

**Sector del Empleo
2002**

**El Trabajo Decente y la
Economía Informal**

Resúmenes de Documentos

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Prólogo

Como parte de las labores preparatorias para la discusión general sobre la economía informal que se mantendrá con motivo de la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en junio de 2002 en Ginebra, el grupo inter-sectoral de trabajo sobre la economía informal de la Oficina Internacional del Trabajo encargó la preparación de una serie de documentos de base. Se trata de estudios sobre las tendencias regionales, estudios por países, así como de investigaciones temáticas. El propósito de estos documentos consiste en identificar los últimos datos y tendencias relativos a la evolución de la economía informal en el mundo. En la actualidad, algunos de estos documentos están siendo publicados en el contexto de la serie de documentos sobre la economía informal preparada por el Sector del Empleo, mientras que aquellos que abordan de forma más específica el desarrollo de competencias se incluyen en la serie de publicaciones sobre la economía informal del Programa InFocus sobre conocimientos teóricos y prácticos y empleabilidad.¹ A continuación se presentan los resúmenes de los documentos encargados por la OIT, en un intento de poner a disposición del lector las principales constataciones y conclusiones contenidas en tales documentos de forma concisa y en los tres idiomas oficiales de la Organización, a saber, el inglés, el francés y el español. El presente conjunto de resúmenes ha sido elaborado por Andrea Singh, Josiane Capt y Joanna Jackson.

Se ha procedido a la organización de los resúmenes teniendo en cuenta los siguientes temas:

? *Revisiones temáticas a escala global* mediante las que se pretende examinar los factores que apuntalan el crecimiento continuado de la economía informal, no sólo en los países en desarrollo sino también en los más adelantados y en los que se encuentran en transición. Se ha prestado particular atención a las repercusiones que han tenido la globalización, la privatización, la migración, la reorganización industrial y las políticas macroeconómicas que han motivado las actuales tendencias.

? *Informes regionales y por países*: mediante los mismos se pretende aclarar la situación en lo referente a las cuestiones siguientes: i) las tendencias y estadísticas recientes relativas a la magnitud y el crecimiento de la economía informal; ii) factores antiguos y de reciente aparición que provocan cambios en la estructura de la economía informal; iii) el papel que desempeña la economía informal en la creación de empleo y/o en la absorción de la fuerza de trabajo que ha perdido su empleo debido a los recortes de plantilla; iv) las políticas y programas con el objetivo de mejorar la situación de los trabajadores del sector informal; v) las actividades que están llevando a cabo la OIT y otros organismos clave en este ámbito; vi) ejemplos prácticos de enfoques innovadores con la meta de mejorar las normas sociales, el empleo, la productividad, la protección social, además de la organización y representación de trabajadores y empresas en la economía informal.

? *Casos monográficos relativos al aprendizaje y a la formación para la adquisición de competencias en la economía informal*: en estos documentos se examinan las actuales políticas y programas que tienen que ver con la formación para la adquisición de calificaciones de los trabajadores del sector informal y se ofrece información sobre

¹ Asimismo, se está procediendo a la publicación de todos los documentos en el sitio Web sobre la economía informal: <http://www.ilo.org/infeco>.

interesantes casos relativos a programas de formación tanto formales como informales dirigidos a los trabajadores y las empresas del sector informal.

? *Representación:* en este conjunto de documentos se muestra como los interlocutores sociales pueden interactuar con los trabajadores y microempresarios de la economía informal. En estas ponencias se subrayan distintos enfoques y experiencias relacionadas con ciertas organizaciones de empleadores y de trabajadores, mediante los cuales se demuestra la forma en que estas organizaciones pueden contribuir a hacer frente al déficit de trabajo decente en la economía informal.

El lector caerá en la cuenta de que prácticamente todos los documentos de la serie tratan de solventar el problema que supone la conceptualización del sector informal. Cómo la elaboración de un marco conceptual para el informe de la Conferencia Internacional del Trabajo se llevó a cabo de forma paralela a la preparación y finalización de los documentos incluidos en esta serie, no fue posible facilitar a los autores de las presentes ponencias un concepto único para que lo emplearan en sus trabajos.

ÍNDICE

Documentos temáticos a nivel global

- “La globalización y la economía informal: las repercusiones del comercio y la inversión mundial sobre los trabajadores pobres”, por Marilyn Carr y Martha Chen.....2
- “Apoyar a los trabajadores en la economía informal: un marco de políticas”, por Martha Chen, Frances Lund y Renana Jhabvala.....5
- “Las normas internacionales del trabajo y el sector informal: avances y dilemas”, por Charlotta Schlyter.....9

Informes regionales y de países

- “El sector informal en Asia desde la perspectiva del trabajo decente”, por Nurul Amin.....12
- “El trabajo decente en el sector informal: América Latina”, por Jim Thomas.....20
- “Informe regional sobre la situación del sector informal en el África Subsahariana”, por Pat Horn, Jantije Xaba y Shirin Motala.....24
- “El sector informal en los países de expresión francesa del África Subsahariana”, por Soulèye Kante.....28
- “El trabajo decente en el sector informal: región de Europa central y oriental/CEI”, por Bettina Musiolek.....34
- “Hacia el trabajo decente en el sector informal: el caso de Egipto”, por Alia El Mahdi.....39
- “El trabajo decente y el sector informal en Brasil”, por Marcelo Cortes Neri.....41
- “Rasgos del empleo informal: el caso de Georgia”, por Sabine Bernabè.....43
- “Estudio de buenas prácticas en Shanghai: servicios de empleo para la economía informal”, por Jude Howell.....46

Estudios monográficos sobre formación y adquisición de calificaciones

- “Formación para el trabajo en el sector informal: evidencia de Kenya, Tanzania y Uganda”, por Hans C. Haan.....49
- “Formación y desarrollo de competencias para el trabajo decente en el sector informal: estudios monográficos del sur de la India”, por Amit Mitra.....52

"La capacitación laboral para el sector informal en Colombia", por Jaime Ramírez-Guerrero.....	55
"Formación en el sector informal en Jamaica: una evaluación", por Andrea Miller-Stennett.....	57
"La formación de calificaciones técnicas en el sector informal en China", por el Grupo de Investigación del Departamento de Formación y Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, República Popular China.....	59
"La formación en el sector informal en Belarús", por Yuri Vesselov.....	61
"Formación en el sector informal de la región nor-occidental de Rusia (San Petersburgo y región de Leningrado)", por Liudmila I. Velichko y Gortenzia M. Romanenkova.....	62
"La formación en el sector informal de Filipinas", por Rosanna A. Urdaneta.....	64

Representación

"La Federación de Sindicatos de Macedonia y el sector informal", por Liljana Jankulovska.....	67
"La educación de trabajadores y la organización y representación de los mismos en la economía informal", por Dave Spooner.....	69
"Federación de Empleadores de Kenya: estudio monográfico" por Charles O. Nyangute.....	71
"Iniciativas encaminadas a promover los empleos de calidad y a elevar la productividad en el sector informal: un estudio monográfico del Senegal", por Youssoufa Wade.....	73

**Documentos Temáticos a
Nivel Global**

“La globalización y la economía informal: las repercusiones del comercio y la inversión mundial sobre los trabajadores pobres”¹

por Marilyn Carr, Institute of Development Studies, Sussex,
y Martha Chen, Universidad de Harvard

La estructura del comercio mundial y de las inversiones está causando un impacto espectacular en las relaciones de trabajo y las formas de trabajo en todo el mundo, pero no hay una medida única del impacto de la globalización económica en la fuerza de trabajo mundial. Este impacto puede ser tanto negativo como positivo y varía según el contexto, el sector económico y la categoría de empleo. Hasta hoy, la tendencia ha sido la de analizar el impacto de la globalización en el trabajo remunerado formal. La presente ponencia intenta corregir esta tendencia al centrarse en el impacto de la globalización en las personas que trabajan en la economía informal, prestando especial atención a las mujeres trabajadoras y productoras.

Las estadísticas oficiales indican que la participación de la economía informal en la fuerza laboral no agrícola va de 55% en América Latina a 45 - 85% en diferentes partes de Asia y a casi 80% en África. La economía informal no sólo es grande, también es cada vez mayor y promete seguir creciendo. Esto es preocupante, ya que existe una relación -más marcada en las mujeres que en los hombres- entre el trabajo en la economía informal y la pobreza. Un mayor porcentaje de mujeres que hombres en todo el mundo trabajan en la economía informal, y las mujeres están representadas por un porcentaje muy bajo en cuanto a situaciones de mayores ingresos en la economía informal (categorías de empleadora y trabajadora independiente).

La globalización tiende a conducir a cambios de formas seguras de empleo a formas inseguras de empleo y a formas más precarias de trabajo independiente, pero también puede conducir a nuevas oportunidades en forma de nuevos puestos de trabajo para trabajadores remunerados y de nuevos mercados para los trabajadores independientes. Sin embargo, es necesario que las organizaciones de base de los trabajadores de la economía informal -junto con representantes de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de investigación, el gobierno, el sector privado y los organismos de desarrollo internacional con una actitud receptiva- hagan un esfuerzo común para posibilitar que los segmentos más vulnerables de la sociedad aprovechen estas nuevas oportunidades. Para que esto ocurra, se requiere un análisis mucho más detallado de la manera en que la globalización viene afectando las modalidades de trabajo y las fuentes de ingresos de los trabajadores de la economía informal. La presente ponencia intenta reunir la evidencia empírica existente sobre la globalización y la economía informal, así como indicar dónde existen déficit y se requiere más trabajo.

A pesar de la heterogeneidad de la economía informal, las personas que trabajan en ella pueden ser agrupadas en tres categorías básicas de empleo/trabajo: a) empleador; b) trabajador independiente; y c) trabajador remunerado (que incluye empleados en empresas informales; trabajadores eventuales; trabajadores a domicilio; trabajadores domésticos; y obreros fabriles sin contratos formales). La globalización afecta a cada una de estas

¹ "Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor".

categorías de diferentes formas. Por un lado, los empleadores y los trabajadores independientes han sido testigos de la apertura de nuevos mercados en el Norte para productos como la mantequilla de butirospermo (*shea*) y los langostinos; pero, por otro lado, también se enfrentan a la competencia de productos importados desde otras partes del mundo. En el caso de los trabajadores remunerados, la globalización está causando un incremento del número de trabajadores remunerados informales. Con la ruptura de un contrato social entre empleadores y empleados, y la ‘carrera hacia lo mínimo’ debido a que las corporaciones se trasladan de un país a otro en busca de tasas de remuneración más bajas, los trabajadores están sujetos a remuneraciones bajas, falta de beneficios y falta de seguridad.

Los trabajadores de la economía informal también se ven afectados según el tipo de trabajo que realizan; y especialmente si se encuentran en un sector que tiene mercados crecientes o decrecientes, y si tienen control o no sobre las ganancias obtenidas de su trabajo. Dada la acrecentada globalización, muchos más trabajadores/productores están integrados en cadenas mundiales de producción en las que tienen poco poder de negociación. Las cadenas mundiales de producción en las que participa un gran número de trabajadores/productores informales (y especialmente mujeres) incluyen prendas de vestir en serie, exportaciones agrícolas no tradicionales, y productos forestales no madereros. En todos los casos, estas cadenas son manejadas por el comprador con importadores y minoristas del Norte que representan más de 90% de los costos, mientras que los millones de trabajadores/productores del Sur representan menos de 10%. Las intervenciones que pueden contribuir a mejorar la situación de los trabajadores/productores informales incluyen las organizaciones de base, la introducción de mejores tecnologías de producción que puedan ayudar a agregar valor en el ámbito local, así como la introducción de tecnologías de la información y de la comunicación y de centros de facilitación comercial que puedan ayudar a los productores locales a evitar las numerosas capas de intermediarios y a relacionarse directamente con los mercados mundiales.

Finalmente, los trabajadores y productores de la economía informal se ven afectados de diferente manera de acuerdo con la región del mundo en la que viven. En Asia, se ha producido un crecimiento determinado por la exportación mediante el cual se creó una gran cantidad de puestos de trabajo en actividades que exigen una alta intensidad de mano de obra, especialmente para mujeres en la confección de prendas de vestir para exportación. Uno de los casos más espectaculares es el de Bangladesh. En 1978, había en ese país cuatro fábricas de prendas de vestir. Para 1995, había 2.400 fábricas que daban empleo a 1,2 millones de trabajadores, de los cuales 90% eran mujeres. El interrogante que se plantea aquí es si esto es bueno o malo para las mujeres, ya que las remuneraciones son bajas y las condiciones de trabajo no son buenas. Además, con una mayor competencia entre países por mercados para productos que exigen la utilización de alta intensidad de mano de obra como las prendas de vestir en serie, la reducción de los costos de la mano de obra y la diversificación en productos que exigen una alta tasa de capital pueden tener un impacto negativo en las mujeres que trabajan.

En África, las exportaciones aún se relacionan con los productos básicos, cuyos precios vienen cayendo lentamente en los mercados mundiales. Así mismo, muchas industrias tradicionales de mujeres se encuentran en peligro debido a los productos importados de bajo precio y al ingreso de corporaciones extranjeras que procesan productos naturales para su exportación. Por ejemplo, miles de mujeres en los tres países que rodean el Lago Victoria han perdido su trabajo en el ahumado y venta de pescado como consecuencia del establecimiento de 50 grandes fábricas de procesamiento de pescado, que exportan a Europa y Japón. Una tendencia más positiva en África es la de la promoción de exportaciones agrícolas no

tradicionales -principalmente frutas, verduras y flores cortadas- destinadas a los mercados europeos. Estas exportaciones sí dan cierta esperanza de mayores ingresos para las mujeres, que representan aproximadamente el 90% de la fuerza de trabajo en este sector de rápido crecimiento; pero, al igual que ocurre en relación con el vestido en Asia, es necesario mejorar las condiciones de trabajo.

Las exportaciones agrícolas no tradicionales también constituyen un sector de rápido crecimiento en América Latina y el Caribe, así como el sector “moderno” de servicios. En varias islas del Caribe, actualmente hay muchos puestos de trabajo relativamente prestigiosos y bien remunerados para mujeres en ‘digipuertos’ que se centran, por ejemplo, en el ingreso de datos para compañías de aviación estadounidenses. Con frecuencia las mujeres representan el 100% de la fuerza laboral en áreas de exportación.

Si bien se requiere mayor investigación, existe una cantidad considerable de información que ya puede ser empleada para dar forma a la agenda de políticas a fin de colaborar con los trabajadores/productores de la economía informal en la maximización de los aspectos positivos y la minimización de los aspectos negativos. Podemos señalar básicamente tres estrategias clave cuya puesta en práctica resulta importante: a) organización en los ámbitos local, nacional y mundial; b) investigación y los estudios estadísticos para documentar la cantidad, la contribución y las condiciones de trabajo de grupos específicos de trabajadores/productores de la economía informal en subsectores específicos y para evaluar el impacto de la globalización en ellos; y c) programas de acción (por ejemplo, el establecimiento de centros de facilitación comercial) para ayudar a los trabajadores/productores informales a tener acceso a -y a negociar eficazmente dentro de- los mercados (tanto locales como mundiales) de mano de obra y de productos.

“Apoyar a los trabajadores en la economía informal: un marco de políticas”¹

por Martha Alter Chen, Universidad de Harvard,
Renana Jhabvala, Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) India,
y Frances Lund, Universidad de Durban

En la actualidad la economía informal representa una parte importante del empleo y la producción y comprende una considerable variedad de modalidades de trabajo informal, tanto formas tradicionales persistentes como nuevas formas emergentes. A pesar de los pronósticos que apuntaban lo contrario, las formas tradicionales de trabajo remunerado no convencional (como los trabajos eventuales) y de trabajo por cuenta propia (como el comercio ambulante) han persistido o se han extendido, y han emergido nuevas formas de trabajo remunerado no convencional (como el trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial) y de trabajo por cuenta propia (como el trabajo con tecnología de punta que se realiza en la propia casa). Como resultado, se ha producido una reciente convergencia de interés acerca de la economía informal.

La presente ponencia brinda un marco conceptual y normativo -con ejemplos auspiciosos- para el desarrollo de una respuesta de políticas apropiada para la economía informal. Se inicia con un análisis de los aspectos fundamentales de la economía informal: su tamaño y composición, sus relaciones tanto con la pobreza como con el crecimiento, su condición jurídica, así como los riesgos y las oportunidades que se asocian con la misma. La economía informal comprende dos componentes básicos: el trabajo por cuenta propia en empresas informales, y el trabajo remunerado en empleos informales. Las estadísticas oficiales indican que la participación de la economía informal en la fuerza de trabajo no agrícola va de 55% en América Latina a 45 - 85% en Asia y a casi 80% en África. Existe una relación -más marcada en las mujeres que en los hombres- entre el trabajo en la economía informal y la pobreza. Aunque los ingresos medios en la economía informal son bajos, ésta contribuye con una parte importante del producto interior bruto (PIB) en muchos países. Si bien los procesos de producción y distribución en la economía informal son con frecuencia irregulares o incluso ilegales, los bienes y servicios producidos por la economía informal son generalmente legales.

A pesar de su número y su contribución a la economía, la mayor parte de trabajadores de la economía informal enfrentan mayores riesgos y gozan de menores oportunidades que los trabajadores de la economía formal. En primer lugar, los trabajadores informales enfrentan una mayor exposición a riesgos generales -tales como enfermedad, pérdida de propiedad, invalidez, vejez y muerte-. En segundo lugar, los trabajadores informales enfrentan mayores riesgos relacionados con el trabajo -tales como contratos menos seguros, menos prestaciones y peores condiciones de trabajo para los trabajadores remunerados; y menor información, acceso y poder de negociación en los mercados de capitales o de productos para los trabajadores por cuenta propia-. En tercer lugar, los trabajadores de la economía informal normalmente cuentan con menos mecanismos para enfrentar riesgos -es decir, menos acceso a fuentes formales de financiamiento, protección laboral y protección social-. Finalmente, los trabajadores remunerados informales gozan de menores oportunidades de carrera que los

¹ "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework".

trabajadores remunerados formales, y los empresarios informales gozan de menores oportunidades de mercado que los empresarios o las empresas formales.

La presente ponencia intenta proporcionar un marco político para orientar los responsables de desarrollar políticas en el diseño de políticas adecuadas para ayudar a la fuerza de trabajo informal a enfrentar los riesgos y a aprovechar las oportunidades. Algunos economistas ortodoxos podrían argumentar que las intervenciones del gobierno causan ineficiencias y distorsiones, que la economía informal decrecerá con el crecimiento económico, o que la economía informal está fuera del alcance del gobierno. La presente ponencia se basa en la premisa de que la economía informal está aquí para quedarse y requiere reglamentos, leyes y políticas apropiadas para corregir las tendencias en el actual entorno reglamentario, legal y de políticas que favorece a los trabajadores y las empresas formales en perjuicio de los trabajadores y las empresas informales.

La presente ponencia se centra en cuatro áreas funcionales de políticas que tienen un impacto directo o indirecto en la economía informal: políticas macroeconómicas; políticas y reglamentos urbanos; normas y leyes laborales; y políticas de protección social. Comúnmente se asume que la economía informal no se ve afectada o no puede ser alcanzada por las políticas económicas que dirigen la economía formal. En la presente ponencia se considera que la economía informal tiene relaciones directas en la producción, la distribución y los servicios con la economía formal, y se ve afectada por las políticas que rigen la economía formal. En todo el mundo, las políticas de la industria y el comercio están cada vez más orientadas a promover la competitividad internacional: mediante la liberalización del comercio y el apoyo a la oferta para que las empresas aumenten su competitividad. La mayor parte de las medidas de apoyo a la oferta –que incluyen la exoneración temporal del pago de impuestos, la concesión de licencias de exportación, los planes de innovación tecnológica, y las reservas para depreciación– están dirigidas a las grandes empresas formales, y no a las pequeñas empresas informales. En algunos casos, las políticas de promoción de la exportación han causado el desplazamiento de los trabajadores y el deterioro de las relaciones laborales; un cambio de la base de la propiedad hacia las grandes empresas debido a discriminaciones en la concesión de licencias y los costos de la mecanización; y una transferencia de materias primas de unidades más pequeñas que exigen la utilización de mucha más mano de obra a unidades más grandes que exigen la utilización de mucho más capital.

Pocos países consideran el impacto de los impuestos en la fuerza laboral informal, ya sea en los consumidores o los productores. Con el fin de asegurar que las políticas en materia de impuestos sobre la renta de las personas físicas, impuestos sobre las nóminas e impuestos de sociedades sean progresivas en lugar de regresivas, es necesario abordar los siguientes interrogantes: ¿Los trabajadores informales que no tienen un trabajo seguro o que no gozan de prestaciones deberían ser gravados con la misma tasa impositiva que los trabajadores formales que tienen contratos estables y gozan de prestaciones? ¿Los ingresos del trabajo por cuenta propia deberían ser gravados como ingresos de personas naturales o ingresos de personas jurídicas, y con qué tasa impositiva? ¿La tasa impositiva sobre las nóminas a cargo del empleador debería ser igual para el trabajo no convencional que para el trabajo convencional equivalente? Los gobiernos también deben considerar el impacto diferencial de sus políticas de adquisiciones y gastos en las empresas y los trabajadores tanto formales como informales.

Existe una variedad de políticas urbanas y controles reglamentarios que tienen impacto sobre la fuerza de trabajo informal, estas incluyen: la utilización de las tierras o las políticas

de zonificación; la regulación y el registro de empresas; la provisión de infraestructura básica; así como el establecimiento y la gestión de mercados municipales. Si bien los gobiernos locales son los actores principales en el diseño y la aplicación de tales políticas, las empresas formales ejercen un alto grado de influencia y poder en la determinación de dónde pueden funcionar los operadores informales. Mediante un proceso de consulta, que se describe en la ponencia, las autoridades locales en Durban, Sudáfrica, han desarrollado un marco de políticas para un régimen de gobierno destinado a promover la doble meta de la gestión del espacio público y del apoyo a las empresas muy pequeñas.

En todo el mundo existe un reconocimiento y preocupación crecientes acerca de que la integración mundial privilegia a las compañías que pueden trasladarse de manera fácil y rápida a través de las fronteras en perjuicio de los trabajadores. Esta preocupación sobre el deterioro -o la informalización- de las relaciones laborales ha colocado los derechos de los trabajadores informales en la agenda internacional. Por lo menos, es importante reconocer que las normas fundamentales del trabajo -en torno a las cuales existe un consenso mundial y un conjunto de convenios internacionales- son los derechos de todos los trabajadores, incluyendo a los trabajadores informales. Así mismo, los trabajadores informales están reclamando el derecho a un sueldo mínimo, condiciones de trabajo de seguridad y salud, un horario de trabajo razonable, aviso e indemnización de despido y otras prestaciones. Muchos de estos derechos están incluidos en las normas internacionales existentes. En la ponencia se recomienda que se estimule a los gobiernos a cumplir con estas normas internacionales, incluso en el caso de su fuerza de trabajo informal. Con el fin de explicar cómo se podría hacer esto, la ponencia presenta las últimas recomendaciones de una Comisión Nacional del Trabajo en la India sobre cómo modificar las leyes laborales existentes para hacerlas más positivas con respecto a las mujeres que trabajan en la economía informal.

El crecimiento en el número de personas que trabajan de manera informal significa que millones de trabajadores, en todo el mundo, nunca han tenido acceso a los mecanismos formales de protección social -como seguro médico, prestaciones de invalidez o de jubilación- o están perdiendo las formas integrales de protección de las que alguna vez gozaron, a través de su centro de trabajo o desde el Estado, o de una combinación de ambos. Al mismo tiempo, una característica del trabajo informal es que conlleva grandes riesgos, tanto económicos como físicos. Lo que se necesita es voluntad (o presión) política y pensamiento innovador a fin de identificar mecanismos para reforzar o fortalecer los actuales regímenes formales de seguridad social; extender las disposiciones reglamentarias existentes; ampliar los planes de seguro privado; y/o desarrollar mecanismos alternativos. La ponencia presenta ejemplos auspiciosos de cada uno de estos planteamientos.

