas de instrumentos y la secuenciación de su implementación. Las experiencias de Colombia en el sector agrícola y de la Argentina en los sectores textil y de confecciones y de la construcción se presentan como referencias operativas de diagnóstico, diálogo social y formulación de estrategias u hojas de ruta sectoriales. No constituyen modelos que deban replicarse mecánicamente ni, por sí mismas, evaluaciones causales de impacto.

## ▶Recuadro 5. Colombia: hoja de ruta integrada para el sector agrícola

### Adaptar protección social, regulación laboral, desarrollo productivo y servicios públicos a la estacionalidad y heterogeneidad rural

El sector agrícola colombiano muestra por qué la formalización rural requiere una combinación de intervenciones adaptadas a la organización específica de la producción y del trabajo. En el trimestre abril-junio de 2025, la tasa de ocupación informal en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca alcanzó el 85,5 por ciento. El sector se caracteriza por una elevada presencia de trabajo por cuenta propia, pequeñas unidades familiares, empleo temporal y estacional, relaciones laborales verbales, ingresos bajos e irregulares y fuertes diferencias territoriales. Estas características interactúan con una baja cobertura de la protección social, dificultades de inspección en zonas rurales dispersas, brechas de productividad y competencias y restricciones de acceso a crédito, tecnología, infraestructura y servicios públicos.

La Estrategia Nacional de Formalización para el Sector Agrícola fue elaborada bajo el liderazgo del Ministerio del Trabajo, con asistencia técnica de la OIT y con el apoyo de la Comisión Europea, mediante un proceso participativo que reunió a entidades públicas, organizaciones de trabajadores, gremios y federaciones de productores y otros actores del desarrollo rural. La metodología, inspirada en las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente, articuló un diagnóstico compartido con la identificación de causas, soluciones y responsables. Desde noviembre de 2024, se realizaron 12 sesiones técnicas para analizar los problemas y priorizar intervenciones factibles en el corto y mediano plazo. La hoja de ruta organiza esas intervenciones en las cuatro áreas de FORLAC 2.0: protección social; reconocimiento y cumplimiento de derechos e incentivos; desarrollo productivo, y empleo y desarrollo de competencias.

Las propuestas combinan adecuaciones institucionales y regulatorias con servicios productivos, laborales y de protección social. Entre ellas se encuentran mecanismos de cotización más compatibles con ingresos inferiores al salario mínimo, temporalidad y trabajo por días; alternativas de afiliación colectiva y recaudación vinculada con la comercialización; procedimientos de registro simplificados; información sobre derechos y servicios; inspección preventiva y mejor focalizada mediante interoperabilidad de datos, herramientas digitales, drones e imágenes satelitales; ampliación del acceso al financiamiento y formalización de la tierra; fortalecimiento de la extensión agropecuaria, la asociatividad, la gestión empresarial y los encadenamientos productivos, y modalidades contractuales e incentivos a la contratación que respondan a las características del trabajo agropecuario temporal y estacional.

La hoja de ruta se plantea para un horizonte de hasta cuatro años y prevé una implementación progresiva, articulada y complementaria. Para sostenerla institucionalmente, la estrategia propone utilizar la Subcomisión de Formalización Rural de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales como instancia de coordinación de la implementación, con mecanismos de articulación territorial, seguimiento y monitoreo e indicadores desagregados por territorio, sexo, edad y actividad productiva. También propone conectar este nivel nacional con las subcomisiones departamentales y con los consejos y comités de las cadenas productivas agropecuarias.

**Fuente**: Ministerio del Trabajo de Colombia y OIT (2026), «Estrategia Nacional de Formalización para el Sector Agrícola de Colombia», documento de trabajo.

En una cadena manufacturera fragmentada, los puntos de entrada son diferentes. El caso textil y de confecciones de la Argentina (recuadro 6) muestra el papel de los encadenamientos productivos, la trazabilidad y los servicios dirigidos a talleres y unidades de menor escala.