Para finalizar, la ponencia destaca diversos principios que deberían orientar cualquier proceso de desarrollo de políticas. En primer lugar, que el proceso de desarrollo de políticas debe ser específico al contexto, tomando en cuenta cómo la historia y las políticas anteriores moldean las oportunidades y las barreras actuales. En segundo lugar, que el proceso de desarrollo de políticas debe ser sensible al género, tomando en cuenta la relación entre los hombres y las mujeres y sus diferentes posiciones en la economía. En tercer lugar, que el enfoque de las políticas debe suponer reformas de las instituciones (y los reglamentos) que regulan las transacciones de mercado, los puntos de mercado, los contratos comerciales y las relaciones laborales a fin de incorporar los intereses de los trabajadores informales. Finalmente, la ponencia recomienda que los trabajadores de la economía informal deben participar la formulación de políticas pertinentes. Lo ideal es que se hiciera mediante un

proceso democrático que involucre a representantes o a organizaciones de trabajadores informales.

“Las normas internacionales del trabajo y el sector informal: avances y dilemas”¹

por Charlotta Schlyter
Ministerio de Relaciones Exteriores, Suecia²

La relación entre el sector informal y las normas internacionales del trabajo es un tema lleno de interrogantes. Dos de las principales interrogantes son, por un lado, si las normas diseñadas para el sector formal pueden ser extendidas de alguna manera al sector informal sin impedir su crecimiento; y, por otro lado, cómo se puede hacer para que los trabajadores del sector informal se beneficien con la protección ofrecida por las normas formales. A esto se le ha denominado el *dilema del sector no estructurado*.

En su informe de 1991 para la Conferencia Internacional del Trabajo “El Dilema del Sector No Estructurado”, el Director General le dio esta breve definición:

Este, expuesto en términos sencillos, consiste en lo siguiente: o se fomenta el sector no estructurado en su calidad de fuente de empleos e ingresos, o bien se procura hacer extensivas la reglamentación y la protección social a dicho sector, con lo cual quizá quede mermada su capacidad para proporcionar empleos e ingresos a una mano de obra cada vez más numerosa.

Se debe discutir si el mandato de la Organización Internacional del Trabajo, tal como se expresa a través de su Constitución, permitirá a la organización abordar este dilema como un asunto en el que se deba optar por una de las dos opciones. El objetivo primordial de la protección social parecería poner límites con respecto al tipo de empleo en cuya creación debería participar la Organización Internacional del Trabajo. Así mismo, al hacer referencia a la Constitución de la OIT, se puede concluir que esta organización se ocupa del tema de las normas sólo en lo que respecta o se relaciona fuertemente con la protección social. La aplicación de todo un conjunto de otros instrumentos normativos -como medidas impositivas, reglamentos de zonificación y controles de emisión- será un asunto de interés para la Organización Internacional del Trabajo sólo si se asume que no pueden considerarse fuera de las normas relativas a la protección social.

La tarea de la Organización Internacional del Trabajo parecería ser cómo puede contribuir a la creación de mejores y más seguros empleos en el sector informal y a la vez proponer formas de ampliar, en la medida de lo posible, la protección social a sus trabajadores ya sea a través de normas u otros medios.

Durante años, la capacidad de la Organización Internacional del Trabajo para promover la protección social se ha visto fortalecida mediante la formulación, adopción y aplicación de un gran conjunto de normas internacionales del trabajo. Si bien es innegable que muchos de los convenios y las recomendaciones de la OIT se han concebido pensando en el sector formal, de ninguna manera ha sido el caso para todas estas normas. Se dispone de una orientación bastante limitada para saber si las diferentes normas del trabajo son aplicables al

¹ "International Labour Standards and the Informal Sector: Developments and Dilemmas".

² Una versión anterior de esta ponencia fue elaborada por la autora en 1996 cuando era funcionaria de la OIT en Ginebra.

sector informal y, de considerar que así es, para determinar cómo deben llevarse a la práctica. Muy pocas veces se menciona a los trabajadores del sector informal en los propios convenios y recomendaciones, ya sea para excluir o estipular su aplicación a estos trabajadores.

Sin embargo, hay algunas excepciones a esta regla general. Por ejemplo, la necesidad de ampliar cuidadosamente la protección social al sector informal ha sido expresada a través de la **Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (n.º 169)**. Así mismo, ciertas pautas en cuanto a la aplicabilidad de diversas normas al sector informal pueden buscarse en los comentarios dirigidos a los países por los organismos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo, en especial por el Comité de Expertos. Por ejemplo, tanto la Comisión de la Conferencia sobre la Aplicación de los Convenios y las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo como el Comité de Expertos, han recordado en varias oportunidades a los países su obligación -de conformidad con el **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (n.º 122)**- de consultar a los representantes del sector informal sobre asuntos de política del empleo. Evidentemente, el inicio de dicho diálogo entre las autoridades y los representantes del sector informal tiene un papel decisivo para la ampliación gradual de la protección social al sector informal.

Existen ciertas normas fundamentales cuya mera ampliación gradual al sector informal resulta inaceptable. En primer lugar, se aplica a los convenios relativos a los ocho derechos humanos fundamentales sobre libertad sindical, trabajo forzoso, discriminación y trabajo infantil. Estos convenios son fundamentales para el bienestar de los trabajadores, y los trabajadores independientemente de donde trabajen deberían gozar de los derechos humanos que estos convenios pretenden proteger. En realidad, algunos de estos instrumentos se refieren a prácticas que se encuentran más comúnmente en el sector informal. Por ejemplo, el reciente **Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n.º 182)** busca la protección contra prácticas de explotación que se dan predominantemente en el sector informal.

Otra área de importancia para la vida y el bienestar de los trabajadores del sector informal es el mantenimiento de ciertas normas en lo que respecta a la salud y la seguridad en el trabajo. Además de la inspección del trabajo ampliada en cierta forma, se requerirá de esfuerzos destinados a la difusión de información sobre prácticas más seguras. Si bien en la mayoría de países no sería realista a corto plazo aplicar las normas sobre seguridad social que rigen el sector formal al sector informal, sí se deben tratar de aplicar al sector informal los principios básicos consagrados en los convenios relativos a estos asuntos.

En resumen, la ponencia intenta explorar como el sector informal debería ser abordado en el marco del mandato de la Organización Internacional del Trabajo. Así mismo, considera cuestiones generales con relación a las normas internacionales del trabajo y el sector informal. La ponencia también brinda una completa revisión de la aplicación de cada categoría importante de normas laborales al sector informal, mediante el análisis de los textos de estos instrumentos y los comentarios realizados por los organismos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo. Las conclusiones del estudio apuntan a la necesidad de que la Organización Internacional del Trabajo preste asistencia a los países en desarrollo para que den con formas de extender la protección social al sector informal. Una mayor orientación por parte de los organismos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo ayudaría a elucidar el papel de las normas internacionales del trabajo en este proceso.

Informes regionales y de países

“El sector informal en Asia desde la perspectiva del trabajo decente”¹

por Nurul Amin, Catedrático,
Facultad de Medio Ambiente, Recursos y Desarrollo,
Instituto Asiático de Tecnología, Bangkok

Las políticas y las acciones públicas sobre el sector informal en la región asiática son analizadas en el presente estudio bajo los temas de: i) derechos y principios fundamentales; ii) capacidad y desarrollo empresariales; iii) acceso a calificaciones; iv) ampliación del microcrédito; v) protección social; vi) seguridad en el trabajo; vii) organización y representación; e viii) integración física. En términos generales, el análisis sugiere cuatro avances perceptibles: i) el paradigma del trabajo decente está preparando el camino para resolver el dilema que gira en torno al sector; ii) esta situación permite un cambio de enfoque de asuntos empresariales a asuntos laborales; iii) asimismo, está facilitando la determinación de déficit asociados con el trabajo en la economía formal; y iv) por consiguiente, la dirección de las políticas y las acciones públicas necesarias se está intensificando para convertir el trabajo informal en trabajo decente.

La falta de una condición jurídica sólida y la insuficiencia, o carencia, de cobertura institucional, reglamentación, control o apoyo estatal son denominadores comunes del sector informal en Asia, lo cual se debe sobre todo a la falta de recursos humanos y financieros. Sin embargo, en términos operativos, este sector está oficialmente definido, en la mayoría de los casos, para incluir a las empresas en las que trabajan menos de cierto número de personas (mayormente menos de 10). En tales medidas, el empleo no agrícola nacional se toma usualmente como base. Si se amplía para incluir al sector agrícola, el tamaño del sector informal puede aumentar a más de 90% del empleo nacional total como en el caso de la India, Bangladesh y Nepal. Según los tipos de empleo o las categorías de trabajo, el tamaño de la fuerza de trabajo del sector informal (considerando los trabajadores por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado y la mano de obra empleada por empresas del sector informal) en muchos países varía entre 50 y 60% de todo el empleo no agrícola o urbano. Considerando todas las medidas, los países del sur de Asia reflejan una tendencia creciente en el tamaño del sector informal. En el sudeste de Asia, se ha observado una tendencia decreciente, con una gran disminución en Tailandia durante el auge económico, pero con cierto crecimiento nuevamente a partir de la recesión. El sector informal se ha reducido en el este de Asia (por ejemplo, 18% en Japón y 30% en Taiwán), a excepción de la China, país donde el sector informal está creciendo.

La heterogeneidad del sector informal es un tema importante. En primer lugar, al parecer no se pueden hacer intervenciones de políticas significativas para una entidad tan diversa. Sin embargo, si se hace un análisis cuidadoso, parece posible una clasificación (o clasificaciones) significativa(s) del sector informal. Desde la perspectiva de los tipos de empleo/categorías de trabajo, la fuerza de trabajo del sector informal se compone de empleadores, trabajadores por cuenta propia, asalariados, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores a destajo. Desde la perspectiva de una clasificación industrial, la fuerza laboral del sector informal está empleada en el comercio, los servicios, la fabricación, la construcción y el transporte. A su vez, el sector informal se puede dividir en urbano y rural. Desde la perspectiva de la zonificación, el sector informal se compone de aquellas

¹ "The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective".

entidades ubicadas en una zona comercial propiamente dicha y de empresas a domicilio, incluyendo los trabajadores exteriores a la empresa que trabajan desde su domicilio. También es útil la clasificación desde la perspectiva de la condición migratoria (es decir, nativos, migrantes recién llegados y migrantes a largo plazo). Finalmente, es importante hacer una clasificación del sector informal desde la perspectiva de las posibilidades de mejoramiento de ingresos/empleos (que es decisiva para la determinación del alcance del avance o la movilidad social ascendente). Desde esta última perspectiva, el sector informal se compone de un grupo de empresas/trabajos con una creciente demanda en el mercado que refleja una elasticidad de la demanda de altos ingresos (por ejemplo, servicios turísticos) y de otro grupo de empresas/trabajos con una elasticidad de la demanda de bajos ingresos (por ejemplo, servicios de *rickshaw*²). Respectivamente, estos dos grupos han sido clasificados como el sector informal dinámico/moderno y los grupos marginales/de subsistencia. Esta ya es una clasificación bastante amplia del sector informal, pero pueden ser necesarias otras clasificaciones para propósitos específicos. El hecho es que la muy debatida “heterogeneidad” del sector informal no debería suponer un impedimento para desagregar el sector con propósitos analíticos así como de intervención de políticas.

El debate anterior sobre el sector informal fue marcado por una intensa discusión sobre el papel del sector informal en el proceso de desarrollo. Desde una perspectiva optimista, este sector fue considerado como una reserva de empresarios indígenas, tecnología y conocimientos técnicos. El papel de este sector en la generación de empleo, la utilización eficiente de recursos escasos y la expansión del empleo no-agrícola -ofreciendo un soporte urbano para los menos favorecidos de la sociedad, brindando oportunidades de ingreso a la población urbana más pobre, proveyendo de bienes y servicios básicos a precios asequibles, y estimulando la innovación y adaptación de tecnología- ha inspirado a muchos analistas, personas responsables de formular políticas y profesionales del desarrollo a ver el sector informal con simpatía. Aquellos que han rechazado esta visión alegan que el sector informal depende del sector formal y que no puede servir como base para el crecimiento del empleo, la acumulación de capital o el desarrollo. Más bien, este sector fue considerado como una fuente de explotación laboral -directamente, dentro del sector, e indirectamente al crear una presión descendente sobre las remuneraciones del sector formal mediante la provisión de bienes de baja remuneración y al mantener un ejército de reserva de desempleados.

En el debate actual, los optimistas destacan el papel del sector informal en la estimulación del crecimiento de la economía y el dinamismo del mercado, manteniendo bajos los costos de urbanización, contribuyendo a la competitividad de la ciudad, promoviendo el reciclaje mediante la compra y venta de desperdicios, promoviendo un mercado laboral flexible, y absorbiendo la mano de obra que ha perdido su empleo en el sector formal y se ve afectada por la liberalización de los regímenes comerciales y las políticas de ajuste estructural. Otros rechazan esta perspectiva y alegan que el trabajo en el sector informal se ha convertido en un medio conveniente de proseguir con la agenda mundial de privatización, liberalización y destrucción de industrias locales. Miles de trabajos en el sector formal han desaparecido en la mayor parte de los países en desarrollo. La consiguiente expansión del mercado laboral flexible, sin protección y de bajos ingresos ha dado origen a altos niveles de inseguridad para todos los trabajos y a más trabajos para mujeres y niños.

Hasta hace poco, la oferta de trabajo del sector informal en las ciudades de los países asiáticos en desarrollo estuvo relacionada predominantemente con el flujo de migración del

² pequeña calesa oriental de dos ruedas tirada por un hombre.

campo a la ciudad, y la demanda de trabajo se vio influenciada por la necesidad de bienes y servicios de bajo costo. Este papel del sector informal es aún evidente en la historia de los ahora desarrollados países asiáticos. La historia de ocupaciones y ubicaciones de los habitantes de los barrios más pobres en Tokio, Seúl, Singapur, Kuala Lumpur y Bangkok -es decir, las ciudades asiáticas en las que los barrios muy pobres han desaparecido o han disminuido significativamente- muestra que el trabajo de los habitantes de estas barriadas fue esencial para apoyar a los trabajadores de bajos ingresos que vivían en ellas. Debido a este papel, la disminución o el crecimiento del sector informal fueron relacionados esencialmente con el crecimiento del sector formal. Sin embargo, debido al enorme excedente de mano de obra en las economías rurales-agrícolas de Asia, la oferta de solicitantes de trabajo siempre ha tendido a superar la demanda de trabajadores en el sector formal. Debido a la expansión de la economía de mercado y a la apertura de nuevas oportunidades, las ciudades en los países asiáticos en desarrollo ya no son ante todo la sede de la administración gubernamental y sus empleados, o de los empleados del consentido y protegido por el gobierno sector privado. En la actualidad, las ciudades asiáticas son ciudades de oportunidades de negocios, lo cual es especialmente evidente en las megalópolis asiáticas. Sin embargo, la crisis financiera de mediados del decenio de 1990 que llevó a una recesión económica ha socavado considerablemente este dinamismo.

La desaparición de los miles de puestos de trabajo en el sector público debido al cierre de industrias y empresas ineficientes y poco competitivas creó una situación totalmente nueva en el mercado laboral para el sector informal en los años ochenta y noventa. Desde una perspectiva positiva, la “informalización” del sector formal constituye un intento de hacer uso de mano de obra barata y recursos propios. Sin embargo, ¿qué hay con respecto al exceso del mercado, especialmente en un punto en el que la oferta básica de mano de obra constituye aún un gran excedente debido a una inmensa base demográfica y a su continuo crecimiento en gran parte de Asia? Millones de personas se están desplazando desde las periferias rurales hacia las ciudades chinas. El contexto político es de una mayor libertad y de una oportunidad de mercado sin precedentes. La “población flotante” está creando rápidamente su propio trabajo en las calles y los basurales de las grandes ciudades chinas. Así mismo, millones de personas son atraídas por las ciudades de la India debido a las oportunidades de ingresos creadas por la política de liberalización. Otras ciudades del sur de Asia se encuentran en una situación similar. Si bien el elemento de precariedad ha estado presente en la informalidad por mucho tiempo de manera evidente en el conjunto de actividades informales en las ciudades del sur de Asia, éste ha empezado a aparecer ahora en las ciudades de la China en el este de Asia, y en las ciudades de Vietnam, Laos y Camboya en el sudeste asiático. En las ciudades de otros países del sudeste asiático -algunas de las cuales experimentaron un rápido crecimiento económico de mediados de la década de los ochenta a mediados de la década de los noventa- muchos de los puestos de trabajo precarios habían empezado a desaparecer, pero actualmente hay señales de un restablecimiento, por no decir de un incremento, de las diversas formas de trabajo precario en el sector informal.

La experiencia asiática con el sector informal indica que su tamaño y contenido están determinados por la solidez del crecimiento económico por el lado de la demanda y por el lado de la oferta por la magnitud del excedente de mano de obra rural y el ritmo al que crece, debido al incremento de la productividad agrícola y al aumento de las actividades no agrícolas. Por el lado de la oferta, un nuevo fenómeno es el de la reducción del tamaño del sector formal. Esto es especialmente evidente en la fuerza de trabajo del sector informal relativamente educada en países como Mongolia, Vietnam y la China, gran parte de la cual se incorporó al sector informal después de perder su trabajo en el sector formal.

La persistencia intrínseca del sector informal también lo hace vulnerable en dos frentes: a) desde la perspectiva del trabajo, el empleo sin protección; y b) desde la perspectiva del mercado, un sector extremadamente competitivo (por ejemplo, la feroz competencia entre miles de vendedores ambulantes, conductores de *rickshaw* y trabajadores de la construcción no calificados. Desde la perspectiva de la competencia, el sector informal se encuentra en una doble desventaja: se enfrenta a una situación de mercado perfectamente competitivo como vendedores, y con una situación de mercado monopsónico en algunos casos, por el lado del comprador, como es el caso de las relaciones de subcontratación entre los trabajadores a destajo (muchos) y sus contratantes (pocos). Son estas debilidades las que convierten al sector informal en un firme candidato para la protección social y para los programas sociales y económicos específicos.

En toda la región, la participación de mujeres en la fuerza de trabajo ha ido en aumento, aunque su participación en el sector agrícola ha venido disminuyendo sistemáticamente. Sin embargo, la mayor parte de la mano de obra liberada por el sector agrícola se está incorporando al sector terciario. Con frecuencia los puestos de trabajo del sector terciario denotan un trabajo informal de baja productividad. Nuevamente sucede lo mismo con los hombres, pero las mujeres terminan trabajando en las ocupaciones más peligrosas y menos remuneradas, como servicio doméstico, recogida de basuras, trabajo de romper ladrillos en construcciones (más común en los países del sur de Asia) y en el trabajo a destajo en la propia casa. En términos generales, la presencia de la mujer en el sector informal parece ser mayor en el sudeste y el este de Asia que en el sur del continente. Sin embargo, la diferencia puede no ser tan grande como parece debido a que muchos estudios del sector informal no incluyen a empleadas domésticas y a mujeres que trabajan a destajo en su propia casa, las cuales pueden ocultarse en países del sur de Asia por razones culturales.

El trabajo infantil en el sector informal constituye una gran preocupación. La presencia de niños en la fuerza de trabajo de los países del este y el sudeste de Asia es muy limitada. Por el contrario, esta presencia está extendida en los países del sur de Asia, lo cual sugiere una relación entre el nivel de desarrollo económico y el trabajo infantil. Los niños también tienden a trabajar en ocupaciones peligrosas y mal remuneradas, tales como: recogida de basuras, trabajo doméstico, trabajo como aprendices y trabajo eventual. Muchos esfuerzos de los organismos de las Naciones Unidas, las comunidades de donantes, los gobiernos, los sindicatos y las ONGs están encaminados a que los niños no realicen más estos trabajos peligrosos.

Mediante el examen de las políticas y las acciones públicas en curso destinadas a mejorar la situación, se constató lo siguiente:

Derechos: La región se ha visto profundamente afectada en los últimos años por los ciclos inherentes del sistema capitalista de mercado. Los países del este y el sudeste de Asia han experimentado una escasez de mano de obra durante el auge económico que llevó a una reducción significativa del sector informal, pero el colapso financiero en 1997 y la recesión económica han acabado con muchos derechos adquiridos por los trabajadores pobres. Sin embargo, el florecimiento de la democracia y la libertad en todo el continente asiático ha permitido avances en la ratificación de los convenios de derechos relativos al trabajo por parte de los gobiernos nacionales. Con respecto al sector informal, por ejemplo, los derechos han sido adquiridos a partir de asociaciones de la OIT con ONGs locales a través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). El veredicto de la Corte Suprema de la India que ratifica los derechos de los vendedores ambulantes ha tenido gran

influencia en el enfoque que adoptan estos vendedores respecto de las autoridades locales de la región.

Desarrollo empresarial: Desde hace mucho tiempo se han venido implementando numerosos proyectos y programas piloto para el “mejoramiento de barrios muy pobres” y la promoción de “industrias pequeñas y familiares”. Sin embargo, las personas que trabajan en el sector informal han obtenido pocos beneficios de todos estos proyectos y programas. En los últimos años, se han puesto en marcha en muchos países programas de desarrollo de “microempresas y empresas pequeñas” con la asistencia de comunidades de donantes y organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la OIT. El microcrédito y la innovación tecnológica han sido dos instrumentos clave para el desarrollo empresarial. Si bien el apoyo a las microempresas y empresas pequeñas ha ayudado a algunas empresas informales a convertirse en móviles sociales ascendente, el grupo básico del sector informal - los trabajadores por cuenta propia que realizan actividades de subsistencia - todavía es mayormente ignorado en los proyectos de promoción de microempresas y pequeñas empresas.

Formación: Dos lecciones valiosas sobre la formación son: 1) la formación para el sector informal necesita centrarse en facilitar la movilidad social ascendente y ocupacional; y 2) la educación y la formación son necesarias para los niños que trabajan en el sector informal, y para los hijos de padres que trabajan en el sector informal. Los padres valoran la educación y la formación, pero son realistas. Esa es la razón por la cual ellos no piensan en su propia formación, ya que no pueden disponer del tiempo para la misma. Sin embargo, tienen visión de futuro, y desean educación y formación para sus hijos. Pero la cruel realidad con frecuencia obliga a los niños a trabajar en el sector informal. Se requieren programas de educación y formación para estos niños con el fin de detener la transmisión de la pobreza entre las generaciones.

Crédito: Se ha adquirido una valiosa experiencia en cuanto a la oferta de crédito, por ejemplo, las formaciones de grupos para que sirvan como garantía. Esta innovación funciona en las áreas rurales y puede llegar a millones de personas, tal como lo muestra la experiencia del Grameen Bank. La naturaleza no permanente de los lugares de trabajo y los lugares de residencia en el sector informal urbano parece ser un problema que necesita ser solucionado por las instituciones que otorgan microcréditos en el sector urbano. Las diversas actividades de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) en ciudades de la India ha cobrado un nuevo impulso con respecto a las diferentes necesidades de los trabajadores del sector informal urbano - no sólo a la necesidad de crédito. La ONG Proshikha y, más recientemente, el BRAC en Bangladesh también se han dedicado a la cuestión del microcrédito para los trabajadores pobres en zonas urbanas. En Tailandia, se viene estableciendo un Banco para la población pobre en zonas urbanas, inspirado en el Grameen Bank. De esta manera, las necesidades de crédito de la población pobre en zonas urbanas están siendo acogidas seriamente en algunos países asiáticos.

Seguridad social: En los países menos adelantados de Asia, la cobertura de seguridad social que brinda el Estado está limitada en gran parte a los empleados gubernamentales y a un pequeño segmento del sector privado. El inmenso y competitivo sector privado no goza en su mayor parte de protección social. Si bien la legislación sobre el salario mínimo (que la mayoría de países tiene) se aplica oficialmente al sector privado, la indemnización por despido (por reducción de personal) o las provisiones de fondos de pensiones/previsión son poco frecuentes. Existen pocas medidas de protección social para el sector informal promovidas por el empleador o por el Estado. Este vacío, hasta cierto punto, está siendo

llenado aún por el sistema de apoyo tradicional en el caso de la fuerza de trabajo rural-agrícola; mientras que en el caso de la fuerza de trabajo del sector informal urbano, este vacío viene siendo llenado en parte por las organizaciones de movimientos sociales y las ONGs, pero sólo en una escala limitada. En este sentido, la India parece encontrarse en una situación mucho mejor debido a su rico patrimonio de movimientos sociales y laborales. El seguro de trabajo, la atención médica y los servicios de cuidado de niños de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), así como los programas de salud reproductiva e infantil del *Working Women's Forum* destacan en cuanto a la seguridad social. Algunos países del sudeste asiático están cambiando hacia una provisión de medidas de protección social integral por parte del Estado, especialmente en Corea del Sur y Tailandia. Indonesia ha establecido un programa para mitigar los efectos de la crisis económica en los pobres. Los objetivos específicos de este programa son: a) garantizar el acceso de los grupos vulnerables a los servicios sociales esenciales, especialmente educación y salud, b) mantener la calidad de los servicios sociales prestados a los pobres, e c) iniciar reformas de políticas sostenibles relativas a la prestación de los servicios sociales básicos. Sin embargo, en la China, se ha iniciado un proceso inverso: las medidas de protección social dadas por el Estado están reduciéndose rápidamente. Sin embargo, su Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está elaborando actualmente un nuevo sistema de seguridad y protección laboral a fin de abordar el surgimiento del sector informal.

Riesgos ocupacionales: A pesar de los riesgos ocupacionales conocidos y los riesgos para la salud asociados con ciertos trabajos informales (por ejemplo, el trabajo en los basurales y los talleres metalúrgicos sin equipo de protección), muchos trabajadores parecen no tener conciencia o interés en tomar las acciones necesarias para eliminar o reducir estos riesgos. Un estudio realizado en Manila muestra que para el 90 % de los trabajadores informales, la seguridad en el trabajo y los riesgos para la salud no constituyen una preocupación prioritaria. Esto puede ser un reflejo de los efectos conjuntos de la pobreza y la falta de conciencia. En Asia se vienen implementando diversos proyectos regionales de la OIT para corregir esta inadmisibles situación, tales como *Mejore del Trabajo en las Pequeñas Empresas (WISE)* y *Mejore su Negocio (IYB)*. Un proyecto WISE de tres años concluido recientemente en Filipinas condujo a muchas mejoras. Trabajando con organizaciones en Malasia, Nepal y Filipinas, los proyectos de IYB han desarrollado y probado metodologías para un desarrollo empresarial sin riesgos para la salud en el sector informal. También se ha elaborado un manual sobre el proyecto *Mejore su Ambiente de Trabajo y su Negocio*. Otro proyecto de la OIT financiado por Dinamarca que incluyó a Indonesia, Filipinas y Tailandia promovió mejores condiciones de trabajo para las mujeres que trabajan a destajo en su propia casa.

Organización y representación: Una de las muchas tendencias paradójicas en el mundo de hoy es que, de manera simultánea a la difusión de la democracia y la libertad humana, los trabajadores de todo el mundo han venido perdiendo sus derechos relativos al trabajo debido a la debilidad de los movimientos de la clase trabajadora relativos a la creciente fuerza del sistema capitalista de mercado. La sindicación de los trabajadores ha venido disminuyendo en todos los países de Asia. No está claro si ésta es la causa o el efecto de la “eventualización” y la “informalización” del trabajo, que está creando un “mercado laboral flexible”. Frente a este panorama, la organización y sindicación del sector informal ha adquirido mayor importancia. En los países asiáticos en desarrollo, la tendencia es hacia la organización del sector informal en entidades similares a los gremios. En la mayoría de casos, son resultados de organizaciones comunitarias u ONGs. Sin embargo, algunas de estas organizaciones tienen un legado de movimientos sindicales, como la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) en la India. La naturaleza y estructura organizativas

del trabajo asalariado y la variedad de grupos de trabajo informal -tales como trabajadores eventuales, personas que trabajan en su propia casa, trabajadores domésticos-, sin embargo, exigen un enfoque basado en la sindicación. Se necesita un enfoque innovador y dedicación a la causa para la organización de estos trabajadores debido a que son difíciles de ubicar y con frecuencia no trabajan uno cerca del otro.

Integración física: Con el fin de ayudar a los hombres y mujeres que trabajan en el sector informal, una condición fundamental es asegurar su “derecho al trabajo”, que con frecuencia es negado por las autoridades. La principal razón que se alega es la condición no oficial del trabajo y su ubicación en lugares no autorizados. El origen de este conflicto radica en que no se comprende que “las ciudades son lugares fundamentalmente para generar ingresos”. El hecho de que las autoridades de las ciudades no asignen un pequeño espacio para los trabajadores del sector informal -con frecuencia todo lo que se necesita no es más que un espacio de cuatro metros cuadrados- denota esencialmente una negación del “derecho al trabajo”. Las actitudes positivas y los proyectos exitosos de algunas ciudades sugieren que acoger al sector informal no sólo es posible, sino que realmente puede crear una situación de “doble ganancia” en el sentido de que la asignación de un espacio permite al sector informal hacer negocios en mejores condiciones de trabajo y al mismo tiempo las autoridades locales hagan colecta de una tarifa por el espacio prestado y de esa manera prestar servicios con recuperación de costos.

Los ejercicios de planeamiento urbano (es decir, zonificación, aprovechamiento de tierras, plan maestro, etc.), basados principalmente en la experiencia urbana occidental (en la que no hubo un sector informal de la magnitud actual en las ciudades asiáticas), han perjudicado el trabajo informal tanto en los lugares de trabajo como en los lugares de residencia debido a las políticas de desalojo de barrios muy pobres y de expulsión de vendedores ambulantes. Del mismo modo, en el caso del sector informal, no es común una típica relación empleador-empleado, y por lo tanto las políticas de protección social de los países capitalistas avanzados no son aplicables ni asequibles para los países asiáticos en desarrollo. Esto requiere un enfoque innovador para la ampliación de las políticas de protección social a la fuerza de trabajo del sector informal. Acabar con la inseguridad también es particularmente pertinente para el sector informal. Los trabajadores del sector informal esencialmente viven el día a día aun cuando han venido realizando el mismo trabajo durante años. Sus ingresos pueden no ser siempre demasiado bajos (por ejemplo, los ingresos de un conductor de *ricksaw* algunas veces pueden ser más altos que los de un empleado de oficina que percibe una remuneración baja o que los de un trabajador asalariado de una fábrica), pero no existen instituciones que ofrezcan servicios sociales/financieros para trabajadores con ingresos diarios y fluctuantes.

El enfoque del trabajo decente para las intervenciones de políticas y las acciones públicas hacia el sector informal debería abordar los problemas más graves que acarrea el trabajo en dicho sector: las malas condiciones caracterizadas por el trabajo duro y prolongado en condiciones climáticas de calor y humedad sin acceso a agua y saneamiento. El trabajo decente también requiere asegurar un ingreso mínimo para permitir una vida digna. Sin embargo, los ingresos obtenidos en la mayor parte de trabajos del sector informal sólo permiten habitar en barrios muy pobres y en asentamientos de ocupantes ilegales, que no tienen -o tienen un limitado- acceso a los servicios urbanos básicos. De ahí la estrecha relación que ha surgido entre la pobreza, el sector informal y el habitar en un barrio muy pobre.

Las políticas y las acciones públicas para reducir los déficit de trabajo decente necesitan ser específicas al objetivo, específicas a la ocupación, específicas al tipo de empleo, específicas a la mujer y específicas al trabajo infantil. Por ejemplo, para los vendedores ambulantes, el brindarles un espacio físico adecuado para realizar sus negocios puede ser muy significativo para reducir la persecución y mejorar sus condiciones de trabajo. La reducción de la persecución de los conductores de *rickshaw* también puede convertirse en una prioridad como un reconocimiento del derecho al trabajo. Para quienes recogen desperdicios, un programa de acción prioritario podría ser disponer el suministro de equipos de protección a fin de poder reducir los riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo. Para los empleados del servicio doméstico, se necesita encontrar maneras y medios para reducir las formas ofensivas de explotación laboral. Los trabajadores de la construcción también son vulnerables a la explotación laboral y a los riesgos ocupacionales. Si bien el sistema de formación de aprendices en los talleres del sector informal y los talleres de servicios de reparación es una buena forma de impartir calificaciones técnicas, se requieren intervenciones para que este sistema no sirva como un mecanismo para la explotación laboral o el uso de trabajo infantil.

"El trabajo decente en el sector informal: América Latina"¹

por Jim Thomas, London School of Economics

El presente estudio se centra en el trabajo decente (incluyendo los derechos laborales básicos, las oportunidades de empleo y la protección social) en un contexto urbano y, en especial, en el sector informal urbano. Esto se debe a que el número de población urbana en América Latina es mayor que en otras regiones. En 1990, el 71% de la población vivía en zonas urbanas, siendo Guatemala el país con el porcentaje más bajo (39%) y Venezuela el país con más población urbana (90%). Las investigaciones sobre el sector informal se han centrado en las zonas urbanas y se han dedicado muy pocos estudios a analizar la situación del sector informal rural.

Las estadísticas que se presentan demuestran que durante el decenio de 1990, el empleo en el sector informal urbano creció en la mayoría de países de América Latina. El sector informal urbano en su conjunto creció de 52% en 1990 a aproximadamente 57% en 1996, con una caída correspondiente en el sector formal urbano. El crecimiento en el sector informal urbano fue dividido entre incrementos prácticamente iguales en los porcentajes de trabajadores independientes y pequeñas empresas. Gran parte de la expansión fue a través de una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo tanto en el sector terciario como en el trabajo por cuenta propia.

El informe utiliza los tres criterios recomendados por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) para distinguir a las empresas del sector informal: i) empresa no registrada; ii) reducida en cuanto al número de empleados (máximo 5 o 10); y iii) empleados de la empresa no registrados. Se propone no incluir a los trabajadores domésticos ni a los trabajadores exteriores a la empresa en una definición basada en la empresa, tampoco a los profesionales ni a las empresas pequeñas de alta tecnología, pero se reconoce que las estadísticas disponibles no permiten siempre efectuar esta distinción. Asimismo, se considera dudosa la distinción entre “informalidad” e “ilegalidad” al constatar distintos grados de legalidad a lo largo del continuo desde lo informal a lo formal. Además, se argumenta que en los años 70 parecía existir una clara dicotomía entre los sectores formal e informal que simplificaba los debates políticos en torno al proceso de “formalización”, pero trascendentales cambios en los últimos años, sobre todo la “informalización” del sector formal, han vuelto imprecisa la distinción tradicional. Otras de las principales causas son el creciente ritmo de la globalización, el ajuste estructural y la privatización de empresas públicas.

Sin embargo, los cambios y las tendencias en los países individuales variaron considerablemente. Por ejemplo, en Chile, Colombia y Panamá se experimentó poco o ningún cambio en el tamaño del sector informal urbano entre 1990 y 1997. Durante ese mismo periodo, Bolivia, Ecuador y Honduras mostraron cierta variación cíclica, mientras que Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Venezuela experimentaron tendencias ascendentes.

¹ "Decent Work in the Informal Sector: Latin America"

A estas tendencias se les unieron otras consecuencias derivadas de la globalización, el ajuste estructural y la privatización. Por ejemplo, las situaciones de crisis motivadas por la deuda del decenio de 1980, así como la recuperación lograda en los años 90 mediante los programas de reajuste estructural, dejaron amplia libertad para la circulación a escala mundial del capital; la eliminación de obstáculos al comercio hizo reducir el control gubernamental e incrementó la intensidad de los flujos comerciales, las inversiones internacionales y el cambio de ubicación de producción para la exportación. En su conjunto, la región conoció en los años 90 un largo período de crecimiento económico, descenso de la inflación y progreso tecnológico, aunque también surgió el fenómeno del “crecimiento sin empleo”.

Por otra parte, en numerosos países se abordó la cuestión de la reforma del mercado de trabajo, incluida la legislación que facilita el despido de trabajadores y emplear durante períodos más largos de lo habitual a los trabajadores temporales sin cotizar a la seguridad social. El porcentaje de trabajadores del sector informal urbano con contratos fijos (en vez de temporales o no mediar contrato alguno) disminuyó de modo considerable entre 1990 y 1998 en la mayoría de países sobre los que se dispone de datos, lo que motivó que empeora la situación en materia de seguridad del empleo y de prestaciones.

Los ingresos medios reales de los trabajadores del sector formal cayeron entre 1990 y 1998 y sólo aumentaron ligeramente los índices de salarios mínimos, pero ambas tasas se redujeron considerablemente en términos reales si se comparan con el decenio de 1980. El desempleo aumentó, con niveles más altos entre las mujeres y los trabajadores jóvenes (entre 15 y 24 años) que entre los hombres. Asimismo, el empleo insuficiente es uno de los principales problemas en algunos países.

Un análisis de los índices de participación de la fuerza de trabajo para cinco países andinos muestra que entre 1980 y 1997, las tasas de participación de los hombres ora disminuyeron ora permanecieron igual, mientras que las de las mujeres aumentaron en todos los países. Datos sobre 12 países latinoamericanos correspondientes a 1998 indican que, a excepción de Colombia, más mujeres que hombres trabajaban en el sector informal urbano. La gran mayoría de trabajadores domésticos son mujeres. El porcentaje de mujeres trabajadoras en el sector terciario en 1990 fue desde el 73% de Honduras hasta el 90% en Argentina, con actividades en su mayoría relacionadas con el comercio y los servicios.

Debido a los altos niveles de desempleo juvenil, se halló también una desproporción en los jóvenes que trabajan en el sector informal. A fines del decenio, se encontró que 57% de los trabajadores no agrícolas en el grupo etario de 15 a 19 años trabajaban en el sector informal. Hay aproximadamente 17,5 millones de niños entre 5 y 14 años que trabajan en América Latina y el Caribe. De éstos, 67% son niños y 33 % son niñas. También encuentran trabajo en el sector informal emigrantes internos e inmigrantes.

La globalización en el decenio de los noventa tuvo el efecto de aumentar la informalidad en el mercado laboral de dos maneras. Ha habido informalidad **descendente**, mediante la eliminación de la protección del mercado laboral, la creación de más trabajos a tiempo parcial y la disminución de la cobertura de los sindicatos. El fenómeno del **crecimiento sin empleo**, según el cual las economías pueden alcanzar un crecimiento significativo en la producción real sin generar empleo en el sector formal, ha conducido a un aumento en la informalidad **ascendente**; mucho a la mayoría de quienes se incorporan al mercado laboral tienen que encontrar trabajo en el sector informal urbano, el cual por lo tanto crece en términos tanto absolutos como proporcionales. Se analizan los efectos de estos cambios en el mercado de

trabajo en cuanto al sector informal urbano en general y también a una serie de grupos vulnerables como las mujeres, los niños que trabajan y los inmigrantes. Los miembros de estos grupos vulnerables se enfrentan a “déficit de trabajo decente” similares a los de otros trabajadores del sector informal, a saber, falta de control sobre los ingresos y las condiciones de trabajo; niveles bajos de educación y formación; falta de acceso al crédito; y falta de protección social. Por añadidura, tienen que soportar altos niveles de discriminación y explotación.

En el pasado, el sector informal urbano estaba integrado principalmente por trabajadores por cuenta propia y pequeñas empresas, mientras que el sector público y las medianas y grandes empresas formaban el sector formal urbano. El trabajador típico del sector formal urbano era hombre, trabajaba a tiempo completo en la producción, era miembro de un sindicato y gozaba de un alto grado de protección laboral y seguridad social. Esto ha cambiado drásticamente, y ya no es fácil hacer una clara distinción entre trabajadores formales e informales. En la actualidad es más probable que el trabajador típico en el sector informal urbano se dedique al sector terciario, y con facilidad podría ser una mujer que trabaja a tiempo parcial o algún trabajador con un contrato de corta duración. Para los trabajadores del sector formal urbano, el número de miembros de los sindicatos ha disminuido y muchos trabajadores en la actualidad tienen que hacer aportes privados a los programas de seguridad social.

Este estudio también analiza los flujos de capital entre el sector formal urbano y el sector informal urbano. El capital financiero normalmente fluye del sector formal urbano al sector informal urbano, y sucede lo mismo con el capital físico (como la maquinaria, que una vez obsoleta para el sector formal urbano pasa al sector informal urbano). El capital humano se mueve en ambas direcciones.

Así mismo, el estudio distingue entre concatenaciones económicas progresivas y regresivas. Las concatenaciones regresivas se refieren al grado en el que aquellos que operan en el sector informal urbano reciben insumos del sector formal, en la forma de materias primas, productos intermedios o bienes finales. Suelen existir concatenaciones muy robustas entre ambos sectores excepto en lo relativo a ciertas categorías de servicios personales. Las concatenaciones progresivas se relacionan a productos del sector informal urbano empleados por el sector formal urbano. Éstas pueden tomar la forma de bienes intermedios o bienes acabados. Una de las formas más importantes de concatenación progresiva es la subcontratación. Uno de los principales beneficios de la subcontratación para el sector formal urbano es que no tiene que hacerse responsable de las condiciones laborales en el sector informal urbano. No hay necesidad de asegurar que los trabajadores en el sector informal urbano gocen de un sueldo mínimo o seguridad social y otras prestaciones complementarias. Además, si bien trabaja con una fuerza laboral estable relativamente pequeña, puede reaccionar rápidamente a los cambios de la demanda en el mercado aumentando o disminuyendo el número de trabajadores subcontratados. Pero, la subcontratación también puede ofrecer la oportunidad de tener un mayor acceso al mercado a las microempresas y de mejorar el nivel de los controles de calidad (aumentando con ello la eficacia de las empresas pequeñas), así como la probabilidad de solucionar los déficit de trabajo decente mediante un enfoque basado en la cadena de valor.

Se analiza el papel de las organizaciones en la reducción de los déficit en el trabajo decente, desde la Organización Internacional del Trabajo y otras instituciones (tanto nacionales como internacionales), los gobiernos, las ONGs (tanto nacionales como

internacionales) hasta las organizaciones de base. En el estudio se cita a los sindicatos y a la Iglesia como dos instituciones particularmente importantes en América Latina para abordar la cuestión de los déficit de trabajo decente.

Se indica que para los gobiernos puede resultar difícil hacer cumplir la legislación que resulta de la aplicación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Por lo tanto, pueden lograr resultados más concretos a través de, por ejemplo, programas de formación. Los sindicatos necesitan trabajar sobre cómo llegar a los trabajadores que cada vez más trabajan informalmente y que por lo mismo con frecuencia no tienen la condición de empleado que requiere la intervención del sindicato tradicional. Los sindicatos pueden tener que considerar el trabajar con otras organizaciones (como organizaciones de base u ONGs) que tienen contactos con grupos específicos en el sector informal urbano y pueden actuar como intermediarias.

Organizaciones de base y ONGs son útiles por mucho más que sólo actuar como intermediarias, y esto está claramente demostrado en las actividades de ACCION Internacional. ACCION es un proveedor de microcrédito en América Latina y sus actividades se basan en el modelo del Grameen Bank. Está asociado con 18 programas de microcrédito en 13 países latinoamericanos y tiene una cartera activa de créditos que asciende a más de US\$ 274 millones, con más de 460.000 clientes cada uno de los cuales ha recibido en promedio un crédito de aproximadamente US\$ 600.

Así mismo, se analiza en este informe el uso potencial de la opinión pública y de Internet para abordar la reducción de los déficit del trabajo decente. Muchas ONGs dependen de su capacidad para influir en la opinión pública de manera positiva a fin de generar aportes fijos para sus actividades. Internet les brinda oportunidades únicas para dar a conocer el trabajo que realizan. Así mismo, la Red facilita el proceso de comunicación, lo que permite a diferentes organizaciones intercambiar información y encontrar socios para sus actividades.

El informe incluye estudios de casos que ilustran la forma en la que han trabajado diferentes organizaciones para reducir los déficit en el trabajo decente. Se presenta una serie de innovaciones, como la necesidad de incluir a los hermanos menores de los niños que trabajan en programas con el fin de reducir el trabajo infantil, para protegerlos de la misma suerte. Se indica que frecuentemente se obtuvieron buenos resultados cuando diferentes organizaciones actuaron de manera conjunta. Así mismo, parece fundamental que las personas que van a recibir ayuda participen activamente en el proceso.

Las conclusiones indican que existe la necesidad de fomentar una mayor representación de los trabajadores, aunque no necesariamente mediante la cobertura del sindicato convencional, y de negociar los aumentos en el valor real del sueldo mínimo. En casi todos los países, el valor real del sueldo mínimo ha disminuido de una forma significativa entre 1980 y 1999. Los altos niveles de desempleo juvenil sugieren que se debería hacer una importante inversión de recursos en educación y formación para este grupo, ya que los aumentos en el capital humano tendrían una retribución durante un periodo considerable.

“Informe regional sobre la situación del sector informal en el África subsahariana”¹

por Pat Horn, StreetNet, Durban, África del Sur,
Shirin Motala (colaborador independiente en materias de desarrollo)
y Jantjie Xaba, *Trade Union Research Project*

Resulta difícil comparar con otras las estadísticas correspondientes al África subsahariana, cuando se dispone de las mismas, debido a que a menudo no se han calculado partiendo de una definición consistente. No obstante lo dicho, se han realizado algunas estimaciones, según las cuales la economía informal representa en la zona que nos ocupa entre un 40 y un 60% del empleo urbano. En 1990, el 21% de los 227 millones de integrantes de la fuerza de trabajo del África subsahariana trabajaban en la economía informal.

La economía informal engloba una gran variedad de actividades económicas, tales como el trabajo a domicilio, la venta ambulante, las actividades de empresarios que emplean a otros trabajadores y las de los trabajadores por cuenta propia y eventuales que tienen un empleo de temporada o desempeñan su labor en empresas subcontratadas. A pesar de lo afirmado, en los estudios que se basan en la empresa a menudo se pasa por alto a los trabajadores a domicilio, a los vendedores ambulantes y a quienes trabajan de modo informal en la economía formal.

Con miras a contar con indicadores fiables del crecimiento del empleo en la economía informal y a lograr un mejor conocimiento de las empresas o lugares donde los trabajadores de la economía informal llevan a cabo sus actividades, es necesario mejorar la metodología empleada en los estudios sobre la fuerza de trabajo. En primer lugar, debería identificarse a los trabajadores en situación informal mediante una encuesta efectuada en el ámbito del hogar, para llegar luego a las empresas a través de tales trabajadores.

En el estudio se facilita información sobre 13 países del África subsahariana. Las tendencias que se observan en la región indican lo siguiente:

- una disminución o estancamiento de las oportunidades de encontrar un empleo formal;
- un aumento de las actividades del sector informal en la región; en algunos casos dicho sector desempeña un papel más importante en el mercado de trabajo del país que el formal; y
- la economía informal está contribuyendo de forma significativa al PIB.

Gran parte de la fuerza de trabajo femenina no agrícola, en muchos casos la mayoría, participa en la economía informal, en la que las diferencias salariales por motivos de género parecen ser considerables: el porcentaje de mujeres que llevan a cabo actividades de elevada remuneración es más reducido de lo que debiera, mientras que la proporción que representan en las actividades de baja remuneración es demasiado elevada. La mayoría de las mujeres que encontramos en la economía informal son trabajadoras por cuenta propia, eventuales, en régimen de subcontratación o trabajadoras no remuneradas en empresas familiares. Un número relativamente escaso de las mismas actúan como empleadoras y requieren los servicios de trabajadores remunerados.

¹ "The Informal Sector in Sub-Saharan Africa".

En el documento se afirma que la globalización está afectando a los derechos del niño y que existe el riesgo de que un número más elevado de niños se vean arrastrados hacia el mercado de trabajo, especialmente en la economía informal. A fin de erradicar las formas más dañinas del trabajo infantil, resulta necesario reducir la pobreza. Los migrantes y las personas con discapacidad son otros grupos vulnerables cuyos problemas y necesidades se plantean en el estudio.

La economía formal y la informal se conectan entre sí al menos de dos formas: existen vínculos hacia delante (hacia mercados que van más allá de la economía informal) y vínculos hacia atrás (que adquieren la forma de contribuciones provenientes de fuera de la economía informal). En algunos estudios se ha llegado a la conclusión de que la economía formal depende de la informal, al representar ésta para aquélla una fuente de bienes y servicios, así como un mercado para sus productos.

Se afirma que el creciente número de conexiones han motivado que el trabajo en la economía formal adquiera progresivamente un carácter informal, para aumentar así los beneficios de las empresas. Al reflexionar sobre este preocupante tema, un creciente número de investigaciones se están centrando en las cadenas de valor agregado, que tienen que ver con todas las actividades y partes interesadas que hacen posible que el producto supere las distintas fases desde su concepción hasta llegar al consumidor final. Resulta evidente que, en la economía informal, las distintas partes interesadas desempeñan un significativo papel en un gran número de cadenas de valor añadido.

No se tiene todavía un conocimiento del impacto que causa la globalización en la economía informal. No obstante, desde la perspectiva de quienes tratan de subsistir por medio de la economía informal, dicho proceso ha favorecido y privilegiado claramente a las entidades económicas que cuentan con grandes medios, como las multinacionales, en vez de a las mujeres o a las empresas pequeñas.