## ▶Recuadro 6. Argentina: hoja de ruta para el sector textil y de confecciones

### Diálogo social, encadenamientos productivos y trazabilidad para alcanzar los segmentos de mayor informalidad

El sector textil y de confecciones en la Argentina muestra cómo la fragmentación de una cadena de valor puede concentrar la informalidad en determinados eslabones y grupos de trabajadores. En 2022, la fabricación de indumentaria empleaba aproximadamente a 186 000 personas y el 72 por ciento se encontraba en situación de informalidad laboral. En la confección, las mujeres representaban alrededor del 68 por ciento de las personas ocupadas; el 35 por ciento trabajaba desde un domicilio y el 24,4 por ciento había nacido en otro país. La atomización en pequeños talleres, el trabajo independiente, familiar y a domicilio, la baja productividad, la estacionalidad y la subcontratación dificultan simultáneamente la formalización productiva, comercial y laboral.

La hoja de ruta es resultado de un proceso de diálogo social tripartito desarrollado entre agosto y diciembre de 2025. El trabajo mediante las Mesas Ejecutivas sectoriales se complementó con 27 entrevistas y un grupo focal y contó con la participación de 12 organizaciones representativas de empresas, cooperativas, trabajadores y organismos públicos. El proceso permitió validar el diagnóstico sectorial, priorizar problemas y acordar líneas de acción factibles para el corto y mediano plazo.

Las intervenciones responden a cinco dimensiones interrelacionadas: entorno macroeconómico y cadena de valor; estructura productiva de la confección; mercado y comercialización; aspectos laborales y sociales, y condiciones institucionales y regulatorias. Entre las propuestas se encuentran fortalecer los encadenamientos entre empresas, marcas, talleres y cooperativas; ampliar el acceso de las unidades de menor escala a financiamiento, tecnología, asistencia técnica y gestión empresarial; promover la asociatividad y la especialización; mejorar la trazabilidad y la conducta empresarial responsable a lo largo de la cadena; facilitar el acceso a protección social; desarrollar políticas de cuidado y medidas específicas para personas migrantes; fortalecer la organización y representación de los trabajadores; adaptar la inspección del trabajo a talleres dispersos y trabajo a domicilio, y mejorar la coordinación entre las instituciones laborales, tributarias y productivas.

Una de las soluciones desarrolladas a partir del diagnóstico es la Plataforma Digital Textil, concebida para conectar proveedores y demandantes de servicios de confección, registrar capacidades productivas, transparentar las relaciones comerciales y facilitar el acceso a información, capacitación y orientación para mejorar la productividad y avanzar hacia la formalización. La plataforma busca utilizar las relaciones comerciales dentro de la cadena como punto de entrada: talleres, cooperativas y unidades a domicilio pueden acceder a oportunidades de mercado y orientación para cumplir los requisitos de formalización, mientras que empresas, organizaciones sectoriales e instituciones públicas podrán disponer de mayor información y trazabilidad sobre los intercambios y las condiciones de producción.

**Fuente**: OIT (2026d), *Hoja de ruta para la transición a la formalidad de unidades productivas y personas trabajadoras del sector textil y de confecciones en Argentina*.

La construcción presenta otra configuración de informalidad, asociada con obras pequeñas y dispersas, cadenas de contratación y subcontratación, brechas de competencias y elevados riesgos laborales. El recuadro 7 muestra cómo estas características se traducen en una hoja de ruta específica.

### ▶Recuadro 7. Argentina: hoja de ruta para el sector de la construcción

**Diálogo social tripartito y acciones integradas frente a barreras específicas a la formalización**

La construcción en la Argentina ilustra cómo una hoja de ruta sectorial puede partir de las características específicas de la organización de la producción y del trabajo para definir una combinación de intervenciones. La informalidad en el sector se concentra en el trabajo por cuenta propia, en las unidades productivas pequeñas y en el trabajo en hogares. Además, en el trabajo asalariado la informalidad se concentra en unidades económicas informales, mientras que en las formales su incidencia se reduce considerablemente. Esto plantea desafíos específicos para el registro, la fiscalización, la protección social y la seguridad y salud en el trabajo.