En la ponencia se menciona una serie de consecuencias negativas que puede tener la globalización para la economía informal. Se citan los despidos, la caída de los salarios efectivos, la falta de servicios públicos y los aumentos en el abandono escolar, las violaciones de los derechos humanos, la delincuencia y el desorden civil. Los sindicatos consideran que la globalización está causando un efecto negativo en los ingresos de los trabajadores y poniendo en peligro el goce de los derechos y la protección social.

Se propone un serie de formas en que prestar apoyo a los trabajadores informales y se presentan cuatro estudios monográficos, uno de los cuales corresponde a una iniciativa de UMASIDA. UMASIDA es una abreviatura en ki-swahili que significa “Fondo comunitario de atención sanitaria para el sector informal en Dar-es-Salaam”. Dicha iniciativa constituye un beneficio indirecto de las labores llevadas a cabo en el marco de un proyecto conjunto de la OIT y el PNUD entre 1995 y 1996, mediante el cual se experimentó con la prestación de servicios integrados en el sector informal urbano de Bogotá, Dar-es-Salaam y Manila. En Tanzania, mediante el programa UMASIDA no sólo se facilitan créditos y formación en los ámbitos de la financiación, la producción, la gestión y la comercialización, sino que también se prestan servicios sociales relativos tanto al acceso a la atención sanitaria como a las medidas en materia de salud y seguridad. Uno de los motivos que hay detrás de la adopción de este enfoque es el hecho de considerar que los servicios sociales influyen en la productividad.

Otro de los estudios monográficos que se presentan tiene que ver con el Gobierno Municipal del Área Metropolitana de Durban. Desde que se pusiera fin al apartheid, las autoridades municipales han asumido la importante responsabilidad de fomentar el desarrollo económico local y un modelo de gobierno basado en la participación. La “Política para la Economía Informal” muestra cómo las autoridades de Durban han tratado de cumplir con su deber. Según un estudio comparativo entre cuatro ciudades sobre el enfoque que adoptan las distintas autoridades locales al abordar la cuestión de la venta ambulante, Durban se reveló como la ciudad en la que más esfuerzos se estaban realizando para garantizar que en los procesos de planificación urbana se tiene en cuenta a quienes realizan dicha actividad.

Sin embargo, el que en un principio se centrara la atención únicamente en los vendedores ambulantes motivó que otras categorías de trabajadores informales no se beneficiaran de las iniciativas puestas en marcha. Dada esta situación, las autoridades locales de Durban crearon un grupo de tareas especializado con el mandato de formular propuestas para el desarrollo de un marco político destinado a guiar el apoyo prestado por estas autoridades a la economía informal. Por su parte, el Consejo asignó de buena gana recursos para facilitar el proceso político, lo que hizo posible la recopilación de datos, la difusión de información y que se mantuvieran consultas entre los miembros del Consejo y un amplio abanico de partes interesadas. Se puso especial empeño en escuchar las preocupaciones de quienes se encuentran en una situación más marginal y en llegar a soluciones de avenencia mediante la negociación y no mediante la imposición.

La política elaborada refleja cinco significativos cambios de actitud:

- Se reconoce que la economía informal no constituye únicamente un mecanismo para aliviar la pobreza, sino que además puede desempeñar un papel fundamental en el desarrollo económico de Durban.
- La política tiene en cuenta todos los tipos de trabajo. Los vendedores ambulantes y los trabajadores a domicilio también necesitan servicios de apoyo que tengan presentes sus necesidades y circunstancias particulares.
- Se adopta una visión holística de la economía de Durban. Se considera que las economías formal e informal se complementan y dependen una de la otra, no que compiten entre sí.
- En la política se reconoce el valioso papel que desempeñan las organizaciones de trabajadores en la economía informal y se crea un programa de creación de capacidad.
- Finalmente, se sugiere una serie de estrategias innovadoras encaminadas a facilitar la puesta en práctica del marco político: gestión local, proyectos piloto para experimentar con ideas y enfoques novedosos, así como garantizar la participación activa de todos los interesados en la planificación, la toma de decisiones y la autorregulación.

Otra de las propuestas consiste en alentar a los gobiernos a respaldar métodos más pertinentes de formación profesional. Por otra parte, se ha demostrado que el sistema de aprendizaje informal puesto en práctica por operadores *juakili* en Kenya resulta eficaz para transferir competencias en el sector informal. Asimismo, la concesión de microcréditos se considera una iniciativa beneficiosa en potencia. Cabe señalar que los gobiernos han tratado varias veces de desarrollar la economía informal centrándose en las microempresas y las empresas pequeñas. No obstante, no se dispone de datos que certifiquen la efectividad de sus iniciativas.

La falta de seguridad social supone un considerable problema para los trabajadores de la economía informal, ya que un gran número de éstos no pueden o no están dispuestos a destinar un alto porcentaje de sus ingresos a la obtención de prestaciones; sus necesidades más acuciantes tienen que ver con la salud y la educación. Habida cuenta de que los gobiernos no se encuentran en medida de seguir garantizando el acceso gratuito a la atención sanitaria, numerosos trabajadores se organizan por cuenta propia para lograr acceder a los servicios de salud.

A menudo se hace referencia a la economía informal como el sector no estructurado, pero no es esta una descripción del todo precisa. Se dan muchos ejemplos de organización entre los trabajadores de la economía informal. No obstante, estas organizaciones suelen estar en una situación bastante delicada y rara vez logran plantearse objetivos políticos y de desarrollo a largo plazo. Existen algunos ejemplos de organización sindical y ciertas organizaciones del sector informal mantienen fuertes lazos con el movimiento sindical. Las organizaciones de trabajadores cuentan con más posibilidades de sobrevivir cuando se basan en la afiliación y se marcan objetivos precisos, para que así sus afiliados obtengan una prueba tangible de los beneficios que reporta la organización colectiva.

En el informe se considera que el desafío al que deberá hacer frente la economía informal en el futuro consiste en la necesidad de cambiar los fundamentos por los que se rigen el sistema de tributación nacional, el gasto público y los mercados globales. Asimismo, se señalan determinados ámbitos en los que se necesitan efectuar más investigaciones:

- desgloses sectoriales de las actividades llevadas a cabo por trabajadores de la economía informal;
- desglose de datos separando las zonas rurales de las urbanas;
- desglose de datos según el género, con miras a determinar el alcance de la contribución de las mujeres a la economía informal;
- desglose de la situación en cuanto al nivel de ingresos en el sector informal según el tipo de trabajo y el género;
- repercusiones de la globalización en la economía informal;
- naturaleza de los vínculos existentes entre los sectores formal e informal; y
- contribución de la economía informal al PIB.

“El sector informal en los países de expresión francesa del África Subsahariana”¹

por Soulèye Kante, consultor

En este informe se presenta una síntesis de las labores efectuadas por diversos especialistas de los ámbitos económico y sociológico y se abordan los problemas relacionados con la definición del sector informal, sobre todo en lo que se refiere a las dificultades que entraña el ponerse de acuerdo sobre la amplitud y los límites de dicho sector, el determinar su dimensión, su potencial humano y material, así como la ausencia de estadísticas fiables y exhaustivas. Se ofrecen datos sobre las actividades del sector informal, además de sobre las distintas formas que cobra en los diversos países analizados. Asimismo, se analiza la segmentación y la heterogeneidad del citado sector, la flexibilidad de sus modos de funcionamiento y la naturaleza de los vínculos que lo unen con el sector formal. Se intenta mostrar las repercusiones que han tenido sobre la economía informal la globalización y las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural, sobre todo la devaluación del franco CFA en 1994. El informe examina igualmente otras causas del progresivo carácter informal de la economía, en particular el considerable número de personas que optan por abandonar el sistema escolar, la falta de oportunidades a la que se enfrentan los graduados, la influencia de las migraciones internacionales y el impacto de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. A este examen se le añade la descripción de varios ejemplos prácticos de iniciativas encaminadas a reforzar las normas sociales, elevar los niveles de empleo y mejorar la productividad en el sector informal.

El perfil y la dinámica del sector informal varían según el país. El empleo informal está presente en la mayor parte de la actividad agrícola y en una parte preponderante de las actividades urbanas relacionadas con el comercio, el transporte, los servicios, la artesanía y a menudo incluso con las industrias manufactureras de pequeño tamaño. Se observa una movilidad constante entre las distintas ramas de actividad y los diferentes oficios en función de la situación económica y de las necesidades de cada momento. Puede darse el caso, por ejemplo, de que un trabajador abandone la microempresa en la que estaba empleado para establecerse por cuenta propia, con lo cual se convierte en un microempresario independiente; del mismo modo, una persona puede compaginar varios trabajos a la vez. En las zonas rurales, existe un gran número de pequeños agricultores que como complemento a su actividad agrícola trabajan, casi siempre en la ciudad, en empleos de temporada o fuera de temporada no relacionados con la agricultura, a favor del éxodo rural.

En el último decenio del siglo veinte la contribución del sector informal a la economía se incrementó hasta representar cerca de tres cuartos de la población activa no agrícola del África subsahariana, en contraste con los dos tercios de diez años antes. En los ocho países de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo), el sector informal representa, según las definiciones nacionales, entre un cuarto y la mitad del producto interior bruto. Por lo general, el crecimiento de dicho sector tiene más de extensivo que de intensivo, es decir, el número de unidades económicas tiende a aumentar, mientras que el crecimiento del empleo en el seno de las mismas es muy lento. En la mayoría de los casos se trata de empresas individuales que

¹ "Le secteur informel en Afrique subsaharienne francophone".

emplean como mucho a una persona y cuyas actividades suelen ser comerciales. La proporción que representan el sector de la producción y el de los servicios es menor, pero en los mismos se crea un promedio superior de empleos por cada unidad económica.

En el África francófona, las mujeres son uno de los grupos de población más afectados por la crisis económica, lo cual se traduce en el acrecentado carácter femenino que adquiere la pobreza, acentuado por una serie de discriminaciones en materia de acceso a la educación, al empleo, a la atención sanitaria y a la vivienda. Habida cuenta de lo dicho, la situación de las mujeres en el sector informal es más precaria que la de los hombres, sobre todo en lo relativo a los salarios y a la protección social.

Se observan numerosos vínculos entre los sectores formal e informal en materia de suministro, de flujos financieros y de manos de obra, así como en cuanto a la subcontratación. Por ejemplo, los flujos de mano de obra van sobre todo del sector formal hacia el informal, lo cual se explica esencialmente por el hecho de que la mayoría de los trabajadores afectados por la supresión de puestos de trabajo en el sector moderno (público y privado) buscan un nuevo empleo en el sector informal movidos por la necesidad. Lo mismo puede decirse para los que abandonaron el sistema oficial de educación y los titulados, quienes no logran integrarse en el sector moderno. En el sentido inverso, no existen demasiados flujos de manos de obra desde el sector informal al formal. Sin embargo, no resulta extraño ver como un aprendiz encuentra un trabajo calificado en el sector moderno al completar su formación.

La actitud de los gobiernos y de las distintas instituciones respecto del sector informal ha experimentado una evolución. La voluntad inicial de frenar su expansión ha dejado paso a una cierta tolerancia, incluso a cierta voluntad de prestarle ayuda. Por lo general, existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de que mejoren los salarios y la productividad del sector informal, a fin de reducir la pobreza y de que las condiciones económicas y de empleo del sector informal se acerquen a las del formal. Las intervenciones estatales y los motivos que sirvieron de inspiración para las mismas en los distintos países pueden agruparse en torno a los siguiente tres enfoques:

1. En Congo, Côte d'Ivoire y Gabón se ha optado por un enfoque voluntarista que gira en torno a la industrialización de la economía, cuyo objetivo consiste en fomentar la adopción en el seno de las actividades empresariales más rentables de un modelo para las empresas pequeñas y medianas fundado en la emergencia de la franja superior de las microempresas. Se ha demostrado que este modelo no se adapta correctamente ni a las características y necesidades de los talleres de artesanía de pequeño tamaño ni, de forma más general, a las de la gran mayoría de microempresas y pequeñas empresas.
2. En Burkina Faso, Malí, Senegal y Togo se adoptó un enfoque según el cual se preconizaba la necesidad de integrar el sector artesanal en el conjunto de la economía y de normalizar sus relaciones con el Estado. A continuación, este enfoque se ha centrado en la creación de un entorno favorable que permite el crecimiento del potencial inherente a las actividades artesanales. No obstante, la casi totalidad de los programas de acompañamiento de este segundo modelo tampoco han sabido adaptarse a las necesidades de las microempresas.
3. En Benin, Mauritania, Níger y Rwanda se escogió un modelo de desarrollo endógeno y centrado en sí mismo, basado en la valorización de los recursos naturales, materiales y humanos en las distintas ramas de producción, así como un enfoque participativo.

La coherencia y la eficacia de todos estos enfoques se han visto seriamente dañadas por la gran diversidad de formas de control gubernamental, la ausencia de coordinación entre los distintos ministerios y la insuficiencia de recursos humanos y financieros. No obstante, la mejora del entorno institucional y normativo sigue siendo una de las prioridades de algunos gobiernos. Uno de los instrumentos puestos en marcha en ciertos países consiste en la creación de un centro en el que se pueden gestionar todas las cuestiones formales relativas a las empresas (según el concepto de la “ventanilla única”). La elaboración de un esquema director para fomentar el desarrollo de las microempresas figura asimismo entre los proyectos en curso. La promoción de las empresas del sector informal pasa entre otros factores por la anulación de una serie de mecanismos de exclusión, especialmente los contenidos en el Código de Inversiones y en el Código de los Mercados Públicos, a fin de dar cabida a las microempresas y las empresas pequeñas.

Desde la perspectiva del derecho de los trabajadores, se señala que en todos los países se respetan las libertades y que de conformidad con la legislación se prohíbe y reprime toda forma de discriminación. Sin embargo, la casi unánime afirmación de tan loables principios no se refleja en el número de convenios de la OIT que han ratificado los estados. El terreno en el que se registran los avances más destacados es el relativo a la eliminación del trabajo infantil. A este respecto, en 1992 la OIT puso en marcha el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y adoptó el convenio núm.182 (1999), el cual constituye un instrumento más para luchar contra las peores formas del trabajo infantil. A modo de ejemplo, en Senegal el programa IPEC se han puesto en marcha de forma simultánea mediante los siguientes cuatro componentes:

1. Políticas de desarrollo institucional: legislación, educación básica y formación, estudios e investigación, establecimiento de asociaciones con los empleadores, los sindicatos, las ONG y los medios de comunicación, apoyo institucional a los grupos de niños trabajadores y a sus familias;
2. Acciones directas destinadas a la infancia, en el marco de proyectos puestos en práctica por las estructuras estatales y las ONG. Desde 1998 a 2001, 12.000 aprendices, 2.200 muchachas que trabajan en el servicio doméstico, 28.000 alumnos y 300 niños de la calle, fueron destinatarios de acciones de formación, información y de mejora de las condiciones de vida, aprendizaje y trabajo;
3. Sensibilización, tanto en francés como en las lenguas nacionales. Se filmó y difundió una película sobre el trabajo infantil, así como tres documentales para la televisión, sobre las muchachas empleadas en el servicio doméstico, los aprendices y los niños que trabajan como traperos. Además, en dos años se han llevado a cabo cinco campañas nacionales de sensibilización, en colaboración con los medios de comunicación, los empleadores, las centrales sindicales, así como con las mujeres trabajadoras;
4. Coordinación: creación de una red nacional de entidades colaboradoras compuesta principalmente por 2 organizaciones de niños trabajadores, 5 centrales sindicales, 36 organizaciones de empleadores afiliadas al Consejo Nacional de Empresarios, 11 ONG y 35 representantes de los medios de comunicación públicos y privados, nacionales y regionales.

En materia de formación, acceder a las estructuras clásicas de la formación profesional resulta costoso y el tipo de enseñanza que en ellas se imparte no está pensado para analfabetos totales o parciales. Por norma general, la oferta formal de formación profesional se caracteriza por no adecuarse a las necesidades existentes. Al hacer hincapié en la formación

inicial, se favorece a una población de tipo escolar, en perjuicio de los artesanos que participan en un proceso de producción y que, por consiguiente, forman parte del mundo del trabajo y requieren más programas de perfeccionamiento y formación continua. El aprendizaje tradicional es aún la manera más extendida de transmitir competencias en el sector informal. Pero cabe señalar que también el aprendizaje se adapta cada vez menos a las necesidades debido tanto a dificultades derivadas de la falta de plazas de aprendiz como de la insuficiente calificación de los maestros artesanos y de su incapacidad para transmitir nociones teóricas a los aprendices, sin contar la total ausencia de una estructura pedagógica progresiva en los programas de formación. En países como Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Níger, Malí, Rwanda y Senegal, está en curso una reforma del sistema de formación profesional. En lo que se refiere a este último país, el informe presenta una interesante experiencia, la del Centro Nacional de Aptitud Profesional (CNQP). Se trata de un establecimiento público de enseñanza, dotado de un consejo de administración tripartito formado por representantes del Estado, de los empleadores y de los trabajadores. La organización de los ciclos de formación se basa en una estrategia de gestión y control de las reglas fundamentales de la alternancia entre el centro y la empresa, con el objetivo de relacionar estrechamente formación y empleo. En el mismo no sólo se imparten cursos de formación inicial sino también de perfeccionamiento. Quienes obtienen un título en este centro forman una cantera de futuros empresarios potenciales del sector artesanal, en el cual levantan microempresas y empresas pequeñas viables, e incluso en ocasiones medianas, con lo que contribuyen a la mejora de las aptitudes profesionales.

Además de la formación profesional, la formación para la gestión de microempresas reviste particular importancia en la economía informal. Por consiguiente, en el marco del programa regional de la OIT "Inicie y Mejore su Negocio", se ha realizado un esfuerzo para adaptar las herramientas de formación a fin de tener en cuenta la especificidad y la importancia de las microempresas informales. El análisis de impacto llevado a cabo en 2001 mostró que el 83% de los receptores aumentaron sus beneficios de explotación.

Desde el punto de vista de la financiación, las tontinas han permitido a muchas personas pertenecientes al sector informal, en particular mujeres, financiar sus actividades o determinados acontecimientos sociales. Del mismo modo, han dotado a diversas agrupaciones económicas de medios para efectuar una aportación personal que les permita obtener financiación en el marco de los programas de apoyo al sector informal. En el África Subsahariana, la tontina constituye un mecanismo de ayuda mutua y de fomento del ahorro, cuyo objetivo es llevar a cabo proyectos económicos o sociales. Se caracteriza esencialmente por el acuerdo tácito a que llegan sus miembros, por el cual se comprometen a mantener una relación basada en la confianza, dejando al margen cualquier contrato formal. Sin embargo, dada la necesidad que se percibe de disponer de fondos más sustanciales para poner en marcha actividades económicas o sociales de mayor o menor importancia, se han creado cajas de ahorros o de crédito a fin de evitar las dificultades que plantean los límites de las tontinas. En los últimos años, estas cajas y mutuas han conocido una rápida expansión en la mayoría de Estados de África. Su aparición se inscribe en el marco de la voluntad que muestran los poderes públicos de mejorar las condiciones de financiación en el sector informal. Las cajas mutuales de ahorro y crédito constituyen un marco formal de facto para la financiación de actividades en el citado sector. Mediante las mismas se logra dar movilidad a cantidades considerables de capital ahorrado y conceder créditos adaptados a las necesidades de cada uno con garantías adecuadas.

En materia de protección social, la salud se revela sin duda como una necesidad prioritaria. Los países francófonos del África subsahariana han pasado de un sistema basado en la gratuidad de los cuidados de salud a un sistema contributivo. En torno al 90% de las personas en edad de trabajar no disfrutan de protección social alguna. En lo que respecta a la higiene y la seguridad en el trabajo, los Estados africanos no disponen los recursos humanos y logísticos necesarios para efectuar inspecciones con regularidad. Por lo general, las empresas a las que se somete a un control pertenecen al sector formal. En el informal, sólo suelen llevarse a cabo controles de higiene, sobre todo en el ámbito del comercio de productos alimenticios y de la restauración.

Por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con la organización y la representación, los actores del sector informal participan en la fundación de organizaciones cada vez más representativas de sus intereses materiales y morales. También tratan de formular propuestas sobre políticas y aumentar su capacidad de influir a las personas responsables de la formulación de políticas. A este respecto, en los últimos veinte años se han fundado en África occidental cientos de asociaciones, apoyadas por acuerdos de cooperación bilateral y multilateral, por las ONG y por otros interlocutores sociales. Entre ellas, cabe citar la Federación Nacional de Artesanos de Malí, fundada con el apoyo de la OIT en los años ochenta, así como la Federación Nacional de Artesanos de Benin (FENAB), creada en 1993 y en cuyo seno se agrupan 200 asociaciones de artesanos con más de 30.000 miembros activos en todos los gremios. La FENAB presta asistencia y servicios a sus asociaciones afiliadas en los ámbitos de la formación, la promoción comercial y de la creación y administración de cajas de ahorros y de crédito para la financiación de microempresas. La FENAB participa activamente en las consultas gubernamentales sobre el código del artesanado. Numerosas asociaciones de artesanos de la región se han reunido para crear una red de intercambios entre artesanos, en el contexto de la Confederación de Artesanos del África Occidental, creada en 1998. En la actualidad, esta estructura se beneficia del apoyo de un programa integrado de la OIT cuyo objetivo consiste en fortalecer las organizaciones profesionales, las estructuras de apoyo y los servicios públicos encargados del fomento de la artesanía en los ocho países miembros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, así como en Guinea, Cabo Verde y Mauritania. Nos referimos al Programa PACTE, encaminado a elevar la competitividad del artesanado a través de las transferencias y el intercambio. El mismo tiene como meta el establecimiento de una asociación eficaz entre las distintas partes interesadas del sector con miras a elaborar y poner en práctica estrategias encaminadas a reforzar la competitividad de las empresas artesanales, mejorar las condiciones de trabajo y salariales, así como el entorno en el que llevan a cabo sus actividades dichas empresas en lo que a reglamentación y asistencia se refiere. Los ámbitos en los que interviene PACTE son la información y el intercambio de experiencia, el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de microempresas y empresas pequeñas, la microfinanciación y la protección social de los trabajadores.

Una de las principales consecuencias de la rápida urbanización que se observa en África es la proliferación de los barrios extremadamente pobres, que en Dakar llegan a representar un 45% del total de zonas habitadas. Es precisamente en estos barrios populosos, insalubres, mal equipados y pobres, donde vive y trabaja la mayoría de la población activa del sector informal. Para hacer frente a estos problemas, algunos estados africanos han decidido, en el contexto de su política de urbanización, habilitar espacios reservados a los actores del sector informal, sobre todo mediante la creación de zonas artesanales y demás programas de habilitación del espacio. A modo de ejemplo, el gobierno de Senegal dio inicio, con la cooperación alemana, a un programa de reestructuración y de regularización de los bienes

raíces en Dalifort, un barrio de la ciudad de Dakar que ocupa 16 hectáreas y donde residen permanentemente 7.000 personas. El proyecto, cuya aplicación conlleva la participación de los distintas partes interesadas (Estado, colectividades locales, ONG y asociaciones comunitarias de base), tiene como objetivo la reducción, y a poder ser la eliminación, de las ocupaciones irregulares mediante la habilitación previa de zonas de viviendas o la preparación de actividades en zonas de planificación concertada. Los principales ámbitos de acción tienen que ver con la organización de beneficiarios de parcelas en la Agrupación de Interés Económico; la reestructuración del barrio mediante infraestructura de base y comunitaria (vías de acceso, traída de aguas, electrificación, creación de una escuela de formación elemental y de un centro de salud, sistema de saneamiento individual y semicolectivo, administración de mercados); la seguridad territorial, a fin de permitir a las poblaciones interesadas la adquisición de parcelas a precios preferentes (4 dólares (de los Estados Unidos) el metro cuadrado, en comparación con los 40 dólares que cuesta en el mercado inmobiliario); la mejora y la transformación del espacio habitable (las construcciones en materiales resistentes han pasado de representar un 7 a un 48%); la participación de las mujeres (11% de las jefas de familia han pasado a ser propietarias) en las actividades económicas que generan ingresos. No obstante, cabe señalar que tales programas no siempre logran evitar el escollo que supone la especulación inmobiliaria.