La hoja de ruta se construyó a partir de un diagnóstico sectorial y de un proceso de diálogo social tripartito apoyado por tres Mesas Ejecutivas realizadas entre agosto y octubre de 2025. El proceso reunió a organizaciones de empleadores y de trabajadores y a instituciones públicas con competencias relevantes para el sector. A partir de la deliberación se priorizaron cuatro problemas: i) la naturalización y tolerancia social de la informalidad; ii) las dificultades para fiscalizar obras pequeñas y dispersas; iii) la baja calificación educativa y laboral de trabajadores especialmente expuestos a la informalidad, y iv) los mayores riesgos de enfermedades y accidentes laborales asociados con la insuficiencia o ausencia de medidas de prevención y protección. Para abordarlos se codiseñaron 30 líneas de acción de corto y mediano plazo.

Las propuestas combinan instrumentos distintos y complementarios. Incluyen información y sensibilización diferenciadas para trabajadores, empleadores y profesionales; simplificación y digitalización del registro; incentivos a la formalización; mecanismos de intercambio de información y un sistema integrado para fortalecer la fiscalización de obras pequeñas y dispersas; protocolos de coordinación entre instituciones y niveles de gobierno; formación y certificación de competencias vinculadas con la inserción laboral, y acciones de prevención, capacitación y control en materia de seguridad y salud en el trabajo. La hoja de ruta también incorpora medidas específicas para trabajadores por cuenta propia y presta atención a la participación de las mujeres en un sector altamente masculinizado.

La implementación se sustenta, además, en tres condiciones transversales identificadas durante el proceso: voluntad política y respaldo de los niveles de decisión; cooperación y articulación interinstitucional e interjurisdiccional, y disponibilidad sostenida de recursos financieros, humanos y técnicos. Estas condiciones muestran que la calidad técnica de las intervenciones no es suficiente: su ejecución depende también de responsabilidades claras, coordinación entre los niveles nacional, provincial y municipal y capacidades institucionales para sostener las acciones en el tiempo.

**Fuente**: OIT (2026h), *Hacia la promoción del trabajo formal en el sector de la construcción en Argentina: hoja de ruta*.

## ▶4.6 Lecciones transversales de los casos y condiciones para sostener los resultados

En conjunto, estas experiencias muestran una arquitectura común de intervención, aunque no un contenido uniforme. En los tres casos, la formulación parte de un diagnóstico de las causas y manifestaciones sectoriales de la informalidad; utiliza el diálogo social para contrastar ese diagnóstico, identificar prioridades y acordar soluciones; combina intervenciones correspondientes a distintas áreas del marco integrado de FORLAC 2.0, y procura traducir los acuerdos en responsabilidades, mecanismos de coordinación, plazos y seguimiento. Esta secuencia coincide con una de las principales conclusiones de la evidencia examinada en la sección 1.3: la contribución del enfoque sectorial radica especialmente en mejorar la adaptación, complementariedad y coordinación de los instrumentos, y no en la existencia de una medida sectorial que sea universalmente superior.

Al mismo tiempo, los casos muestran por qué esa arquitectura común debe traducirse en combinaciones diferentes de instrumentos. En la agricultura colombiana adquieren particular importancia la estacionalidad, los ingresos bajos e irregulares, la movilidad laboral, la pequeña escala productiva, la dispersión territorial y las dificultades de acceso a servicios, protección social e inspección. En el sector textil y de confecciones, la atomización de talleres, el trabajo a domicilio, la subcontratación, la presencia significativa de mujeres y personas migrantes y las relaciones comerciales dentro de una cadena fragmentada convierten a la trazabilidad, los encadenamientos y el acceso a mercados en puntos de entrada relevantes. En la construcción, la organización por proyectos, las cadenas de contratación y subcontratación, la dispersión de obras pequeñas, las brechas de competencias y los elevados riesgos de seguridad y salud en el trabajo requieren otra combinación de instrumentos. Los propios recuadros muestran estas diferencias con claridad.

De estas experiencias pueden extraerse algunas lecciones de alcance más general. Primero, la hoja de ruta debe actuar sobre las causas de la informalidad y no limitarse a sus manifestaciones más visibles, como la ausencia de registro. Ello normalmente exige combinar medidas productivas, laborales, de protección social y de cumplimiento. Segundo, los instrumentos deben adaptarse a los distintos segmentos de trabajadores y unidades económicas, pues una misma medida puede enfrentar restricciones y producir resultados diferentes según sus capacidades, formas de empleo o posición dentro de la cadena de valor. Tercero, determinadas relaciones propias del sector —la comercialización de productos agrícolas, los vínculos entre marcas y talleres o las cadenas de contratación en la construcción— pueden convertirse en puntos de entrada para mejorar simultáneamente productividad, condiciones de trabajo y formalización. Cuarto, el diálogo social resulta más útil cuando no termina con la identificación de problemas, sino que acompaña la selección, implementación y ajuste de las soluciones y se articula con las instituciones que disponen de competencias y recursos para ejecutarlas.

Los casos deben interpretarse, sin embargo, con cautela. Documentan procesos de diagnóstico, diálogo social, formulación de hojas de ruta y, en distinto grado, preparación o implementación de intervenciones; no constituyen por sí mismos evaluaciones causales de la eficacia de las estrategias integradas. Esta distinción es coherente con la evidencia presentada en la sección 1.3, que continúa siendo más sólida para determinados instrumentos que para estrategias sectoriales que combinan simultáneamente múltiples políticas y actores. Por ello, una hoja de ruta debería incorporar desde el inicio una teoría del cambio, una línea de base, indicadores diferenciados de productividad, formalización y trabajo decente y mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación. La evidencia generada durante la implementación debe utilizarse para ajustar la combinación y secuencia de las intervenciones y decidir cuáles conviene ampliar, modificar o discontinuar.

Más allá de cada sector, las primeras experiencias de implementación de hojas de ruta sectoriales pueden constituir espacios de aprendizaje para la política de formalización en su conjunto. La evidencia generada, las lecciones aprendidas y las soluciones validadas pueden sistematizarse para orientar la adaptación y ampliación progresivas del enfoque a otros sectores y territorios. La acumulación de estas experiencias puede, a su vez, contribuir a identificar restricciones y soluciones de carácter transversal, fortalecer las capacidades institucionales y alimentar la construcción o actualización de las estrategias nacionales de formalización. De este modo, la acción sectorial puede funcionar como un mecanismo de construcción progresiva desde la base, que articula las experiencias de los sectores con los objetivos y las políticas nacionales de formalización.

### ▶Condiciones para sostener los resultados

La sostenibilidad de una estrategia sectorial depende no solo de la calidad técnica de las intervenciones, sino también de su anclaje institucional y de la capacidad de convertir los acuerdos en acciones sostenidas. Ello requiere una institución responsable con autoridad para conducir el proceso; responsabilidades claramente asignadas entre las entidades participantes; un equipo técnico con capacidad de seguimiento; recursos humanos y financieros acordes con la escala y duración de las intervenciones; coordinación efectiva entre los niveles nacional, sectorial y territorial; participación continua de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas que permitan revisar los acuerdos a partir de los resultados obtenidos.

Cuando sea posible, las acciones y mecanismos acordados deberían incorporarse a instituciones, programas, presupuestos y sistemas regulares, de modo que su continuidad dependa menos de un proyecto, un equipo temporal o una determinada autoridad. Sostener los resultados no significa mantener inalterada una combinación inicial de medidas, sino preservar las capacidades institucionales, el diálogo social, los recursos y los mecanismos de aprendizaje necesarios para continuar ajustando la estrategia frente a nueva evidencia y a cambios en el sector.

# ▶ Conclusiones

La informalidad en América Latina y el Caribe constituye una realidad heterogénea que no puede reducirse a un problema de registro ni abordarse mediante una respuesta uniforme. Sus causas y manifestaciones varían según las formas de empleo, las capacidades productivas, la organización de la producción y del trabajo, las relaciones de poder, la posición de las unidades económicas dentro de las cadenas, las características territoriales y las desigualdades que afectan a distintos grupos de población. La composición de la ocupación informal también cambia entre ramas: en la agricultura y la construcción se concentra en unidades del sector informal, mientras que en las demás ramas la mayor parte se encuentra en el sector formal y, en los servicios comunales, sociales y personales, una fracción relevante corresponde al sector de hogares. En consecuencia, la formalización de las unidades económicas no agota el desafío y debe combinarse, según la rama, con la formalización de los empleos y de las relaciones de trabajo, incluidas las que se establecen directamente con los hogares. Por ello, el nivel meso —un sector o subsector y, cuando corresponda, una cadena de valor o de suministro, un clúster o una configuración sector-territorio— constituye un ámbito relevante para adaptar las políticas nacionales y de alcance universal, no para sustituirlas ni crear regímenes paralelos.