A modo de conclusión, en el informe se formulan una serie de recomendaciones. En los países de expresión francesa del África Subsahariana, debe optarse en las estrategias para la promoción del trabajo decente por enfoques concertados e integrados y se debe evitar por todos los medios formalizar lo informal y, más importante aún, no se debe convertir en informal lo formal. La solución radicaría más bien en dar con instancias de regulación efectivas y en aplicar los mismos principios y normas jurídicos teniendo en cuenta las particularidades del sector informal y, especialmente, la situación de las mujeres, ya que muchas de ellas se ven obligadas a realizar actividades precarias de subsistencia. Víctimas de la discriminación y minoritarias en el empleo formal, mayoritarias en el sector informal en el que no obstante se las confina en la mayoría de casos a actividades poco productivas y mal remuneradas, sin duda las mujeres constituyen un grupo vulnerable, pero un grupo motivado y con ganas de actuar al que debe prestarse una atención particular en las estrategias de desarrollo. Finalmente, en el documento se aboga por una reforma del sistema jurídico para eliminar las restricciones que imponen los procedimientos en vigor y la lentitud de los mismos e integrar a todos los trabajadores en el seno de un nuevo marco jurídico que deberá definirse, en el contexto de un diálogo social en el que participen las organizaciones que los propios actores del sector informal hayan creado o que hayan elegido para que les representen.

“El trabajo decente en el sector informal: región de Europa central y oriental/CEI”^{1,2}

por Bettina Musiolek, Consultora

En el informe que nos ocupa se analizan los principales factores, formas, variaciones y características de la informalidad, así como las políticas que se aplican en la región o se proponen para la misma. Se recurre a un enfoque basado en el trabajo y el empleo. Se atribuye carácter informal³ al trabajo o empleo legítimo que no cumple las normas laborales aceptadas socialmente. Este es el caso, por ejemplo, cuando el salario no cubre las necesidades básicas del trabajador, la cobertura de seguridad social es inexistente, no se formaliza la relación de empleo o se carece de salud y seguridad en el trabajo. De este modo, en el informe se sugiere una distinción entre el trabajo en sí y las condiciones en que se lleva a cabo. El problema lo constituye, no el trabajador, sino el trabajo informal.

Inevitablemente, en las sociedades en transición formalidad e informalidad responden a una mezcla de pautas existentes y novedosas; en la región que se analiza, se trata de combinaciones de rasgos característicos tanto de las economías en desarrollo como de las desarrolladas, que sólo pueden entenderse si se tiene en cuenta su singular y transitoria naturaleza, debido a la cual resulta imposible efectuar una simple comparación con una serie de fenómenos “consabidos” que puedan observarse en otros países. En esta región, tal vez más que en cualquier otra, el empleo informal no es de modo alguno una entidad separada. No existe una frontera claramente delimitada entre un sector “formal” y “organizado” y otro “informal” y “sin organización”.

La “explosión” de la informalidad en la región se ha producido en dos tiempos: a principios del decenio de 1990, siguió a la consternación motivada por la transición una grave crisis social, económica y financiera. El abandono de la industrialización y de la agricultura en las distintas economías provocó en pocos años un aumento considerable del desempleo, lo cual contrasta con el pleno empleo que podía observarse anteriormente. Las monedas de los diferentes países se devaluaron y, a menudo, la hiperinflación y los consiguientes efectos negativos que ésta causa en el poder adquisitivo de los salarios sumieron en la pobreza a la mayoría de la población. El PNUD consideró de este cambio de situación como el más grave que se ha experimentado en el mundo en lo relativo a la pobreza y al bienestar. Con frecuencia, el proceso de privatización ha facilitado el menoscabo de los derechos de los trabajadores del sector formal. Asimismo, a menudo los nuevos propietarios hacían caso omiso de los convenios de negociación colectiva. Por añadidura, dicho proceso derivó en bastantes ocasiones en el cierre de lugares de trabajo y la reducción de personal. Por todos los motivos citados, la gente se vio obligada a buscar ingresos alternativos mediante actividades informales y de subsistencia.

¹ El término Europa central y oriental/CEI (Europa central y oriental, la Comunidad de Estados Independientes y los Estados bálticos) corresponde a los países de Europa central, a las repúblicas bálticas (en ocasiones se considera a Polonia un estado báltico y a veces cae dentro de la categoría relativa a Europa central) y a otras antiguas repúblicas soviéticas como los países de Asia central, los países de los Balcanes y del sudeste de Europa, incluidos los países de la ex-Yugoslavia y Albania.

² "Decent Work in the Informal Sector: CEE/CIS Region".

³ Desde esta perspectiva se excluyen actividades ilegales (en cuanto a lo estipulado en el código penal) tales como la trata de mujeres.

Desde finales de los años 90, los procesos de transición han convergido de forma cada vez más intensa con la globalización y la integración en la Unión Europea. Asimismo, los factores que provocan el aumento del empleo informal y atípico a escala mundial han adquirido cada vez más relevancia en la región que nos ocupa. La globalización suele ir acompañada por la búsqueda de formas de trabajo más flexibles con miras a mantener una determinada ventaja competitiva. Se ha procedido a la desreglamentación de los mercados de trabajo, ha aumentado la movilidad del capital y se han reestructurado las cadenas mercantiles mundiales. Para las empresas y mercados de Europa occidental, la región se ha convertido en la zona preferida para llevar a cabo procesos tales como el traslado de la producción, la externalización, el tráfico de perfeccionamiento pasivo o de producción en cadena, todos los cuales han estado ligados comúnmente al aumento de las relaciones de trabajo informales.

Las presiones que ejerce la globalización se añaden a los problemas ocasionados por la transición. El considerable recorte de empleos en, por ejemplo, el sector público y en los servicios sociales, se ha visto como una consecuencia inevitable tanto de la globalización como de la transición. No obstante, el deterioro en el funcionamiento de los servicios sociales ha contribuido a que empleadores y empleados no se comprometan firmemente en lo que se refiere al pago de impuestos y a las cotizaciones a la seguridad social que deben hacerse efectivas de acuerdo con la legislación. La situación descrita tiene repercusiones en las cuestiones de género; el PNUD afirma que la región de Europa central y oriental/CEI es la única en el mundo donde se observa un considerable aumento en el volumen de trabajo que realizan las mujeres en el contexto del hogar y de la reproducción, al mismo tiempo que la participación de éstas en el mercado de trabajo sigue siendo elevada.

La casi total ausencia de una opinión pública con talante crítico que plantee cuestiones relativas al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo contribuye a que continúe observándose en la región un débil respeto por las normas sociales y laborales. Debido a las repercusiones económicas, financieras y sociales de la transición, la globalización y la adhesión a la Unión Europea, los gobiernos son reticentes en el momento de aplicar de forma efectiva las normas sociales y del trabajo, reglas que están por lo general bien elaboradas en la región. Por su parte, los empleadores y clientes locales y extranjeros se aprovechan de tales carencias en la puesta en práctica.

La recuperación económica de que habla el crecimiento del PIB acontecido en algunos países no trajo consigo un descenso del empleo informal ni sirvió para reducir el desempleo. En cuanto a las mujeres, no se beneficiaron de manera sustancial de la citada recuperación; cada vez más se enfrentan tanto a la discriminación en la contratación y en el empleo como al retorno del modelo de familia conservador en muchos países de la región. Por ejemplo, se ha dado cuenta de casos de acoso sexual en el trabajo, así como de discriminación contra mujeres emprendedoras por parte de acreedores, clientes o proveedores. Por consiguiente, las mujeres cuentan con menos posibilidades de encontrar un empleo bien protegido y bien remunerado en el emergente sector privado, y es más probable que trabajen en virtud de acuerdos informales que están muy por debajo de los elevados niveles de educación formal que suelen tener. Asimismo, es más probable que las mujeres sean víctimas de la violación de los derechos laborales.

Los países de la región pueden dividirse de forma aproximativa en dos grupos:

1. El formado por los países donde se constata una grave combinación de reglamentación excesiva y falta de regulación, pero donde se cuenta con normas aceptadas socialmente

que fomentan la existencia de pautas formalizadas. En estos países, se estima que el porcentaje que representa la economía informal en el PIB y en el empleo se sitúa entre el 30 y el 50%; y

2. Aquellos países regidos por una completa “reglamentación informal”, como es el caso de Rusia; en ellos, la reglamentación excesiva (así como la regulación formal) se ve socavada por la “reglamentación informal”. El porcentaje que representa la economía informal en cuanto al PIB y al empleo corresponde a un 50-70%.

Las modalidades más características que cobra el empleo informal en la región son las siguientes:

- El pluriempleo, combinando el trabajo en lo que queda de los sectores público y social con otras actividades, debido al bajo nivel de los salarios y a las situaciones de impago. Una de las estrategias a la que suelen recurrir las mujeres consiste en buscar un empleo independiente como profesoras particulares, traductoras o consultoras/asesoras en organizaciones y empresas extranjeras. Los hombres suelen encontrar un empleo por cuenta propia en los servicios técnicos o de consultoría. Cabe señalar que nos referimos tanto a actividades que reportan ingresos bajos como elevados.

- Actividades “clásicas” de la economía informal, tales como el transporte de maletas transfronterizo, la venta ambulante y la producción o prestación en el hogar de servicios o bienes destinados a los mercados locales. En estas actividades, la segregación por motivos de género es muy patente.

- El trabajo llevado a cabo en Europa occidental por migrantes en empleos de temporada, interinos o en otros tipos de empleos inferiores a las normas en vigor, sobre todo en Italia y Alemania (por ejemplo, el trabajo doméstico, en la construcción o en la agricultura).

- La subcontratación, en especial los acuerdos de ensamblaje⁴ dentro de las cadenas mercantiles mundiales. Nos encontramos aquí ante una de las formas más significativas del empleo informal, que puede darse tanto en el contexto del hogar y de la microempresa como en un entorno fabril. Los sectores más característicos en que se llevan a cabo estas actividades son los del vestido, el calzado y la alimentación. El sector del vestido representa el mayor porcentaje de las exportaciones de un gran número de países de la región y la Unión Europea constituye el principal importador. Algunos rasgos habituales de la informalidad en este sector son la ausencia de contratos de trabajo, así como la debilidad de la organización del trabajo y de la negociación colectiva.⁵ Además, a menudo los trabajadores reciben “oficialmente” el salario mínimo legal (el cual no suele cubrir las necesidades básicas) y el trabajo suplementario que realizan no se refleja en la contabilidad.

Los clientes extranjeros emplean a trabajadores en régimen de subcontratación *debido* a las carencias al garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo,

⁴ Entre los términos que se utilizan en el discurso internacional relativo a las cadenas mercantiles/ de valor añadido/ de suministro mundiales para referirse a los acuerdos de ensamblaje encontramos “tráfico de perfeccionamiento masivo” y “Cut-Make-Trim” (CMT) (alemán: “Passive Lohnveredelung”). En la región, se utilizan los términos “Lohnsystem” (Lohn = salario en alemán) o “Ishleme” (vocablo turco que significa *bordado*, pero que se emplea para designar cualquier proceso de ensamblaje.

⁵ De los aproximadamente 10.000 talleres de producción de prendas de vestir que encontramos en Rumania, sólo en unas pocas docenas se observa algún tipo de organización sindical.

situación que les permite alcanzar altos niveles de producción y de flexibilidad laboral. De acuerdo con las pautas convencionales en cuanto a la obtención del sustento, se considera que el salario que recibe una mujer sirve únicamente de complemento, aun cuando la realidad social de la región contradice claramente tal afirmación⁶. El que el nivel de los salarios mínimos legales en la región se sitúe muy por debajo de lo que puede considerarse un salario vital, es uno de los hechos que más daño causan a las condiciones de vida y al trabajo decente. Por añadidura, los reglamentos comerciales de la U.E propician el mantenimiento de una pauta de producción en línea al favorecer la reimportación por medio de los derechos de aduana y los aranceles.

Los acuerdos de subcontratación (en especial los relativos al ensamblaje) son muy precarios y cambiantes, el margen de beneficios es reducido y dependen en gran medida del cliente. Esto tiene como resultado la debilidad del poder de negociación de productores y proveedores vis a vis de las empresas multinacionales. Mientras en otras regiones del mundo, algunos países han conseguido atraer todo el ciclo de producción y mejorar su posición en las cadenas mercantiles mundiales, la región está siendo testigo de la tendencia inversa, es decir, sólo se llevan a cabo en ella las operaciones de ensamblaje.

Se afirma que sin duda el empleo informal está subvencionando a la economía formal y que los conceptos de empleo formal e informal sólo pueden entenderse desde la perspectiva de los vínculos que unen a ambos.

En cuanto a *estrategias* se refiere, el informe va más allá de los análisis habituales que se centran en la evasión de impuestos y de cotizaciones sociales y cuyo resultado suele ser una simplista dicotomía en materia de políticas, a saber, si resulta conveniente o no garantizar con mayor rigurosidad el cumplimiento de la legislación o subir los impuestos. Los elevados niveles de informalidad sugieren la posibilidad de que las principales políticas y los principales marcos jurídicos e institucionales no estén en consonancia con las realidades socioeconómicas, tales como las estrategias a que recurren las personas para hacer frente a la pobreza. No significa lo dicho que no existan o estén en funcionamiento instituciones y marcos normativos. Resulta necesario llegar a una mejor comprensión de los vínculos que mantienen entre sí las relaciones jurídicas y las económicas, así como los existentes entre los reglamentos y su repercusión *de facto*, con miras a dar con estrategias significativas en pro de la formalización y el trabajo decente que no sean perjudiciales para los empleados interesados.

La existencia de organizaciones que representen a los empleados y trabajadores en la economía informal es un elemento crucial para la formulación de estrategias. En la región que tratamos, existe un número muy reducido de tales organizaciones. Cabe señalar que la toma de conciencia es cada vez mayor en los sindicatos que llevan a cabo sus actividades en el sector formal. No obstante, el empleo informal sigue suponiendo un desafío para el movimiento de los trabajadores en todo el mundo y los sindicatos de la región podrían extraer buenas enseñanzas de los esfuerzos organizativos efectuados por otras redes y organizaciones que desempeñan un activo papel en la economía informal.

Es necesario dotar de carácter funcional al concepto de una definición del empleo decente basada en el empleo desde la perspectiva de las normas del trabajo en sí. En cuanto a los trabajadores en las cadenas de suministro de los sectores del vestido y las prendas

⁶ Según las estimaciones de los sindicatos, un 60% de las mujeres trabajadoras del sector son madres solteras o la única persona de la familia que se encarga de obtener el sustento para sus miembros.

deportivas, se ha elaborado un conjunto de normas del trabajo que emanan de los principales convenios de la OIT⁷ que goza de buena aceptación por parte de las iniciativas laborales y de las promovidas por distintas partes interesadas en todo el mundo. La importancia que revisten las cadenas de suministro mundiales para la región y el predominio de las relaciones de trabajo informales indican que en las estrategias encaminadas a fomentar el trabajo decente se podría y debería utilizar un enfoque basado en la cadena de suministro. Tal y como se hace en el marco de ciertas iniciativas promovidas por distintas partes interesadas del sector del vestido⁸, dichas estrategias deberían cumplir los siguientes requisitos:

1. Resulta imperativo que se apliquen ciertas normas del trabajo y se verifique su cumplimiento en lo que respecta a *todos los trabajadores* que participan en la producción de bienes o servicios independientemente de la relación legal que les una a la empresa encargada de la comercialización, es decir, a los trabajadores de la totalidad de la cadena de suministro, incluidas las costureras que trabajan a domicilio en régimen de subcontratación, deben gozar de cobertura.
2. Dicha verificación debe llevarse a cabo de manera *independiente*, lo cual significa que participarán en la misma diferentes partes interesadas, tales como los sindicatos, las ONG, las organizaciones de empleadores y sectoriales y las instituciones gubernamentales.
3. Las empresas multinacionales encargadas de la comercialización deben elaborar sus propios *sistemas de gestión social* de conformidad con prácticas óptimas comúnmente aceptadas, a fin de garantizar que se llevan a la práctica las normas del trabajo en toda la cadena de suministro.

⁷ Dicho conjunto engloba los convenios fundamentales de la OIT, así como el derecho a un salario vital, la duración máxima de la semana laboral, el trabajo en horas extraordinarias, el derecho a una relación de trabajo oficial, el derecho a la salud y la seguridad en el trabajo, siempre según lo estipulado en los convenios de la OIT.

⁸ Como por ejemplo la *Dutch Fair Wear Foundation*.

“Hacia el trabajo decente en el sector informal: el caso de Egipto”¹

por Alia El Mahdi,
Facultad de Economía y Ciencias Políticas, Universidad del Cairo

Según la definición que se da del sector informal, el mismo está formado por empresas que no cumplen las normas y los reglamentos para trabajar de manera formal, como la obtención de una licencia comercial, el registro mercantil/industrial y la contabilidad habitual. Los trabajadores informales son trabajadores remunerados que trabajan sin contrato de trabajo o sin cobertura de seguridad social. En Egipto se estima que la mayor parte (82%) de las microempresas y pequeñas empresas son empresas informales. Entre todos los trabajadores remunerados, 35% son informales, pero de manera proporcional más hombres (39%) que mujeres (17%) son informales. Se estima que sólo las unidades informales generan más de cinco millones de oportunidades de trabajo. Sin embargo, pueden encontrarse trabajadores informales en compañías privadas del sector formal así como en el gobierno y en empresas de propiedad del Estado, y no sólo en empresas informales.

La transformación estructural de la economía egipcia se refleja en los cambios en el mercado de trabajo. Comenzó en 1964 cuando por ley el Estado asumió la responsabilidad de dar trabajo a todos los graduados universitarios y de secundaria en oficinas gubernamentales o empresas de propiedad del Estado. Sin embargo, este sistema fue desactivado en 1978 con el fin de aumentar la eficiencia y reducir el exceso de trabajadores. Hasta los primeros años del decenio de los noventa, el sector público seguía siendo el empleador principal (59% de los trabajadores remunerados eran empleados del sector público), hasta que se inició la puesta en práctica del Programa de Reforma Económica y Ajuste Estructural. Las decisiones de política presupuestaria para disminuir los costos de las remuneraciones y reducir el déficit motivaron que los nuevos graduados tuvieran que buscar oportunidades de trabajo en el sector privado. Estos cambios ocurrieron en el contexto de un entorno económico recesivo. Debido a que el sector informal - que siempre ha existido en Egipto - puede generar un crecimiento sostenible en el empleo a un costo relativamente bajo por puesto de trabajo creado, muchos de estos nuevos graduados que buscaban trabajo terminaron en empleos o empresas informales junto con trabajadores que contaban con poca o ninguna educación escolar.

Del mismo modo, muchos otros factores han contribuido al crecimiento de la economía informal. El empleo en las actividades agrícolas bajó de 48% en 1976 a 31% en 1996, mientras que en los últimos años ha experimentado una clara tendencia de disminución de la migración del campo a la ciudad. De esta manera, ha venido creciendo el número de pequeñas empresas informales en las áreas rurales, especialmente de hombres empresarios. El entorno normativo e institucional tampoco favorece la formalización. Podría tomar hasta un año cumplir con todos los requisitos de licencias y permisos que involucran hasta diez ministerios e instituciones públicas diferentes. Es evidente que los propietarios de microempresas y muy pequeñas empresas no puedan afrontar el tiempo, los gastos y el costo de oportunidad que implicaría todo esto. Es posible que los empresarios que cuentan con poca o ninguna educación no sean conscientes de los complejos requisitos para hacerse más formales. Sin embargo, están en clara desventaja cuando se trata de acceso a capital para inversión ya que hasta las instituciones y los fondos sociales de microcrédito que se han establecido en todo el país exigen pruebas del registro de la empresa y muchos otros

¹ “Towards Decent Work in the Informal Sector. The Case of Egypt”.

documentos, de tal modo que sólo las empresas formales tienen acceso al microcrédito. El gobierno también carece de la capacidad institucional para apoyar, supervisar e inspeccionar los millones de microempresas y empresas pequeñas de todo el país en las áreas urbanas, menos aun en las áreas rurales. Un estudio realizado en el Gran Cairo encontró que sólo 15% de los trabajadores tenían un contrato de trabajo y cobertura de seguridad social. Una práctica reciente es que los trabajadores firmen su contrato al momento de la contratación y que al mismo tiempo firmen también su carta de renuncia, la cual puede ser usada cuando el empleador lo considere pertinente. Esto asegura flexibilidad, pero evita el amparo de la ley.

Existen diferencias significativas de género tanto en el sector formal como en el sector informal. Las mujeres tienen más posibilidad que los hombres de estar desempleadas (20% en comparación con 7% de los hombres). En el sector formal el gobierno y las empresas de propiedad del Estado son los empleadores más importantes para las mujeres, ya que existe la clara tendencia de no contratar a mujeres en el sector privado. Un porcentaje importante de trabajadores (22%) de empresas pequeñas son trabajadores familiares no remunerados, al parecer principalmente mujeres y niños. Entre los trabajadores asalariados, en general, las mujeres perciben salarios considerablemente menores que los hombres. La informalidad es mayor en la fuerza de trabajo masculina (39%) que en la femenina (17%). Las probabilidades de que una mujer se convierta en trabajadora independiente o empleadora son menores (6%) que para un hombre (29%). Para las mujeres que sí inician un negocio en el sector formal, el estudio realizado en el Gran Cairo encontró que literalmente todas recibieron dinero de su pareja; mientras que en el sector informal, casi la mitad (41%) usó dinero heredado y 26% usó dinero de su pareja. Para los hombres en el sector formal, 48% usó dinero heredado y 29% usó dinero ahorrado en un trabajo anterior, mientras que en el sector informal era lo contrario. Tanto en el sector formal como en el sector informal, las mujeres suelen ser mayores que los hombres.

Los empresarios y trabajadores de la economía informal en Egipto tienen poco acceso a crédito, seguridad social, seguro médico o formación. Sólo un escaso porcentaje (6%) recibió ofrecimiento de asistencia técnica o de formación de parte de los numerosos organismos y ONGs que trabajan en Egipto. Uno de los principales proveedores de asistencia técnica resultaron ser los proveedores de maquinaria. Las organizaciones de empleadores y los sindicatos concentran sus esfuerzos en las empresas formales. Sin embargo, algunos programas gubernamentales, como el Plan Familiar Productivo, han logrado abarcar a grandes cantidades de personas con formación y servicios de comercialización, especialmente en barrios rurales y pobres.

La complejidad de las limitaciones que enfrentan los microempresarios y pequeños empresarios sugiere la necesidad de contar con diversos actores y partes interesadas. Sería necesario un alto grado de participación y coordinación entre estos actores a fin de desarrollar políticas pertinentes y efectivas para apoyar este sector. Estas políticas deben reflejar las necesidades y prioridades del sector informal. La intervención inicial debería en la medida de lo posible ser factible y estar relativamente libre de conflictos institucionales a fin de asegurar el éxito y preparar el camino para otros conflictos más difíciles.

“El trabajo decente y el sector informal en Brasil”¹

por Marcelo Cortes Neri,
Director del Centro de Políticas Sociales en la Fundación Getúlio Vargas
y profesor en EPG/FGV, Rio de Janeiro, Brasil

En el contexto del empleo formal en Brasil, el trabajador suele estar en posesión de una tarjeta de empleo (cartilla de trabajo en la que figura el sello oficial). Dicho documento da derecho al empleado a recibir prestaciones de seguridad social y protección en virtud de la legislación laboral. En Brasil, se entiende que el carácter del empleo es informal cuando el trabajador está empleado, pero no cuenta con la citada tarjeta, lo cual implica que la relación de trabajo no figura en el registro del Ministerio de Trabajo. Otra forma de medir la informalidad consiste en analizar los índices en materia de seguridad social.

En Brasil, algo menos del 60% de la población económicamente activa (entre los 15 y los 65 años) trabajan en el sector informal: 23,4% son empleados por cuenta propia o independientes, 11,2% son empleados no remunerados, 11,1% están empleados en el sector privado sin contar con una tarjeta de empleo, 7,6% trabajan en el servicio doméstico y el 6,5% son trabajadores agrícolas.