La productividad y la formalización mantienen una relación bidireccional, pero no automática. Las mejoras productivas pueden ampliar la capacidad de las unidades económicas para sostener el cumplimiento y acceder a mercados, tecnología, financiamiento y servicios; a su vez, la formalización puede facilitar el acceso a instituciones, protección y recursos que favorecen la inversión, el aprendizaje y el crecimiento. El patrón sectorial del crecimiento también importa: la informalidad agregada puede reducirse mediante mejoras dentro de los sectores y mediante la reasignación del empleo hacia actividades más productivas, formales y capaces de generar trabajo decente. En consecuencia, el análisis no debería limitarse a los resultados del sector intervenido, sino considerar también la creación neta de ocupación formal, la movilidad entre sectores y los posibles efectos indirectos o de desplazamiento sobre otras actividades, eslabones y territorios.

La evidencia examinada permite considerar el nivel sectorial como una escala especialmente prometedora cuando las restricciones a la productividad, los déficits de trabajo decente y las causas de la informalidad están estrechamente vinculados con la organización concreta de la producción y el trabajo. Sin embargo, no demuestra que toda intervención sectorial integrada sea, por definición, más efectiva que una política horizontal. La evidencia causal continúa siendo más sólida para determinados instrumentos —como el registro, la formación, la asistencia técnica, el financiamiento, la inspección o el acceso a mercados— que para estrategias que combinan simultáneamente múltiples políticas y actores. El principal aporte del enfoque sectorial consiste, por tanto, en mejorar el diagnóstico, la focalización, la adaptación, la complementariedad y la coordinación de los instrumentos, así como en crear condiciones para aprender y ajustar las intervenciones durante su implementación.

El marco de la OIT ofrece una orientación coherente para esa tarea. La Recomendación núm. 204 establece la triple vía de facilitar la transición de trabajadores y unidades económicas, crear y preservar empresas y empleos decentes en la economía formal y prevenir la informalización. La Resolución de 2025 refuerza los enfoques integrados, sectoriales y específicos; FORLAC 2.0 articula las políticas de desarrollo productivo, empleo y desarrollo de competencias, protección social y reconocimiento y cumplimiento de los derechos laborales, junto con sanciones e incentivos, y la Declaración de Punta Cana reafirma el compromiso regional. La Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria (2022) reconoce asimismo la función de la ESS en la transición de la economía informal a la economía formal y que sus entidades operan en todos los sectores de la economía (OIT 2022a). El valor añadido de la perspectiva de la OIT consiste en vincular la transformación productiva con el empleo pleno y productivo, la formalización y el trabajo decente, incorporando desde el diagnóstico las normas internacionales del trabajo, los derechos laborales, la protección social, la igualdad, la no discriminación, la transición justa y el diálogo social tripartito.

La priorización sectorial debe entenderse como una forma de secuenciar la acción y concentrar temporalmente capacidades y recursos, no como una selección permanente de sectores «ganadores».

Los criterios de relevancia, oportunidad y viabilidad permiten equilibrar la magnitud de los déficits de formalización y trabajo decente, el potencial de transformación productiva y las condiciones efectivas de implementación. La decisión debe basarse en evidencia cuantitativa y cualitativa, incorporar desde el inicio las dimensiones de género, edad, territorio, condición migratoria y otros factores pertinentes, y ser objeto de deliberación y validación tripartita. Los sectores no priorizados continúan requiriendo la garantía de derechos, protección social, servicios y políticas de alcance general, mientras que las intervenciones en los sectores seleccionados deberían generar capacidades, aprendizajes y soluciones que puedan adaptarse o ampliarse.