Existen otros aspectos en materia de informalidad relacionados con las múltiples dimensiones del concepto de calidad del empleo. La base de la que se parte al intervenir mediante la aplicación de políticas directrices depende del aspecto de la informalidad que desee abordarse, por ejemplo, la reducción de la precariedad en el puesto de trabajo, de los riesgos profesionales o el aumento del nivel de protección social. En el informe se analizan diversos aspectos de las actividades llevadas a cabo en el sector informal del Brasil en los últimos dos decenios. El objeto consiste en facilitar información de utilidad a los encargados de la elaboración de políticas que deseen prestar asistencia a las personas cuyo empleo “no puede considerarse decente”. A continuación figura un resumen de los datos estadísticos clave que contiene el estudio:

Seguridad social

El índice de fraude a la seguridad social en el sector privado alcanzó el 62% en 1999, en comparación con el 52,8% registrado en 1985. La tasa de informalidad es más elevada en lo referente a las mujeres (66%) que a los hombres (59%). Los niveles más elevados de fraude en los distintos sectores de la industria se dan en la agricultura (90%) y la construcción (72%). Finalmente, desde el punto de vista territorial, los niveles más altos se registran entre los trabajadores de las zonas rurales (86%) y en la región situada en el nordeste del país (82%).

Estabilidad ocupacional (riesgo)

La probabilidad de que los empleados en el sector informal sigan ocupando su empleo actual (un 63,1%) es inferior a la de quienes trabajan en el sector formal, que se sitúa en torno al 90%. Los empleados por cuenta propia y los empleadores se encuentran en una posición intermedia; estos dos grupos tienen, respectivamente, el 75,6% y el 77,3% de posibilidades de mantener su puesto de trabajo.

¹ "Decent Work and the Informal Sector in Brazil".

Situación sanitaria

Los empleados en posesión de una tarjeta de trabajo (86,1%) tienen más posibilidades de considerar que su situación sanitaria es buena o muy buena que los empleados por cuenta propia (71,2%), los empleados sin tarjeta (83,4%), los trabajadores agrícolas (78,5%), los empleados del hogar (75,7%) y los trabajadores no remunerados (72,1%).

Acceso a servicios de salud

El acceso a los servicios privados de salud es mucho mayor en el caso de los trabajadores con tarjeta (42,9%) que en el de los empleados por cuenta propia (15,3%), los trabajadores sin tarjeta (16,3%), los trabajadores agrícolas (18,4%), los empleados del hogar (15,9%) y los trabajadores no remunerados (24,3%). Según la información con que se cuenta, la calidad de los servicios que se prestan a los distintos tipos de trabajadores que cuentan con un seguro de salud privado no varía de modo considerable.

Pertenencia a las distintas asociaciones profesionales

Un primer conjunto de indicadores del capital social es el relativo a los índices de participación en las actividades llevadas a cabo por sindicatos y organizaciones profesionales. En las áreas metropolitanas, se observa una relación inversa entre los índices de afiliación a tales organizaciones y la informalidad (43,3% para los empleados en el sector formal y un 14,5% para el conjunto de los empleados en el sector informal y los empleados independientes).

Uso de las nuevas tecnologías

Para responder a las exigencias impuestas por la era de la información en materia de nuevas calificaciones técnicas se necesita capital. La educación técnica formal y el acceso a equipos novedosos que permitan *aprender practicando* se consideran activos de gran valor. Un 15,1% de los trabajadores del sector formal, en comparación con el 10% para el conjunto formado por los empleados en el sector informal y los empleados por cuenta propia, siguieron un curso técnico equivalente a un título de educación secundaria. En cuanto a la necesidad de utilizar de manera regular equipos novedosos en el trabajo, la percepción de que dicha necesidad es un hecho varía entre el 33,2% que se observa entre los empleados del sector formal, el 18,7% entre los del sector informal y el 15,7% entre los empleados por cuenta propia o independientes.

Vínculos entre los sectores formal e informal

La principal conclusión a que se llega es que la legislación laboral no tiene repercusiones únicamente en el sector reglamentado, sino también en el “no reglamentado”. En la mayoría de casos, las consecuencias que provoca la legislación en materia de salarios, horas de trabajo y prácticas de pago, son asimismo tangibles en el mercado de trabajo informal. La principal diferencia entre el empleo en el sector informal y en el formal es que en el sector informal no se pagan impuestos sobre las nóminas, en particular se excluyen las cotizaciones a la seguridad social.

“Rasgos del empleo informal: el caso de Georgia”¹

por Sabine Barnabè, London School of Economics

Este estudio versa sobre las características del empleo informal en la República de Georgia, a partir del análisis de los datos obtenidos mediante la encuesta sobre la fuerza de trabajo de Georgia (1998, 1999). Al efectuar un breve repaso a la bibliografía disponible, nos damos cuenta de la falta de un consenso a escala mundial sobre lo que constituye el sector informal. Dicho término se ha empleado de forma diferente en los países en desarrollo, los países occidentales industrializados, los países de planificación centralizada y los que se hayan en transición. Sin embargo, en los *países en transición*, no sólo se ha interpretado de modo diferente este término, sino que además no se ha entablado un verdadero debate sobre lo que constituye el sector informal y en cada documento de investigación se ha utilizado dicho vocablo simplemente para definir el área de interés del estudio en cuestión. Por consiguiente, en la economía “informal” (o “sumergida”, “extraoficial”, “paralela”, etc.) se ha incluido un amplio abanico de actividades, que van desde la evasión de impuestos, la corrupción, el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada, al cohecho, la agricultura de subsistencia, el trueque, la venta ambulante y el robo de propiedades estatales.

En el estudio se defiende la necesidad de efectuar una distinción entre las actividades que generan empleo e ingresos a pequeña escala, las cuales se llevan a cabo para satisfacer las necesidades básicas debido a la ausencia de oportunidades de empleo en el sector formal y de redes sociales de seguridad formales, y aquellas actividades que se ocultan deliberadamente a las autoridades en aras de la evasión de impuestos o de evitar el cumplimiento de determinados reglamentos. Esta distinción no es importante sólo por el hecho de que estos dos conjuntos de actividades planteen diferentes cuestiones en materia de políticas, sino que también resulta significativa para garantizar que las políticas encaminadas a “erradicar” el sector informal (las destinadas, por ejemplo, a mejorar las finanzas públicas o la ley y el orden) no tengan consecuencias dañinas para los modos de vida ni acarreen gastos adicionales.

El estudio se basa en los marcos conceptuales de Bernabé (2002) y Hussmanns (2001),² en los cuales se separan las actividades “informales” de las “subterráneas” y se facilita una estructura para el análisis del empleo informal. En especial, tales marcos permiten efectuar la distinción entre, por un lado, el *empleo en el sector informal* (tal y como se define en virtud de la “Resolución sobre las estadísticas en el empleo informal”, adoptada en 1993³), concepto que abarca únicamente el empleo en el contexto de las empresas familiares que poseen ciertas características y, por otro, el *empleo informal total*, que incluye todas las modalidades de empleo informal, sin importar el tipo de unidad donde se den las mismas. Dentro de este marco, el estudio adopta la siguiente tipología del empleo informal: 1) los trabajadores por cuenta propia y los empleadores de empresas familiares; 2) los trabajadores familiares (no remunerados) que colaboran en la empresa familiar; 3) los empleados sin un puesto fijo; y 4) otros trabajadores eventuales, temporales o de temporada.

¹ "Profile of Informal Employment: The Case of Georgia".

² Bernabé, Sabine. 2002. "Informal Employment in Countries in Transition: A Conceptual Framework." *CASE paper 56*.

Hussmanns, Ralf. 2001. "Informal Sector and Informal Employment: Elements of a Conceptual Framework." ILO: Ginebra.

³ ILO, 1993. "Resolución sobre las estadísticas en el sector informal", OIT, Ginebra.

Los resultados muestran que la **mayoría de los integrantes de la fuerza de trabajo georgiana están empleados por medio de una relación informal**. El empleo informal total representó en 1999 algo más de la mitad del empleo total, mientras que el empleo en el sector informal se situó por encima del 25%. Asimismo, los resultados revelan la existencia en Georgia de dos **dimensiones en el empleo**. Por una parte encontramos un sector formal, estatal y de ámbito principalmente urbano, en el que están empleados la mayoría de los asalariados, mientras que por otra parte está el sector informal, privado y de ámbito principalmente rural, compuesto en su mayoría por trabajadores independientes y trabajadores familiares que colaboran con la empresa familiar. Además, se constata un hecho más importante, a saber, **la casi total ausencia de empleo formal en el sector privado**. Cerca de tres cuartas partes de los empleos del sector privado son de naturaleza informal y los pocos empleos formales que pueden encontrarse en dicho sector se concentran casi de forma exclusiva en el ámbito de la producción agrícola en pequeñas parcelas. Estos datos ponen claramente en entredicho el éxito del proceso de transición y de los modelos del mercado de trabajo, según los cuales se predijo que la privatización y la reestructuración traerían consigo la creación de un mercado de trabajo en el sector privado similar al de las economías de mercado occidentales.

Por añadidura, se constata que a pesar de que el nivel general de instrucción de la fuerza de trabajo georgiana rebasa la media europea, existen pruebas de que dicha **fuerza de trabajo está perdiendo con rapidez sus calificaciones**. Un tercio de aquellos con estudios superiores trabajan ora por cuenta propia en la explotación agrícola llevada a cabo en pequeñas parcelas ora en empleos informales, precarios y que requieren escasa calificación. Este porcentaje indica lo probable de que la falta de oportunidades de empleo en la economía formal, los salarios que no permiten subsistir y la ausencia de un sistema de seguridad social, estén empujando a los trabajadores a buscar empleo en el sector informal. Cabe señalar que otros resultados sugieren por su parte que **el empleo informal puede estar actuando como red de seguridad**. En primer lugar, casi la mitad de los miembros de la población que tienen 65 años o más trabajan y tres cuartas partes de los mismos trabajan de manera informal. Habida cuenta del ínfimo nivel de las pensiones y de los persistentes atrasos en el pago, es probable que los *pensionistas* trabajen en el sector informal para subsistir. En segundo lugar, los índices del empleo informal son especialmente elevados en las regiones más pobres de Georgia y entre las minorías étnicas. En Samegrelo y Guria, dos de las regiones donde mayor ha sido el desmoronamiento de la economía desde que se iniciara la transición, tres cuartas partes de quienes trabajan lo hacen de manera informal. En Samtsxe-Javakheti y Kvemo Kartli, dos de las regiones históricamente pobres de Georgia donde se concentran la mayoría de personas pertenecientes a minorías étnicas, más del 60% del empleo es informal. Finalmente, en el estudio se encuentran asimismo diferencias considerables entre las regiones en cuanto a la evolución de las tendencias del empleo informal. Se han observado pautas similares en lo referente al desempleo y a los índices de pobreza que una vez más sugieren que el empleo informal podría constituir una estrategia para hacer frente al aumento del paro o al descenso de los salarios. No obstante, es necesario llevar a cabo más investigaciones con miras a determinar si existe o no una relación entre empleo informal, pobreza y desempleo.

A pesar de su naturaleza preliminar, las constataciones contenidas en este estudio tienen ciertas implicaciones para las políticas públicas. En particular, se subraya la necesidad de desarrollar el sector privado formal; de contar con programas centrados en la formación, la readaptación profesional y la reinserción profesional de los miembros de la fuerza de trabajo calificados en empleos formales; de que mejore la situación de las finanzas públicas, a fin de garantizar un nivel adecuado de salarios, pensiones y demás prestaciones, así como el pago

puntual de las mismas; de crear un sistema de seguridad social más eficaz y con objetivos mejor marcados, mediante el cual se garantice que reciben protección las personas más vulnerables, y; de adoptar una visión regional en materia de políticas públicas a fin de detener lo que parece ser un aumento de la desigualdad entre las regiones.

“Estudio de buenas prácticas en Shanghai: servicios de empleo para la economía informal”¹

por Jude Howell,
Institute of Development Studies, Universidad de Sussex

En muchos de los llamados países en desarrollo la economía informal es una importante fuente de empleo. Es difícil estimar su contribución precisa a las economías nacionales ya que la mayoría de países no mantienen estadísticas sobre la economía informal. A pesar de no contar con un sistema integral de seguridad social, ofrece un medio básico para generar cierto ingreso, si bien es cierto que a un bajo nivel. Sin embargo, la economía informal también recibe críticas por sus malas condiciones de empleo. Debido a que la economía informal no está contemplada dentro de las leyes y normas del trabajo, las prácticas de trabajo con frecuencia no cumplen con los requisitos legales, lo que se traduce en horarios prolongados, falta de seguridad del empleo, y con frecuencia ambientes de trabajo inseguros, insalubres y sin protección.

Si bien las actividades de la economía informal han seguido existiendo en la China desde 1949, el concepto de la economía informal (*fei zhenggui jingji*) es nuevo. Hasta 1978, el énfasis ideológico en la propiedad estatal y colectiva limitó claramente el campo de acción de la economía informal y privada. A raíz de las reformas en 1978, el papel de la economía privada se amplió rápidamente, especialmente en el decenio de los noventa. Con la intensificación de la reforma de las empresas del Estado desde mediados de los años noventa en adelante, y los posteriores despidos masivos, el gobierno chino ha puesto cada vez más interés en la economía informal como un medio de abordar el problema del desempleo. El gobierno municipal de Shanghai ha procedido posteriormente a crear un entorno político y normativo favorable para promover la economía informal, y es considerado como un modelo pionero para el desarrollo de la economía informal en la China.

En esta ponencia se brinda un estudio monográfico del modelo de la economía informal de Shanghai. Este estudio comienza presentando los antecedentes históricos del desarrollo de la economía informal en la República Popular China. Luego, se centra en el caso de Shanghai, que ha promovido el desarrollo de la economía informal como un medio de enfrentar el creciente desempleo. El gobierno municipal de Shanghai acuñó el término “organizaciones laborales informales” para describir a aquellas empresas individuales y pequeñas empresas establecidas mediante sus políticas y medidas especiales a fin de promover la economía informal y distinguir estas empresas de los trabajadores independientes y las compañías privadas registradas. Para septiembre del 2001, se habían establecido en Shanghai más de 14.364 organizaciones laborales informales. El informe luego delinea el conjunto específico de políticas y medidas especiales adoptadas por el gobierno municipal de Shanghai para promover el sector informal. Estas políticas y medidas incluyen la ampliación del seguro social básico a los empleadores y empleados de las organizaciones laborales informales; oportunidades de formación para los empleadores y empleados de la economía informal en temas como el establecimiento de un negocio, la teoría comercial, y las calificaciones técnicas como cosmetología, reparación de televisores y trabajo familiar doméstico; políticas tributarias preferenciales que exoneran a las organizaciones laborales informales de impuestos locales y del pago de cotizaciones a la seguridad social

¹ "Good Practice Study in Shanghai: Employment Services for the Informal Economy".

reglamentaria; asistencia para la obtención de crédito; el establecimiento de programas de obras públicas; la creación de una red voluntaria de expertos para ayudar a las organizaciones laborales informales; y el proyecto “4050”, dirigido a trabajadores despedidos de entre 40 y 50 años de edad. Se proporcionan y analizan ejemplos detallados de empresas informales en Shanghai, así como entrevistas con empleadores y empleados. Así mismo, el estudio considera algunos de los principales retos que tiene que afrontar la economía informal en la China. Estos incluyen temas de capacidad gerencial, sistemas de apoyo, infraestructura para formación, entorno de políticas, acceso a crédito y representación de los empleados.

**Estudios Monográficos sobre
Formación y Adquisición
de Calificaciones**

“Formación para el trabajo en el sector informal: Evidencia de Kenya, Tanzania y Uganda”

por Hans Christiaan Haan, Consultor

El presente estudio pretende analizar los cambios que han ocurrido durante los últimos quince años con respecto a las necesidades de formación de las microempresas y pequeñas empresas informales y a la provisión de formación por parte de proveedores de formación de los sectores público y privado en Kenya, Tanzania y Uganda. El sector informal se ha venido expandiendo en todos estos países desde inicios de la década del setenta. Se cuenta con poca información detallada sobre las necesidades de formación de los operadores del sector informal, salvo que pocos entre ellos han recibido alguna formación formal o no formal. Sin embargo, la evidencia indirecta apunta fuertemente a la necesidad de un mayor desarrollo de calificaciones técnicas, junto con una innovación de las tecnologías empleadas en el sector y el diseño de productos para incrementar la productividad.

Por el lado de la oferta, el sistema de educación y formación profesional se encuentra en crisis. En general ha demostrado no poder responder a las cambiantes necesidades del mercado laboral. Sólo presta servicios a una parte infinitamente pequeña de la población total que necesita el desarrollo de calificaciones técnicas, y aun después de completar la formación muchos de sus graduados no logran encontrar trabajo. Actualmente los tres países mencionados se encuentran en proceso de reestructuración de sus instituciones de formación y de reformulación de sus políticas de formación. En Tanzania y Uganda, se han creado sendos Servicios (Autoridades) de Formación y Educación Profesional (VETA), que están específicamente a cargo de la coordinación y provisión de apoyo a los proveedores de formación de los sectores público y privado. Los Servicios de Formación y Educación Profesional (VETA) han aprobado un impuesto de formación con el cual se financiarán programas de formación en el futuro.

Los proveedores de formación no parecen haber cambiado sus prácticas en los últimos quince años. Ofrecen formación en una pequeña gama de oficios convencionales, y prestan poca o ninguna atención a las calificaciones para los negocios. En especial para las niñas/mujeres las opciones son muy limitadas y principalmente son corte y confección y algunos otros oficios tradicionales. Además, la capacidad de formación existente está dedicada casi exclusivamente a la formación preempleo para los jóvenes que terminan el colegio y no sirve a las personas que ya trabajan en el sector informal. En cualquier caso, la capacidad total de formación es muy reducida con relación a las enormes y aún crecientes necesidades.

Los proveedores de formación del sector público adolecen de currículos de formación inflexibles e inadecuados, infraestructura deficiente y falta de personal de formación calificado y motivado. Ellos valoran las notas de los exámenes por encima del conseguir empleo. Tienen pocos contactos con la comunidad empresarial local, lo que se traduce en una falta de oportunidades para la formación práctica y el empleo después de completar la formación. Como consecuencia de los programas de ajuste estructural, sus presupuestos generalmente han sido reducidos, lo que a su vez hace más difícil cambiar e innovar sus programas de formación. Los proveedores de formación privados sin fines de lucro, en su mayoría organizaciones religiosas, usualmente no se diferencian mucho en su enfoque de los proveedores del sector público. Sin embargo, hay algunos proveedores de formación no

gubernamentales, usualmente ONGs de reciente creación, que han iniciado interesantes actividades de apoyo a las micro- y pequeñas empresas que también incluyen la formación de calificaciones técnicas (por ejemplo, el Centro de Diseño y Desarrollo de Productos, el Gatsby Kenya y la organización ApproTEC en Kenya, o el Uganda Gatsby Trust). El principal tema con respecto a las actividades de estas organizaciones se refiere al mantenimiento de sus servicios, ya que actualmente son por lo menos parcialmente financiadas por donantes internacionales. En los últimos años se han multiplicado en el este de África los proveedores de formación con fines de lucro, especialmente en la formación de calificaciones para los negocios (desde competencias en computación hasta la elaboración de un plan de negocios, investigación de mercados, etc.) Sólo muy pocos proveedores de formación están involucrados en el desarrollo de calificaciones técnicas. Sin embargo, es innegable que es el sistema de aprendizaje tradicional, aunque no está muy bien desarrollado en el este de África, que es la fuente más importante de calificaciones técnicas y para los negocios para los trabajadores de las micro- y pequeñas empresas del sector informal.

Una de las conclusiones más importantes de este estudio es que realmente se sabe muy poco sobre la suerte que corren los graduados de la formación y por ende sobre la utilidad de las calificaciones técnicas impartidas. Los cursos de formación no se basan en evaluaciones previas a la formación de las necesidades de calificaciones técnicas; ni se investiga el impacto de la formación mediante estudios de seguimiento de los graduados. En cualquier caso, los resultados de la formación en términos de las calificaciones técnicas empleables parecen ser pobres.

Los presupuestos para la formación profesional se han visto reducidos a lo largo de la última década. Al mismo tiempo, la mayoría de centros de formación profesional han mantenido su alta estructura de costos con cursos de formación de larga duración en los propios centros. A fin de compensar la pérdida de financiamiento proveniente de otras fuentes y de cubrir cada vez más los altos costos de formación, prácticamente todos los centros han introducido y han incrementado gradualmente la matrícula que debe pagarse para recibir formación. Sin embargo, existe la sensación generalizada de que estas pensiones están en un nivel máximo y que posiblemente ya son demasiado altas para la mayoría del grupo objetivo, cuyo poder adquisitivo se ha visto seriamente afectado por las condiciones económicas cada vez más graves. Por lo tanto, estos centros necesitan reducir drásticamente sus costos unitarios de formación cambiando su modalidad de provisión de formación.

La ponencia presenta una serie de estudios de casos, algunos de los cuales destacan interesantes innovaciones introducidas en los sistemas de formación profesional de Kenya, Tanzania y Uganda. En Kenya, el plan de vales de formación del Banco Mundial, pese a todas sus deficiencias, ha demostrado que los operadores del sector informal están interesados en formación de corta duración, bien enfocada y pertinente. El ejemplo del proyecto SITE para mejorar la formación mediante el sistema de aprendizaje muestra que hay mucho por hacer para volver más efectiva este tipo de formación. El proyecto de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) para formar y organizar a los operadores del sector informal como formadores e incluso como asesores de las micro-empresas y pequeñas empresas brinda interesantes experiencias en cuanto a aumentar la capacidad de formación y apoyo dentro del sector informal. Se espera que el programa piloto VETA/OIT/GTZ de formación para el sector informal en Tanzania desarrolle la capacidad de un centro nacional de formación profesional autónomo para coordinar y apoyar a los proveedores de formación de los sectores público y privado con programas dirigidos al sector informal. Este programa está desarrollando nuevos enfoques y modalidades de provisión de

formación. En Uganda proveedores de formación con fines de lucro han sido animados a entrar al campo de la formación técnica.

En conclusión, en vista de la enorme expansión del sector informal, se requieren muchos cambios. Este estudio recomienda mayor investigación sobre las necesidades de formación de los operadores del sector informal, tomando en consideración la segmentación del sector informal. Se necesitan actividades piloto en el área de recuperación de costos de la formación. Los servicios a la medida de las necesidades y tomando en cuenta la demanda, una buena prestación de servicios, un papel más importante para los proveedores de formación privados y el principio de participación en los costos evidentemente también tienen importancia para la formación de calificaciones técnicas para el sector informal. Con respecto a la participación en los costos, se recomienda un enfoque equilibrado. En el caso de la formación preempleo, por ejemplo, se puede esperar que los jóvenes pobres muy probablemente no tengan ahorros o acceso a capital (excepto de parte de sus familiares y amigos), y en vista de la educación general de bajo costo o incluso gratuita, se podría afirmar que bastaría con el pago de matrículas que aseguren un claro compromiso con el desarrollo de calificaciones técnicas. Finalmente, el estudio recomienda la adaptación de nuevas tecnologías de información y comunicación como la formación y el asesoramiento vía la Internet, el asesoramiento comercial posterior a la formación vía correo electrónico, y la difusión de información tecnológica y de mercado. Todo esto facilitaría la provisión de formación a bajo costo a una gran cantidad de operadores del sector informal, especialmente en las áreas rurales.

“Formación y desarrollo de competencias para el trabajo decente en el sector informal: estudios monográficos del sur de la India”¹

por Amit Mitra, Consultor

En este documento se analizan los enfoques adoptados en materia de formación por parte de cinco ONG del sur de la India, dentro de un contexto económico caracterizado por el papel preponderante del sector informal y, por otra parte, se extraen algunas lecciones sobre cómo deberían elaborarse las estrategias de formación con miras a dar con un entorno propicio para el aprendizaje que facilite el uso efectivos y la adquisición de calificaciones por parte de los trabajadores del sector informal, ya sea en su calidad de individuos o de miembros de una comunidad.

En la primera parte del estudio se presentan datos sobre el sector informal en la India, así como sobre los aspectos relativos a la educación y la formación. Tales datos muestran que la mayoría de trabajadores no cuenta con calificaciones que interesen al mercado, es decir, que no están en medida de encontrar un empleo o un salario fijo a partir de la base de calificaciones que poseen. Del mismo modo, en el estudio se analiza de forma más general la situación del sistema de formación en la India y se señala que a menudo la formación profesional se considera equivalente a la educación o formación técnicas y que está centrada en el sector formal. La situación es más favorable para quienes viven en las zonas urbanas, y el sistema de formación está muy centralizado. Existe una clara división por motivos de género en cuanto se refiere a formación y a programas de estudio. Los miembros de las castas y clases superiores son quienes más se benefician del sistema, dado que con mucha frecuencia quienes pertenecen a las castas y clases inferiores deben hacer frente a considerables obstáculos para lograr acceder a determinados cursos. Sin embargo, también se indica que la mayor parte de los programas de enseñanza impartidos en los centros de formación institucionales están destinados a la adquisición de calificaciones para las cuales no hay demasiada demanda. No se ha llevado a cabo desde hace mucho tiempo revisión alguna de los planes de estudio y, por consiguiente, no existe armonía entre los mismos y las actuales exigencias del mercado. Aunque es cierto que se ha efectuado alguna revisión de tales programas recientemente, todavía queda mucho por hacer. Una de las razones que explican las carencias al prestar atención a las exigencias del mercado es la falta de participación de la industria en la gestión de las instituciones de formación.

Los cinco casos relativos a las actividades llevadas a cabo por sendas ONG procedentes de los estados del sur abarcan un extenso abanico de distintas clases de formación destinada a los trabajadores del sector informal o a aquellos con probabilidades de encontrar un empleo en dicho sector. Las ONG escogidas son SKIP, GOODWILL, MEADOW, MAYA y la Fundación DHAN.

Dos de los estudios monográficos seleccionados, SKIP y GOODWILL, adoptan un enfoque tradicional en cuanto a la formación y se concentran sobre todo en la formación profesional. Estas intervenciones se enfrentan a problemas similares a los que se encuentra el sistema de formación institucional, entre ellos la obsolescencia, la falta de comprensión del mercado y el hecho de considerar la formación como algo que ocurre una sola vez en la vida. Una de las intervenciones, MEADOW, tiene que ver con un grupo de mujeres que colaboran

¹ "Training and Skill Formation for Decent Work in the Informal Sector: Case Studies from South India".

con una gran empresa del sector privado y el único objetivo de la formación consiste en facilitar empleo a tales mujeres. Aunque logra con éxito el citado objetivo, cabe señalar que este programa tiene sus limitaciones, debido especialmente a que depende en demasía de una única empresa. No obstante, se están realizando esfuerzos para dejar atrás esta situación. En cuanto a MAYA, se combina la formación para el empleo - formación profesional - con la formación para la potenciación. Por su parte, la formación que se imparte en DHAN se centra en la potenciación de los trabajadores.

Las lecciones que pueden extraerse de los estudios monográficos examinados adquieren una mayor importancia debido al actual proceso de globalización y liberalización, así como a la magnitud del sector informal en la India. Resulta imperativo reflexionar sobre las cuestiones relativas al tamaño al considerar la adopción de cualquier modelo de intervención.

En el estudio se hace hincapié en el papel fundamental que desempeña el fortalecimiento de las calificaciones y las capacidades en la consecución del objetivo del trabajo decente. Habida cuenta de que la potenciación es uno de los componentes del trabajo decente, la educación y la formación no deberían tener como único objetivo el encontrar empleo, sino también la potenciación de los trabajadores. Por ende, la formación y la creación de competencias en el sector informal deben verse como instrumentos para la habilitación. Lo dicho significa que junto a las calificaciones técnicas/profesionales (que deben actualizarse constantemente), es necesario crear asimismo otras importantes calificaciones, tales como las competencias sociales o la capacidad de negociación, así como facilitar los conocimientos básicos necesarios para sobrevivir en un mundo cada vez más competitivo. De modo similar, es también necesario que, mediante la formación, los trabajadores adquieran la competencia necesaria para cambiar de una profesión a otra y gozar de libertad para tomar este tipo de decisiones sin que empeore por ello su situación. Otra de estas calificaciones tiene que ver con el trabajo en grupo y en equipo. Una serie de casos exitosos de la parte más baja del sector informal nos muestran que dicha forma de trabajar suele servir para mejorar las calificaciones. El dotar a los trabajadores de formas de acceder a la información sobre las últimas tendencias del mercado y sobre la demanda de calificaciones particulares contribuye a su potenciación. La experiencia de MEADOW constituye un ejemplo de este proceso.

El proceso de intervención debe elaborarse en su conjunto dentro de un marco en el que se tengan en cuenta derechos tales como los de género y los del niño. En este proceso, el papel de las organizaciones de la comunidad reviste una importancia primordial en lo referente a la aplicación, supervisión y evaluación de los conjuntos de medidas destinados a la creación de competencias. Asimismo, los aspectos relacionados con el desarrollo de recursos humanos, especialmente de calificaciones humanas básicas, revisten una importancia primordial. El propósito general de la formación debería ser la creación de un entorno favorable en el que la comunidad y por consiguiente sus miembros disfruten de facultad de decisión y puedan ejercer sus derechos, incluido el derecho a un trabajo decente. El abordar las desigualdades por motivos de género u de otra índole (por ejemplo étnicos o relacionados con el sistema de castas) debería formar parte de este proceso.

Tal y como muestran las experiencias de DHAN y MAYA, la formación para potenciar a los trabajadores y dotarles tanto de competencias sociales y capacidad de negociación como de calificaciones para aumentar la productividad, no puede ser algo que se de tan solo una vez en la vida. Tales procesos de formación y adquisición de calificaciones para tener capacidad decisoria deben estar en manos de la comunidad y, con el tiempo, el papel desempeñado por

el agente externo debería ser cada vez más marginal. Para alcanzar esta meta se debe empezar por dotar a la comunidad de confianza y de una visión de sí misma.

Dada la heterogeneidad del sector informal, existe una amplia gama de necesidades en materia de formación. El conjunto de medidas destinadas a la creación de competencias deberá ser diferente para productores, comerciantes y proveedores de servicios y deberá elaborarse como si el analfabetismo fuera casi total. Resulta imperativo que en todos los segmentos del sector informal se imparta formación sobre comercialización y establecimiento de vínculos. El papel que desempeñen las distintas entidades, incluido el Gobierno, es un elemento fundamental para alcanzar todas estas metas. La formación puede ser formal o informal, pero debe impartirse de manera sistematizada.

En lo que respecta a la pedagogía, los formadores deberían desempeñar un papel basado en la facilitación, a fin de que los miembros de la comunidad sean capaces de aprender por sí mismos y unos de otros. Se necesita la participación de especialistas altamente calificados que actualicen constantemente sus propias competencias, pero estas personas deben ser responsables ante la comunidad. Este proceso de formación hace hincapié en el aprendizaje mutuo y la puesta en común de conocimientos entre iguales, con lo cual se crean vínculos y contactos de crucial importancia con los mercados y la cadena de suministro. Es necesario que los miembros de la comunidad participen en la elaboración del programa para adaptarlo a sus necesidades.

Finalmente, el autor señala la existencia de dos graves limitaciones que, si no se les pone remedio desde un principio, tienen más posibilidades que cualquier otro factor de echar por tierra los esfuerzos realizados. Se trata de los obstáculos que suponen las desigualdades por motivos de género o pertenencia a determinada casta. Incluso DHAN debe hacer frente a problemas en estos dos campos. Para superar tales obstáculos es necesario llegar a un mejor entendimiento de las ecuaciones de género y casta en el sector informal, obteniendo información de forma desglosada. El gobierno debe desempeñar el papel central al dar respuesta a estas preocupaciones, lo cual significa que debe dar prioridad a la creación de competencias en el sector informal y encargarse de habilitar esta creación.

“La capacitación laboral para el sector informal en Colombia”,

por Jaime Ramírez-Guerrero, Consultor

El estudio presenta un análisis estadístico sobre el tamaño y evolución del sector informal urbano en Colombia y una revisión general de las políticas y los programas que se han desarrollado durante los últimos años en el campo de la capacitación laboral para trabajadores y/o unidades productivas del sector informal.

El concepto de sector informal ha perdido vigencia en las políticas de empleo y capacitación en Colombia, y ha sido sustituido por el concepto de microempresa. Así, la acción del Estado se concentró en programas de desarrollo de microempresas y de adaptación y reconversión laboral de los trabajadores recién desempleados, así como en programas de creación de empleo de emergencia en el contexto de políticas focalizadas de lucha contra la pobreza.

El estudio analiza los dos tipos de oferta que más pertinencia tienen para el sector informal: i) la capacitación no formal, desarrollada predominantemente por instituciones privadas con y sin ánimo de lucro que apoyan microempresas o responden a una demanda conformada esencialmente por los jóvenes desertores del sistema educativo; y ii) la ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que dedicó durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado importantes recursos a la ejecución de programas dirigidos al sector informal, generando importantes lecciones sobre estrategias y metodologías de intervención. Pero desde mediados de la década de los noventa, el SENA decidió concentrar nuevamente su acción en el sector moderno de la economía. Las acciones de formación que presentan un enfoque social-compensatorio se concentran en la reconversión ocupacional a nuevos desempleados o en capacitación acelerada de jóvenes en busca de su primer empleo, casi siempre con orientación ocupacional.

El estudio aborda dos campos de especial significación en el esfuerzo colombiano de capacitación para el sector informal: el de apoyo a las microempresas, ejecutado en el marco del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM), y el dirigido a los vendedores ambulantes, especialmente adelantado por gobiernos locales. En ambos casos el análisis hace énfasis en los aspectos político-institucionales de los programas de capacitación así como en el tema de las tensiones entre focalización y universalidad de las estrategias de intervención, desde la perspectiva de la heterogeneidad del sector informal. Como material de referencia se han documentado dos casos puntuales de alcance local.

El esfuerzo propiamente capacitador dentro del PNDM se concentra en dos frentes: la formación empresarial y los servicios de capacitación y desarrollo tecnológico. De hecho, los llamados microempresarios “de subsistencia”, categoría que incluye a los más típicamente informales, reciben un paquete de servicios concentrado en el microfinanciamiento, en el que la función capacitadora se reduce a una orientación sobre el mecanismo operativo del crédito y sus sistemas de garantía solidaria.

La cobertura del PNDM ha sido significativa en términos absolutos, aunque sólo ha llegado a poco menos del 10% de los microempresarios.

Este programa también tuvo aplicación en el ámbito rural a través del Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR). La capacitación dentro del PADEMÉR se inscribe en una estrategia de Servicios Tecnológicos a los Microempresarios Rurales, con el objetivo de incrementar su competitividad y productividad. Pero este programa aplicó metodologías y paquetes tecnológicos poco adecuados a las demandas y requerimientos específicos de las microempresas rurales. Recientemente se han realizado ajustes sobre los cuales no se conocen aún resultados.

El estudio llama la atención sobre una ambigüedad fundamental en la política de apoyo a la microempresa, y es la insistencia en su supuesto potencial de creación de empleo, a pesar de muchas evidencias intuitivas y evaluativas que indican que su efecto más significativo reside en la estabilización y mejoramiento del empleo informal espontáneamente generado. Sin embargo, conviene anotar que uno de los impactos más interesantes del PNDM y de otras líneas de interés y trabajo social como la capacitación e inserción laboral de jóvenes desempleados es que se ha generado un importante volumen de ONG (y aún de oferentes con ánimo de lucro) que cuentan con fortalezas y potencialidades susceptibles de ser aprovechadas en servicios de capacitación laboral a poblaciones socialmente desfavorecidas.

Aparte de la actividad que se desarrolla dentro del PNDM, la única línea de acción con alguna significación en el campo de capacitación laboral hacia el sector informal es la que se realiza reiterativamente en las grandes ciudades como componente de programas de reubicación de vendedores ambulantes. En el contexto de la descentralización político-administrativa los gobiernos locales juegan un papel creciente a este respecto. En este tipo de programas, generalmente diseñados y ejecutados bajo gran presión política por resultados inmediatos, la capacitación tiende a convertirse en una oferta ritual, superficialmente diseñada y ejecutada, y simplistamente orientada a “hacer de los informales microempresarios formales”. Más grave aún, los programas de reubicación a menudo tienden a convertir a la capacitación en un servicio descontextualizado, puntual y sin seguimiento.

En conclusión, el estudio llama la atención sobre la necesidad de que los programas de capacitación dirigidos al sector informal sean focalizados cuidadosamente sobre distintos grupos poblacionales, con diseños diferenciados.

“Formación en el sector informal en Jamaica: una evaluación”¹

por Andrea M. Miller-Stennett, Director,
Investigación y Estadísticas, Ministerio del Trabajo, Jamaica

Si bien no hay consenso con respecto a la definición del “sector informal”, sí existe acuerdo en que el sector comprende productores a muy pequeña escala y distribuidores de bienes y servicios, así como trabajadores independientes, por cuenta propia, en las áreas urbanas y rurales de los países en vías de desarrollo. Las actividades en el sector informal también incluyen actividades que con frecuencia se realizan sin la aprobación formal de las autoridades y, por lo tanto, están “fuera” de los marcos legal y normativo.

Los estimados conservadores han señalado que el tamaño de la economía informal en Jamaica es aproximadamente 35 por ciento del PIB en los últimos años. En reconocimiento a la importante contribución de las microempresas y pequeñas empresas, el gobierno de Jamaica ha buscado promover el desarrollo de estas empresas mediante la provisión de formación, asistencia financiera y asistencia técnica.

Esta ponencia se centra en una breve selección de proveedores de formación no formales: el Centro de Productividad de Jamaica (JAMPRO), la Fundación Nacional para el Desarrollo de Jamaica, el Centro Empresarial de la Universidad Tecnológica de Jamaica, el Consorcio para el Desarrollo de la Fuerza Laboral (WFDC) y el HEART Trust/NTA.

La autora ha destacado una serie de elementos que fortalecen un programa de desarrollo de calificaciones técnicas y transferencia de conocimiento:

- *Formación orientada al mercado.* Antes de emprender la formación, se debe evaluar la demanda de un producto en particular. También se debe analizar si esta demanda será sostenida y si existe algún potencial de expansión del mercado. La formación debe estar vinculada a la generación de ingresos después de la misma.
- *Elección de formación asistida por la institución.* Los clientes no siempre serán conscientes de las opciones que podrían satisfacer sus necesidades. La auditoría de calificaciones técnicas del JAMPRO amerita destacarse como un método para determinar las necesidades de formación de los clientes, así como la evaluación de las habilidades de lecto-escritura y cálculo realizada en el WFDC.
- *Manos en la formación.* Las personas que reciben formación deben participar lo máximo posible en la formación. Un ejemplo es la “experiencia de trabajo” incluida en el Programa de Economía Doméstica del WFDC.
- *Flexibilidad de hora y lugar de la formación.* A fin de lograr los mejores resultados, la formación debe ser flexible en términos de hora y lugar. Muchos trabajadores del sector informal no pueden tener acceso a programas de formación, ya que éstos no se llevan a cabo en horas y lugares convenientes.
- *Apoyo después de la formación.* Con el fin de que la formación marque una diferencia, también se debe brindar apoyo después de la formación y/o apoyo financiero. Este apoyo puede tomar la forma de desarrollo de productos, o de asistencia con la reingeniería de empresas destinada a mejorar la productividad. También resulta útil supervisar el negocio en su etapa inicial de desarrollo.

¹ "Informal Sector Training in Jamaica: An Assessment".

- *Un enfoque empresarial.* A fin de asegurar que las personas sean capaces de operar con éxito sus propias empresas, es necesario un enfoque empresarial. Toda la formación de acuerdo con el programa SKILLS 2000 se caracteriza por este enfoque.

Existe un enfoque fragmentado hacia la provisión de formación para el sector informal. En el futuro será necesario un enfoque más integrado. El gobierno de Jamaica ha venido implementando programas y políticas destinadas a mejorar la viabilidad del sector informal. Sin embargo, parece que estos programas no están logrando los resultados deseados. Esto se debe en parte a la inadecuación del apoyo institucional después de la formación y la asistencia financiera. Con frecuencia las personas que han recibido capacitación no cuentan con las facilidades o recursos que requiere el trabajo independiente. Esto indica la necesidad de complementar las iniciativas de formación con otros aportes.

El estudio concluye que no se puede reemplazar un buen sistema de educación primaria y se debe tener cuidado para preservar y ampliar la calidad y cantidad de escolaridad en este nivel en Jamaica.

“La formación de calificaciones técnicas en el sector informal en China”¹

Por el Grupo de Investigación del Departamento de Formación y Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, República Popular de China

El enfoque de este informe es el desarrollo de las calificaciones técnicas, pero también brinda información sobre los antecedentes del sector informal y sus avances en China.

Las empresas de propiedad del Estado despidieron a unos 15 millones de trabajadores entre 1995 y 1999. En ese mismo intervalo, el sector privado urbano y el trabajo independiente han creado aproximadamente 12 millones de puesto de trabajo. Debido a que el sector informal está estrechamente relacionado con las empresas privadas y el trabajo independiente, se puede suponer que el empleo en el sector informal ha experimentado una rápida expansión.

El sector informal se refiere a los trabajadores por cuenta propia, las microempresas que funcionan en la propia casa y otras microempresas que se dedican a actividades con muy pocas restricciones legales en sus operaciones y con muy poco capital. Así mismo, hay algunas otras categorías especiales de trabajadores o empresas consideradas informales por las autoridades locales, como por ejemplo las “organizaciones laborales informales” en Shanghai.

En general, el sector informal se caracteriza por actividades inestables que con frecuencia operan al margen de las leyes y normas. El empleo informal se refiere principalmente a trabajos inseguros e inestables. Los trabajadores en el sector informal con frecuencia no cuentan con ingresos estables y no son cubiertos por la seguridad social. Aquellos que se encuentran en el sector informal incluyen a los empleados despedidos urbanos, los desempleados y los desertores escolares. Las limitaciones para este grupo incluyen bajos niveles de calificaciones técnicas y competencia, baja calidad de trabajo y falta de potencial de desarrollo sostenible.

Sin embargo, hay excepciones a la generalización de bajas calificaciones técnicas y bajo capital del sector informal. En los últimos años ha surgido un nuevo grupo de personas altamente calificadas. Son capaces de usar las últimas tecnologías de información y telecomunicaciones para su propio beneficio. Tienden a ser bien remunerados, pero no gozan necesariamente de protección social.

En el ámbito de las políticas, el sector informal no es objeto de planes de políticas o medidas integradas específicas a largo plazo.

En términos de la provisión de formación para el sector informal, los autores del estudio recomiendan fortalecer la formación profesional para elevar el nivel de calificaciones técnicas. La conciencia de mercado y competencia, y la competencia de puesta en marcha de una empresa también serían calificaciones valiosas para promover en el sector informal.

¹ "Skill Training in the Informal Sector in China".

Sólo una fracción de trabajadores de la economía informal reciben formación en instituciones de formación. Uno de los principales problemas con muchos programas y metodologías de formación es que se basan en las necesidades del sector formal. La formación no sólo es cara, sino que es rígida y no satisface las necesidades de los trabajadores del sector informal. En particular, el sistema no se adapta a las horas de trabajo flexibles del sector informal.

En el informe se describen una serie de iniciativas de formación. Por ejemplo, el Programa de Formación de Reempleo en el que, a fines del año 2000, 13,6 millones de trabajadores despedidos recibieron formación, 65 por ciento de los cuales eran reempleados. Treinta ciudades están participando en el Programa Piloto de Formación para Poner en Marcha una Empresa y 30.000 personas han asistido a cursos para fines del 2000. De éstas, 61,6 por ciento ha puesto en marcha su propia empresa.

Otra iniciativa es el Proyecto del Ministerio de Trabajo y la OIT sobre enfoques estratégicos hacia la promoción del empleo, dirigido hacia los trabajadores despedidos en zonas rurales. Su meta incluye:

- Desarrollo de la capacidad en las oficinas de servicios de empleo y trabajo.
- Coordinación de actividades entre los diversos organismos.
- Apoyo a las actividades económicas de las unidades familiares rurales participantes con los objetivos de creación de puestos de trabajo e incremento del ingreso familiar.

El proyecto emplea microcréditos como un medio de apoyo para que las unidades familiares de bajos ingresos se conviertan en trabajadores independientes. Éste estimula a las personas a colaborar para poner en marcha pequeñas empresas. Los solicitantes reciben formación y asistencia profesional para elaborar un plan de negocios. Se emplea un enfoque flexible de formación de calificaciones técnicas con las siguientes características:

- Responde a las necesidades de las unidades familiares rurales en términos de formación profesional y métodos que faciliten al máximo el proceso de aprendizaje.
- La formación se brinda cerca del lugar donde viven los participantes.
- En la formación se combinan la teoría y el trabajo práctico.
- Se combinan la formación y el apoyo al empleo.

En estos tres años, el proyecto ha dado formación a 13.000 participantes de los cuales por lo menos 10.000 se considera que han encontrado un trabajo.

El informe concluye que los diversos programas, incluyendo el programa de formación de reempleo y los programas de formación para poner en marcha una empresa, han generado efectos positivos en muchos niveles al incrementar las calificaciones técnicas profesionales de los trabajadores y aumentar las oportunidades de trabajo. En el futuro, se sugiere que se exploren diversas y flexibles formas de empleo, y que se preste especial atención a los trabajadores informales, en especial a sus calificaciones técnicas profesionales, capacidad de poner en marcha una empresa y adaptabilidad a las demandas del mercado.

“La formación en el sector informal de Belarús”¹

por Yuri Vesselov, Consultor

En este estudio se presentan las principales características del sector informal en Belarús, especialmente en lo que se respecta a la participación de los miembros de la población desempleados y que carecen de protección social en actividades empresariales informales. Los datos empleados se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales y se pone un énfasis especial en las pequeñas empresas. Asimismo, se traza un perfil del desempleo (incluido el desempleo oculto), del empleo por cuenta propia y de la relación de ambos fenómenos con el sector informal.

En el documento que nos ocupa se presta una atención particular a la formación de los miembros de la población sin empleo. Por otra parte, se realiza una descripción del papel que desempeñan tanto el sistema nacional de educación como las autoridades nacionales y locales en cuanto a la administración y organización de actividades de formación profesional destinadas a los miembros de la población en situación de desempleo. Se señala que, en particular, la Comisión para el Empleo del Ministerio de Trabajo y sus oficinas locales desempeñan un significativo papel en la formulación y aplicación de iniciativas en materia de empleo por cuenta propia y de programas de creación de puestos de trabajo. Partiendo de diversos datos, se lleva a cabo una valoración de la efectividad de las actuales actividades de formación profesional dirigidas a la población desempleada.

Asimismo, se describe con sumo detalle la metodología empleada en el proyecto conjunto del PNUD y la OIT que lleva por nombre “Prevención de la pobreza a través del empleo por cuenta propia y la generación de ingresos”. Dicho proyecto parte de la premisa según la cual el empleo por cuenta propia requiere calificaciones y competencia para ser productivo y generar ingresos sostenibles. De este modo, de acuerdo con el mismo se hace especial hincapié en los programas de formación, recurriendo a un enfoque modular. Además, mediante este proyecto se relaciona la formación con programas de asistencia financiera y servicios de asesoramiento empresarial posterior a la formación.

Mediante programas de prevención de la pobreza en el ámbito local se imparten cursos de formación profesional, de gestión de empresas pequeñas, y se prestan servicios de ayuda financiera y de asesoramiento empresarial.

Finalmente, se describe la utilización de modernas tecnologías de la información y de la formación a distancia con ordenador, así como la adopción de un enfoque individual en los programas de formación profesional.

¹ "Training in the Informal Sector of Belarus".

"Formación en el sector informal en la región noroccidental de Rusia (San Petersburgo y región de Leningrado)"¹

por Liudmila I. Velichko y Gortenzia M. Romanenkova, Consultoras

En este documento se presentan siete breves estudios de casos relacionados con la formación destinada a los desempleados y a aquellos trabajadores que ya cuentan con un empleo en el sector informal.

Según la definición que se da del sector informal en la Federación de Rusia, éste engloba todas las actividades económicas que se ocultan de forma deliberada a las autoridades en aras de reducir al mínimo los costos y evitar el pago de impuestos. Se estima que en el sector informal de San Petersburgo están empleadas 615.000 personas, cifra que corresponde al 26,3% del total de los miembros de la fuerza de trabajo con empleo. Además, más de un millón de personas en San Petersburgo y hasta medio millón en la región de Leningrado se mueven entre los sectores formal e informal. En esta categoría se incluyen a desempleados, trabajadores a tiempo parcial y trabajadores en régimen de licencia sin goce de sueldo, refugiados y migrantes por motivos ajenos a su voluntad, grupos marginales de población cuyos ingresos no suponen un mínimo con que subsistir, pluriempleados, adolescentes y estudiantes. De todas estas personas, en el documento se estima que al menos 114.000 necesitan recibir formación.