La implementación requiere articular políticas horizontales y sectoriales y actuar de manera coherente en los niveles macro, meso, micro y territorial. Una estrategia u hoja de ruta debe convertir el diagnóstico y los acuerdos alcanzados mediante el diálogo social en una teoría del cambio, una combinación coherente y secuenciada de intervenciones, responsabilidades, recursos, plazos, indicadores y mecanismos de aprendizaje. También debe especificar los mecanismos mediante los cuales las intervenciones productivas se traducirían en ocupación formal y mejores condiciones de trabajo, anticipar posibles efectos de sustitución o desplazamiento —incluidos, en los sectores y territorios donde exista ese riesgo, posibles efectos sobre el trabajo infantil o su traslado hacia actividades menos visibles— y medir por separado los resultados de productividad, formalización y trabajo decente.

La productividad con trabajo decente, el enfoque central de FORLAC 2.0, exige intervenir simultáneamente sobre las capacidades empresariales y las condiciones laborales. Esto supone combinar tecnología, gestión, financiamiento, infraestructura, encadenamientos y acceso a mercados con empleo y desarrollo de competencias, protección social, derechos, seguridad y salud en el trabajo, organización, negociación colectiva, igualdad y no discriminación. La intensidad y modalidad del apoyo deben diferenciarse según las restricciones de trabajadores y unidades económicas. En particular, la identificación de microempresas transicionales —unidades informales con mayor productividad, acumulación de capital y proximidad a la formalidad— puede mejorar la pertinencia de los programas cuando combina modelos estadísticos con valoración técnica, se aplica dentro de los sectores y territorios priorizados, se traduce en planes de mejora productiva y formalización con hitos verificables y se acompaña de un seguimiento que permita reorientar a las unidades que no progresan. Esta focalización no debe convertirse en exclusión: las unidades de subsistencia y aquellas con menores posibilidades inmediatas de transformación requieren otras políticas de protección social, empleo, formación, generación de ingresos, cuidados y fortalecimiento productivo. Asimismo, las estrategias deben anticipar los efectos laborales y distributivos de la digitalización, el cambio climático y la descarbonización, conforme a un enfoque de transición justa.

No existe un único instrumento o arreglo institucional para operacionalizar el enfoque sectorial. Pueden utilizarse mecanismos sectoriales vinculados con instituciones de diálogo social, enfoques de ecosistemas de productividad y trabajo decente, arreglos de clústeres o cadenas de valor, Mesas Ejecutivas y otras metodologías, según la naturaleza de las restricciones y las instituciones existentes. En todos los casos, el diálogo social y el tripartismo deben acompañar la selección del ámbito de intervención, la validación del diagnóstico, el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación, con una participación efectiva de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y mecanismos adecuados para incorporar las necesidades de quienes se encuentran en la economía informal.

Las experiencias iniciales de Colombia y la Argentina muestran una arquitectura común —diagnóstico sectorial, diálogo social, combinación de políticas, responsabilidades y seguimiento—, pero también confirman que el contenido de las estrategias debe responder a la estacionalidad, la dispersión territorial, la fragmentación de las cadenas, el trabajo a domicilio, la contratación y subcontratación, las brechas de competencias o los riesgos de seguridad y salud propios de cada actividad. Estas experiencias aportan aprendizajes operativos, pero no constituyen estimaciones causales de impacto. La sostenibilidad de los resultados depende del anclaje institucional, la autoridad y capacidad de las entidades responsables, la coordinación interinstitucional, los recursos humanos y financieros, la participación continua de los mandantes y el uso sistemático de evidencia para ajustar, ampliar, rediseñar o discontinuar las intervenciones.

En síntesis, el enfoque sectorial resulta útil cuando transforma la heterogeneidad en decisiones operativas sin fragmentar la política pública: adapta instrumentos nacionales, vincula productividad con trabajo decente, distribuye responsabilidades y crea mecanismos de diálogo social, implementación y aprendizaje. Su calidad no depende del número de acciones incorporadas, sino de su capacidad para abordar restricciones decisivas, generar resultados verificables para las personas trabajadoras y las unidades económicas y contribuir a una reducción sostenible de la informalidad.

### ▶Mensaje final

Promover la transición a la economía formal en el nivel sectorial exige transformar de manera articulada la forma de producir, trabajar, proteger y coordinar. Cuando la productividad, el empleo pleno y productivo, los derechos laborales, la protección social y el diálogo social avanzan conjuntamente, la formalización deja de ser un acto administrativo aislado y se convierte en una trayectoria sostenible hacia el trabajo decente.