Mientras Rusia se transformaba en una economía de mercado, surgió la necesidad de reorganizar también el sistema educativo. Así, la formación y la readaptación profesional pasaron a ser imprescindibles. En la región noroccidental de Rusia, se imparten cursos de formación y readaptación profesionales en un gran número de instituciones (1,365 si sólo contamos las de San Petersburgo). El sistema lo forman instituciones estatales, así como instituciones no gubernamentales a las que el servicio de empleo encarga la formación de adultos desempleados previo pago de una cuota. Asimismo, una serie de institutos especializados imparten cursos de perfeccionamiento profesional y de actualización de conocimientos en las empresas. En ninguna de estas instituciones se establece distinción alguna entre los sectores formal e informal. No obstante, en la actualidad está apareciendo en el sector privado una infraestructura de formación orientada de forma específica a las necesidades de quienes trabajan en el sector informal o tienen probabilidades de hacerlo.

Un análisis de la situación de los trabajadores del sector informal en materia de formación muestra que el actual sistema educativo es inefectivo y no responde a la demanda del mercado de trabajo. Muy pocos de entre quienes imparten formación utilizan métodos modernos y la mayoría del profesorado necesita mejorar sus competencias. Sin embargo, muchos de quienes desean seguir un curso de actualización de conocimientos carecen de los medios necesarios para ello. Existe una necesidad acuciante de contar con un mayor número y una mayor diversidad de oportunidades formativas, así como de elevar la calidad de la formación.

Asimismo, el documento insiste en la necesidad de combinar los programas de desarrollo de las calificaciones profesionales con otras herramientas con miras a promover las

¹ "Skills Training in the Informal Sector of North-Western Region of Russia (St. Petersburg and Leningrad Region)".

microempresas y las empresas pequeñas. A este respecto, en muchos centros de formación se adopta un enfoque basado en el concepto del “vivero de empresas” para ayudar a los alumnos a crear su propia empresa.

Finalmente, en el documento se recalca que en la región noroccidental de Rusia existe el potencial para perfeccionar y aumentar la oferta de formación de que disponen los trabajadores del sector informal, pero para alcanzar tales objetivos todos los encargados de impartir formación deben coordinar sus esfuerzos. Con el objetivo de solucionar algunos de los problemas que se identifican en este estudio, se propone en el documento la creación de un centro de formación y asesoramiento en materia de formación profesional para el sector informal.

“La formación en el sector informal de Filipinas”¹

por Rosanna A. Urdaneta, Jefa, División de Formación Comunitaria y Desarrollo Empresarial, Oficina de Educación y Formación Informal Técnica y Vocacional, Manila

La crisis asiática, así como las reformas económicas y la reestructuración, han conllevado una disminución de las oportunidades de encontrar un empleo formal. Al ser así, en la actualidad se acepta en mayor medida y se tiene cada vez más presente la importancia que reviste el papel social y económico que desempeña el sector informal en la economía de Filipinas. Teniendo en cuenta lo dicho, esta ponencia aboga por la puesta en marcha de políticas, programas y estructuras de apoyo bien formulados con el fin de garantizar la existencia de un entorno propicio para las microempresas del sector informal.

El documento que nos ocupa se centra en los siguientes cuatro temas:

1. Se efectúa una evaluación del entorno externo del sector informal y una descripción de los factores causantes del desempleo, el empleo insuficiente y la pobreza.
2. Se traza un perfil del sector informal, de la naturaleza de las actividades y operaciones que se llevan a cabo en el mismo, así como de las necesidades de las empresas del sector informal y los requisitos que deben cumplir.
3. Se presentan estudios de casos mediante los que se demuestra el significativo papel que desempeña la formación en lo referente a prestar apoyo a las microempresas del sector informal.
4. Se formulan recomendaciones relativas a la formulación tanto de políticas a nivel macro como de estrategias para los programas de desarrollo de las calificaciones profesionales, a fin de contribuir al aumento de la productividad del sector informal.

A pesar de la creciente significación que reviste, el sector informal sigue quedando al margen de la formulación de políticas y programas, especialmente en lo que respecta a educación y formación. Mediante los programas educativos se suele fomentar el empleo asalariado en vez de la iniciativa empresarial. Gran número de las iniciativas de formación profesional se centran en la oferta y no en la demanda, lo cual trae consigo una falta de armonía entre las calificaciones que poseen las personas y las que hacen falta en el mercado laboral. Algunos de los programas de formación se elaboran pensando en las pequeñas y medianas empresas en vez de en las microempresas porque numerosos proveedores privados de servicios consideran demasiado arriesgado establecer negocios con estas últimas. Por consiguiente, a menudo las microempresas no reciben todo el apoyo que necesitan en materia de formación.

La mayoría de las iniciativas citadas en el documento se centran en el fomento del trabajo por cuenta propia y de la iniciativa empresarial. Entre los proyectos globales, que se describen se encuentran WEED (Fomento del Empleo y de la Iniciativa Empresarial entre las Mujeres Trabajadoras) y PRESEED (Promoción del Empleo Rural a través del Fomento del Empleo por Cuenta Propia y de la Iniciativa Empresarial).

¹ "Skills Training in the Informal Sector in the Philippines".

Al analizar estos casos de forma más detallada, se muestra como las actividades de formación para la adquisición de competencias y la organización de las microempresas del sector informal pueden resultar valiosas y tener como resultado el fortalecimiento de tales empresas. Todos los ejemplos escogidos empezaron por efectuar una sólida evaluación del área interesada y promover la potenciación.

En sus recomendaciones, la autora propone la adopción de un enfoque integrado en cuanto al desarrollo de calificaciones profesionales para el desarrollo de las microempresas y mediante el cual:

- Se unan productividad (desarrollo de las calificaciones profesionales y gestión de empresas), condiciones de trabajo y protección social.
- Se adopte un enfoque basado en el ámbito local.
- Se fomente la organización de las microempresas del sector informal, la potenciación y la creación de capacidad.
- Se considere que el establecimiento de vínculos dentro de un subsector lleva a la formación de servicios comunes para la formación de capital, el suministro de materias primas, la producción y la comercialización.
- Se fomente la mancomunación de los recursos gubernamentales y el esfuerzo de las ONG.

Representación

“La Federación de Sindicatos de Macedonia y el sector informal”¹

por Liljana Jankulovska,
Federación de Sindicatos de Macedonia²

El sector informal sector se ha convertido en una parte integral de todos los países en desarrollo y en transición de Europa central y del este. La República de Macedonia (Macedonia) no constituye excepción alguna a este respecto. Otras expresiones utilizadas para designar el sector informal son “economía informal” y “economía subterránea”. El sector informal se refiere a actividades legales, pero también a actividades ilegales como el tráfico de drogas, las transacciones financieras ilegales y la prostitución, actividades que han contribuido indiscutiblemente a socavar los reglamentos en vigor.

La tasa de desempleo de Macedonia es la más elevada de Europa. Partiendo de los datos facilitados por fuentes administrativas (la Oficina de Operaciones de Pago y la Oficina Nacional de Empleo) y de los contenidos en estudios sobre la situación de la fuerza de trabajo efectuados por la Oficina de Estadística de Macedonia, se pueden formular una serie de observaciones. Desde que en 1990 empezara la transición, el número total de personas con un empleo formal se ha reducido en más de la mitad, pasando de ser 470.000 en el citado año a algo más de 220.000 en el 2000. En 2000 la tasa de desempleo se estimó entre el 32 y el 43%. Un 45% de las personas sin empleo son mujeres y un 55% hombres. Casi tres cuartas partes de estas personas (el 72%) son menores de 40 años, lo que significa que los elementos más productivos y creativos de la fuerza de trabajo se encuentran en situación de desempleo. Asimismo, se observan diferencias según las etnias. Por ejemplo, los macedonios representan el 84% de la fuerza de trabajo y un 68% del total de personas sin empleo, mientras que los albaneses representan el 10% de la población y un 20% del total de desempleados. Entre quienes cuentan con un nivel de educación y de calificaciones más bajo se registran tasas de desempleo de hasta el 47%, mientras que para quienes han pasado por la educación superior es tan solo del 2 o el 3%.

Dado que la gente debe sobrevivir de una forma u otra, no resultan sorprendentes los considerables niveles que alcanza el “empleo clandestino”. El principal objetivo de la “economía subterránea” es evitar el pago de impuestos y el cumplimiento de las leyes del trabajo a fin de lograr el máximo de beneficios. Las principales razones que impulsan a las personas a buscar un “empleo clandestino” son el no poder encontrar un empleo formal, la pobreza, el bajo nivel de ingresos y salarios familiares y la necesidad de subsistir. La emergencia y expansión del sector informal se deben a muchas y complejas razones: la transición y la puesta en práctica de la economía de mercado; la privatización; la ejecución incompleta de las leyes y de la legislación del trabajo; el impago de impuestos y cotizaciones; el pago de salarios bajos y de forma tardía; la quiebra de empresas y las reducciones de plantilla; así como el deseo que albergan los propietarios de empresas de aumentar los beneficios. Según la Federación de Sindicatos de Macedonia, el número de trabajadores que

¹ "Federation of Trade Unions of Macedonia and the Informal Sector".

² La OIT no encargó la elaboración de este documento. Se respaldó la traducción al inglés de éste con miras a presentar la perspectiva de los sindicatos que se están esforzando para resolver los problemas derivados de la transición económica, pero que carecen de estadísticas y definiciones adecuadas, así como de marcos jurídicos e institucionales apropiados, para hacer frente a los problemas que plantea el creciente aumento de la economía informal.

han estado trabajando en el sector informal durante meses o años sin haber firmado un contrato de trabajo supera los 150.000.

Un indicador del creciente aumento de la pobreza es la constatación de que, en 1999, la mayoría de los gastos básicos (un 44%) se destinaban a alimentación, mientras disminuía el gasto en calzado y vestido, equipamiento para el hogar, educación, cultura y ocio. De todo lo dicho se extrae que el sector informal se ha convertido en una fuente de ingresos sin la cual una considerable proporción de la población no sería capaz de subsistir. Un tercio de los trabajadores del país reciben con retraso su salario o no reciben salario alguno. Dado que el desempleo afecta a un 50% de los menores de 30 años, las únicas alternativas que tienen los miembros de este grupo son encontrar un empleo en el sector informal, la emigración o la pobreza.

Se dan casos de empleo informal en el comercio, en las industrias del textil y del cuero, en la restauración, el turismo, la artesanía, el transporte local, la agricultura y la prestación de servicios. También ha empezado a surgir en la atención de salud, los ministerios estatales y otros organismos gubernamentales, así como en las empresas públicas. En la mayoría de casos, estos trabajadores están empleados por medio de cooperativas juveniles. No suele existir un horario fijo de trabajo; se trabaja los domingos; a menudo no existe de ningún modo la posibilidad disfrutar de vacaciones; el pago de cotizaciones o de impuestos no se incluye en el salario, el cual se abona en metálico; por añadidura, los trabajadores no gozan de cobertura de salud ni de prestaciones en materia de pensiones. A los trabajadores con un empleo formal que firman un contrato de trabajo, se les exige también a menudo que firmen una declaración de terminación de la relación de trabajo que permite a los empleadores despedirles a discreción.

A juicio de la opinión expresada por la Federación de Sindicatos de Macedonia, debe entablarse un debate entre los interlocutores sociales sobre el desempleo y el sector informal, así como sobre las formas de dar con medidas y actividades conjuntas encaminadas a solventar los problemas que plantean el desempleo y el sector informal. Entre las medidas que deberían adoptarse figuran la elaboración de un programa nacional de empleo; de reglamentos para el sector informal que sean conformes a los reglamentos vigentes; el dar reconocimiento legal al trabajo informal, ofreciendo la posibilidad a quienes lo realizan de abonar impuestos y cotizaciones de forma retroactiva; la mejora de las condiciones en las que se lleva a cabo el trabajo por cuenta propia; y la puesta en práctica de controles de inspección exhaustivos para prevenir y erradicar el empleo informal.

“La educación de trabajadores y la organización y representación de los mismos en la economía informal”¹

por Dave Spooner, Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de Trabajadores (FIAET)

En este documento de información se lleva a cabo un análisis del potencial con que cuenta la educación de trabajadores para contribuir a lograr los objetivos de la estrategia del trabajo decente en la economía informal. Dicho documento parte de la experiencia acumulada por asociaciones afiliadas a la FIAET y por sus organizaciones asociadas.

Mediante el término *educación de los trabajadores* se hace referencia a los programas de educación para los adultos que tienen que ver con o se han elaborado en sindicatos, movimientos cooperativos o partidos políticos asociados a organizaciones sociales o laborales.

La educación de los trabajadores constituye esencialmente una herramienta para la organización. Deberían diseñarse estrategias encaminadas a promover y defender los derechos de los trabajadores en la economía informal y a fomentar su organización y representación efectivas. Siguiendo la mejor de sus tradiciones, el proceso de organización es inherentemente democrático. Debido a esto, el impartir cursos de educación de los trabajadores a aquellos que estén empleados en el sector informal debería ir acompañado de un compromiso y una participación activos por parte de los trabajadores, de sus representantes, o de ambos grupos, en cuanto a la elaboración, gestión y puesta en práctica de los programas educativos.

La naturaleza de la economía informal y las condiciones con que se encuentran los trabajadores que participan en la misma, exigen la adopción de un enfoque por el cual los objetivos sean precisos. El proceso de elaboración de programas debe ser flexible, no debe guiarse por normas estrictas y debe tener muy en cuenta las necesidades de los participantes. Es necesario que se lleven a cabo actividades educativas en una gran variedad de lugares, con unos horarios que no interfieran con las actividades económicas de los participantes. Lo relativamente elevado del porcentaje que representan las mujeres en la economía informal exige la adopción de un enfoque por el que se tenga muy en cuenta el género.

Las situaciones extremas en cuanto a pobreza y condiciones de trabajo inadecuadas se refiere, motivan que sea necesario dar con enfoques innovadores e imaginativos para garantizar la sostenibilidad. La experiencia sugiere que los programas deben ofrecer las calificaciones que se requieren para mejorar la vida de los trabajadores, además de aquellas competencias necesarias para elevar el nivel de bienestar colectivo como, por ejemplo, la creación de cooperativas y la promoción del acceso a la seguridad social y a los seguros.

Existe un considerable campo para incluir la perspectiva de la economía informal en una serie de iniciativas como, por ejemplo, en los programas de formación dirigidos a los dirigentes sindicales encargados de la negociación y en los códigos de conducta elaborados con los empleadores.

¹ "Workers' Education and the Organisation and Representation of Workers in the Informal Economy".

A pesar de que las organizaciones encargadas de la educación de los trabajadores son independientes de empleadores y gobiernos (en contraste, por ejemplo, con las instituciones de formación gubernamentales), existen otras instituciones y organizaciones que están capacitadas para prestar una valiosa ayuda en este ámbito. Para llevar a cabo programas de educación a gran escala será necesario el establecimiento de una asociación a largo plazo entre los trabajadores de la economía informal, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, las asociaciones afiliadas a la FIAET y otros organismos como la Alianza Cooperativa Internacional.

Finalmente, se debería dar énfasis a prestar apoyo a la cooperación transnacional y a la ayuda mutua, así como fomentar la elaboración de programas que fortalezcan la capacidad educativa local de las propias organizaciones de trabajadores del sector informal.

“Federación de Empleadores de Kenya: estudio monográfico”¹

por Charles O. Nyangute, Asesor administrativo superior,
Federación de Empleadores de Kenya

La Federación de Empleadores de Kenya (FKE) se creó en 1959. Sus miembros proceden de una gran variedad de pequeñas, medianas y grandes empresas. De un total de 3.000 miembros, 549 dan trabajo a entre 1 y 20 trabajadores (microempresas), mientras que 503 miembros dan empleo a entre 21 y 50 personas (empresas pequeñas). En la actualidad, la FKE sirve de secretaría para ocho asociaciones mercantiles y cuenta con siete asociaciones independientes afiliadas.

La FKE dio inicio a su participación en las actividades de las microempresas y las empresas pequeñas en 1989, momento en el que se registraba un aumento de los niveles de desempleo debido a la disminución del número de empleos en el sector privado formal. La proporción representada por el empleo formal privado se redujo desde el 42% que suponía en 1985 a un 19% en 1998, mientras que en el sector informal aumentó de 38% a 67% en el mismo tiempo. En un estudio a escala nacional llevado a cabo en 1999, se constató que en Kenya existen en torno a 1,3 millones de microempresas y pequeñas empresas que emplean a cerca 2,3 millones de personas. En vista de que un tercio de los miembros de la FKE proceden de estos dos tipos de empresas, dicha federación consideró posible aumentar su número de miembros dirigiéndose hacia el sector informal.

La FKE parte de la definición nacional de las empresas informales según la cual son aquellas en las que trabajan entre 1 y 10 trabajadores y que están en gran parte al margen del sistema de prestaciones y reglamentos estatales. Las intervenciones de la FKE han sido diseñadas con el objetivo de centrarse en subsectores específicos como, por ejemplo, las empresas que llevan a cabo actividades relacionadas con la edificación y la construcción, la metalurgia y la mecanización, y la industria alimentaria. Se ha fomentado el inicio de nuevas empresas en los ámbitos de los productos lácteos, la panadería, la restauración en las escuelas, los puestos de comida y los restaurantes. Asimismo, la Federación ha creado una serie de centros destinados a prestar servicios empresariales, patrocinado viajes de estudios a la India e impartido formación a 780 empresarios.

Desde 1995, la FKE ha defendido la adopción de numerosas políticas encaminadas a dar con un entorno más propicio al crecimiento y el carácter duradero de las microempresas y las empresas pequeñas. Cerca del 90% de las propuestas se han aplicado o están siendo objeto de un activo debate entre el Gobierno y otras partes interesadas, aunque cabe señalar que la aplicación de las políticas sigue siendo un problema. La FKE ha prestado ayuda y aconsejado a las microempresas y empresas pequeñas en los siguientes cuatro ámbitos:

- Investigación e información sobre el mercado, poniendo énfasis en la prestación de servicios de información; colaboración entre las grandes, medianas y pequeñas empresas, sobre todo en la producción de bienes y servicios; y la organización de canales de comercialización y/o la búsqueda de mercados potenciales;
- la racionalización de las operaciones de las empresas por medio de la investigación y el desarrollo de nuevos productos, la modernización y renovación de las instalaciones

¹ "Federation of Kenya Employers: Case Study".

donde se lleva a cabo la producción y la mejora de la tecnología empleada en la producción;

- la adquisición y afianzamiento de los recursos y tecnologías empleados en la producción a través de la formación y la acumulación de capital; la adquisición de terrenos, equipos para la construcción de instalaciones y fábricas, así como la recopilación de información mercantil; la formación de los miembros de la plantilla y la mejora de la calidad del trabajo; y
- la creación de fondos para el desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas financiados por medio del Tesoro, otros fondos especializados y donantes internacionales.

Haciendo balance de sus 10 años de experiencia en la colaboración con las microempresas y empresas pequeñas, la FKE llega a la conclusión de que las empresas pequeñas del sector informal cuentan con un considerable potencial para crear empleos sostenibles. Las organizaciones de empleadores pueden convertirse en socios estratégicos para las microempresas y las empresas pequeñas en lo referente a promover la adopción de políticas, aunque es necesario llevar a cabo una investigación completa antes de proponer tales políticas y deben crearse mecanismos de comunicación apropiados. Para lograr resultados significativos, los servicios de desarrollo empresarial deben basarse constantemente en la evaluación de necesidades, ya que tanto la situación económica como las necesidades de los empresarios cambian a medida que pasa el tiempo. El sector informal, se dice, seguirá quedando al margen si se carece de reglamentos explícitos y coherentes que fomenten el desarrollo empresarial. Crear una red de colaboración cuyo funcionamiento sea viable resulta fundamental si las organizaciones de empleadores quieren lograr resultados positivos mediante la puesta en práctica de programas y la prestación de servicios en el sector informal. Las asociaciones del sector informal tienen la posibilidad de afiliarse a las organizaciones de empleadores para potenciar al máximo la comunicación y su participación en la promoción de políticas, programas y servicios. La Federación de Empleadores de Kenya ha constatado que existen colaboradores en las tareas en desarrollo dispuestos a trabajar junto a las organizaciones de empleadores, siempre y cuando éstas tengan claros sus objetivos, sean transparentes y muestren prudencia en la puesta en práctica de programas.

“Iniciativas encaminadas a promover los empleos de calidad y a elevar la productividad en el sector informal: un estudio monográfico del Senegal”¹

por Youssoufa Wade,
Presidente del Consejo Nacional de Empleadores del Senegal

En este estudio se describe una iniciativa puesta en práctica por el Consejo Nacional de Empleadores del Senegal (CNP), cuyo objetivo consiste en fortalecer los vínculos entre los sectores formal e informal y en mejorar la capacidad de organización del sector informal en las industrias de la metalurgia, la mecánica general y la automoción. La meta a largo plazo de este proyecto es crear trabajos decentes y sostenibles, sobre todo facilitando el salto cualitativo del sector informal al moderno mediante el fomento de la higiene y la seguridad en el trabajo y la generalización de la protección social. En el actual contexto, caracterizado por la globalización y el creciente aumento de la competencia, las acciones propuestas deberían permitir a las empresas aumentar su productividad.

A corto plazo, la lógica de este tipo de apoyo consiste en fortalecer una red de microempresas informales capaces de actuar como subcontrata para las empresas del sector formal que necesitan operaciones de mantenimiento y reparar los equipos de producción. Esta iniciativa consta de dos ejes:

El apoyo del CNP para la creación de la Asociación Nacional de Profesionales de la Metalurgia, la Mecánica General y la Automoción, conocida como PROMECABILE. Esta asociación reúne aproximadamente a 13.000 profesionales, 58.000 aprendices y 15.000 niños aprendices, repartidos por distintas regiones del Senegal.

El CNP pone empeño en fortalecer la capacidad de PROMECABILE y subraya especialmente la formación. De este modo, quince talleres piloto han recibido apoyo para mejorar el aprendizaje. Para alcanzar este objetivo, se han elaborado programas adaptados a determinados grupos destinatarios, en función de la edad, el gremio al que pertenecen y la zona donde trabajan los beneficiarios. Además, PROMECABILE recibe asistencia técnica por parte de una gran empresa de mantenimiento en el ámbito de la formación de capataces, lo cual no puede tener sino efectos positivos en la calidad del aprendizaje.

Se han celebrado acuerdos de subcontratación industrial en los subsectores de la construcción naval y el mantenimiento de motores diesel, por citar algunos, lo cual contribuye a su vez a mejorar la situación de los microempresarios del sector informal en los citados ámbitos.

Se ha alentado a los miembros del CNP a que inscriban a sus trabajadores en las instituciones de seguridad social y a que creen mutuas de salud. Por otra parte, todavía existe la necesidad de poner en marcha un sistema de cotizaciones apropiado.

¹ "Initiatives permettant de promouvoir des emplois de qualité et d'améliorer la productivité dans le secteur informel: une étude de cas au Sénégal".

Desde el CNP se trata de sensibilizar a las microempresas del sector informal para que respeten la reglamentación y se esfuercen en formalizar sus actividades. El objetivo consiste en hacer lo posible para que PROMECABILE adhiera al Consejo Nacional de Empleadores.

Mejorar las condiciones de trabajo de los niños aprendices. En el caso de muchos padres, hacer que sus hijos se conviertan en aprendices constituye, por una parte, una respuesta al fracaso escolar y, por otra, un fuente de ingresos adicionales. No obstante, una vez inician el aprendizaje, los niños dejan de recibir la atención de sus padres. Para poner remedio a esta situación, el CNP se ha asociado con PROMECABILE para crear la Asociación Nacional de Padres de Aprendices de los Sectores de la Metalurgia, la Mecánica General y la Automoción. El objetivo consiste en mejorar las condiciones de aprendizaje y, principalmente, en crear un sistema de protección social adecuado para los niños aprendices. Asimismo, mediante esta actividad se pretende fomentar una cultura empresarial y una cultura del ahorro entre los niños aprendices, al ser éstos los empresarios potenciales del futuro.

Lista de documentos del Sector del Empleo sobre la economía informal

"Decent Work and the Informal Economy: Abstracts of working papers".

"Travail décent et économie informelle: résumés de documents".

"Trabajo decente y economía informal: resúmenes de documentos".

1. "Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor", by Marilyn Carr and Martha Alter Chen.
2. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", by Martha Alter Chen, Renana Jhabvala and Frances Lund.
3. "International Labour Standards and the Informal Sector: Developments and Dilemmas", by Charlotta Schlyter.