# ▶ Referencias

**Banco Mundial.** 2026. Revisiting Industrial Policy: Strategic Options for Today. Latin America and the Caribbean Economic Update, abril de 2026. Washington, D. C.: Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2337-4.

**BID (Banco Interamericano de Desarrollo).** 2024. Las políticas de desarrollo productivo frente a los nuevos imperativos de las cadenas globales de valor. Washington, D. C.: BID. https://doi.org/10.18235/0012914.

**Bruhn, M. y D. McKenzie.** 2014. «Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries». The World Bank Research Observer 29 (2): 186-201. https://doi.org/10.1093/wbro/lku002.

**CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).** 2024. Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, 2024. Santiago: CEPAL.

———. 2026. Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer? LC/PUB.2025/14-P/Rev.1. Santiago: CEPAL.

**Chacaltana, J., F. Bonnet y J. M. García.** 2022. Growth, Economic Structure and Informality. ILO Working Paper 69. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/UQOF2851.

**Cravo, T. A. y C. Piza.** 2019. «The Impact of Business-Support Services on Firm Performance: A Meta-Analysis». Small Business Economics 53 (3): 753-770. https://doi.org/10.1007/s11187-018-0065-x.

**FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).** 2025. La situación de las mujeres en los sistemas agroalimentarios: un enfoque regional para América Latina y el Caribe. Santiago: FAO. https://doi.org/10.4060/cd4012es.

**Ghezzi, P.** 2020. Políticas de desarrollo productivo para la transición a la formalidad en la economía rural de América Latina y el Caribe. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19, nota técnica regional. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

**Ghezzi, P. y E. Quicaña.** 2021. Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: enfoque y metodología. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

**Grimm, M. y A. L. Paffhausen.** 2015. «Do Interventions Targeted at Micro-Entrepreneurs and Small and Medium-Sized Firms Create Jobs? A Systematic Review of the Evidence for Low- and Middle-Income Countries». Labour Economics 32: 67-85. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.01.003.

**Iacovone, L., W. F. Maloney y D. McKenzie.** 2022. «Improving Management with Individual and Group-Based Consulting: Results from a Randomized Experiment in Colombia». The Review of Economic Studies 89 (1): 346-371. https://doi.org/10.1093/restud/rdab005.

**McKenzie, D.** 2021. «Small Business Training to Improve Management Practices in Developing Countries: Re-assessing the Evidence for 'Training Doesn't Work'». Oxford Review of Economic Policy 37 (2): 276-301. https://doi.org/10.1093/oxrep/grab002.

**McKenzie, D. y C. Woodruff.** 2014. «What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World?». The World Bank Research Observer 29 (1): 48-82. https://doi.org/10.1093/wbro/lkt007.

**McMillan, M. y D. Rodrik.** 2011. «Globalization, Structural Change, and Productivity Growth». En Making Globalization Socially Sustainable, editado por M. Bacchetta y M. Jansen, 49-84. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo y Organización Mundial del Comercio.

**Ministerio del Trabajo de Colombia y OIT.** 2026. Estrategia Nacional de Formalización para el Sector Agrícola de Colombia. Documento de trabajo.

**Monge González, R. y J. M. Salazar-Xirinachs.** 2016. Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: lecciones para América Latina y el Caribe. OIT Américas, Informes Técnicos 2016/3. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

**OCDE, CEPAL, CAF y Comisión Europea.** 2025. Latin American Economic Outlook 2025: Promoting and Financing Production Transformation. París: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/80e48de5-en.

**OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 2015. Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2022a. Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria. Resolución II, 110.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2022b. Promover ecosistemas de productividad para el trabajo decente. GB.346/INS/9, 346.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, octubre-noviembre de 2022. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2023a. Resolución sobre las estadísticas de la economía informal. Resolución I, 21.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 11-20 de octubre de 2023. ICLS/21/2023/Res. I. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2023b. Directrices de política para la promoción del trabajo decente en el sector agroalimentario. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2024a. Análisis de las características y de la evolución reciente de la ocupación informal en América Latina y el Caribe. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2024b. Estrategia de Formalización para América Latina y el Caribe 2024-2030 (FORLAC 2.0). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2024c. Las Mesas Ejecutivas para la productividad y el trabajo decente: nota metodológica complementaria. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2024d. Informalidad, empleos verdes y transición justa en sectores relevantes para América Latina y el Caribe. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2024e. Evaluación rápida de mercado para sectores económicos o cadenas de valor preseleccionados para Colombia. Documento de consultoría.

———. 2025a. Resolución relativa a la discusión general sobre los medios de abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente. Resolución IV, 113.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. ILC.113/Resolución IV. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 13 de junio de 2025.

———. 2025b. Diálogo social y relaciones laborales 2025: América Latina y el Caribe. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/ZREZ0634.

———. 2025c. Declaración de Punta Cana para la democracia, la paz, el trabajo decente y el diálogo social: uniendo a las Américas para un futuro con desarrollo sostenible y justicia social. 20.ª Reunión Regional Americana. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2025d. Decisión relativa al seguimiento de la resolución relativa a la discusión general sobre los medios de abordar la informalidad y promover la transición a la formalidad en pro del trabajo decente. GB.355/INS/3/1/Decisión. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 18 de noviembre de 2025.

———. 2026a. Tendencias del mercado laboral en América Latina y el Caribe 2026. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/00034884.

———. 2026b. Microempresas transicionales en América Latina: enfoques metodológicos para su identificación y seguimiento. Aplicación a los casos de Colombia y Perú. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://doi.org/10.54394/00034792.

———. 2026c. Guía rápida para la priorización sectorial orientada a promover la transición a la economía formal en América Latina y el Caribe. De próxima publicación. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

———. 2026d. Hoja de ruta para la transición a la formalidad de unidades productivas y personas trabajadoras del sector textil y de confecciones en Argentina. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/00034840.

———. 2026e. Priorización sectorial para la transición a la economía formal en Perú: resultados de la aplicación de la metodología. De próxima publicación. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

———. 2026f. Transitar el cambio mediante el diálogo social inclusivo. Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 114.ª reunión. ILC.114/Informe IV. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

———. 2026g. Resolución relativa a la tercera discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo. Resolución IV, 114.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 11 de junio de 2026.

———. 2026h. Hacia la promoción del trabajo formal en el sector de la construcción en Argentina: hoja de ruta. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/00034074.

———. 2026i. Tendencias sociales y del empleo 2026. Serie El Mundo del Trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/AHRT2681.

———. 2026j. Applying the ILO's Productivity Ecosystems for Decent Work Approach: A Practical Guide. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://doi.org/10.54394/00035346.

———. 2026k. Economía social y solidaria, trabajo decente y formalización en América Latina y el Caribe: análisis, trayectorias de formalización y orientaciones de política. De próxima publicación. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

———. 2026l. Estudio sobre economía informal y trabajo infantil en América Latina y el Caribe: diagnóstico, políticas y estrategias de acción. De próxima publicación. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

———. s. f. *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC).* ILOSTAT, Methods: Concepts and Definitions.

**OIT y FAO.** 2025. Trabajo decente e informalidad en el sector agropecuario de América Latina 2019-2023. Ginebra: OIT; Roma: FAO. https://doi.org/10.54394/JKQJ4670.

**ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial).** 2026. Industrial Development Report 2026: The Future of Industrialization. Building Future-ready Industries for Sustainable Development - Latin America and the Caribbean. Viena: ONUDI.

**Quicaña, E. y J. Rodríguez.** 2024. Desarrollo de encadenamientos productivos inclusivos entre MYPE y empresas tractoras: enfoque, guía y herramientas de apoyo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

**Ulyssea, G.** 2018. «Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil». American Economic Review 108 (8): 2015-2047. https://doi.org/10.1257/aer.20141745.

———. 2020. «Informality: Causes and Consequences for Development». Annual Review of Economics 12: 525-546. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082119-121914.

**Nota:** Los documentos identificados como «de próxima publicación», «documento de trabajo» o «documento de consultoría» se citan con esa condición y corresponden a las versiones disponibles al cierre de esta nota.



ilo.org/americas

**Oficina Regional de la OIT**
**para América Latina y el Caribe**
Las Flores 275, San Isidro
Lima, Perú