



Sexto punto del orden del día: La economía informal (discusión general)

Informe de la Comisión de la Economía Informal

1. La Comisión de la Economía Informal celebró su primera sesión el 3 de junio de 2002. Estuvo compuesta por 233 miembros (96 miembros gubernamentales, 64 miembros empleadores y 73 miembros trabajadores). A fin de ponderar los votos, se atribuyeron 146 votos a cada miembro gubernamental, 219 votos a cada miembro empleador y 192 votos a cada miembro trabajador. La composición de la Comisión se modificó seis veces durante la sesión, y el número de votos atribuidos a cada miembro se ajustó en consecuencia¹.

2. La Comisión eligió su Mesa como sigue:

<i>Presidente:</i>	Sr. E. K. Ndimbo (miembro gubernamental, República Unida de Tanzania).
<i>Vicepresidentes:</i>	Sr. F. Sanzouango (miembro empleador, Camerún) y Sra. C. Nathan (miembro trabajador, India).
<i>Ponente:</i>	Sra. V. Harrigin (miembro gubernamental, Trinidad y Tabago).

¹ Las modificaciones fueron las siguientes:

- a) 5 de junio: 232 miembros (101 miembros gubernamentales con 4.278 votos cada uno, 62 miembros empleadores con 6.969 votos cada uno y 69 miembros trabajadores con 6.262 votos cada uno);
- b) 6 de junio: 213 miembros (102 miembros gubernamentales con 1.525 votos cada uno, 61 miembros empleadores con 2.550 votos cada uno y 50 miembros trabajadores con 3.111 votos cada uno);
- c) 7 de junio: 207 miembros (104 miembros gubernamentales con 1.281 votos cada uno, 61 miembros empleadores con 2.184 votos cada uno y 42 miembros trabajadores con 3.172 votos cada uno);
- d) 8 de junio: 193 miembros (103 miembros gubernamentales con 928 votos cada uno, 58 miembros empleadores con 1.648 votos cada uno y 32 miembros trabajadores con 2.987 votos cada uno);
- e) 14 de junio: 177 miembros (106 miembros gubernamentales con 9 votos cada uno, 53 miembros empleadores con 18 votos cada uno y 18 miembros trabajadores con 53 votos cada uno);
- f) 15 de junio: 171 miembros (106 miembros gubernamentales con 392 votos cada uno, 49 miembros empleadores con 848 votos cada uno y 16 miembros trabajadores con 2.597 votos cada uno).

-
3. En su séptima y octava sesiones, la Comisión designó un Grupo de Redacción encargado de elaborar un proyecto de conclusiones basadas en las opiniones expresadas en las sesiones plenarias para su examen por parte de la Comisión. El Grupo de Redacción estuvo compuesto por: un miembro gubernamental de Argentina, Eslovaquia, Francia, India, Kenya y Sudáfrica (suplente), y por dos miembros gubernamentales más como asesores (Namibia y los Estados Unidos); el Sr. F. Sanzouango (miembro empleador, Camerún), el Sr. B. Shamsuddin (miembro empleador, Malasia), la Sra. L. Horvatic (miembro empleador, Croacia), el Sr. F.R. Sabbadini (miembro empleador, Brasil), la Sra. A.R. Walker (miembro empleador, Estados Unidos) y el Sr. K. Loon (miembro suplente empleador, Canadá); la Sra. C. Nathan (miembro trabajador, India), la Sra. C.E. Passchier (miembro trabajador, Países Bajos), la Sra. H. Koranteng (miembro trabajador, Ghana) la Sra. M.L. Triana (miembro trabajador, Colombia), el Sr. S. Dossou (miembro trabajador, Benin) y la Sra. R. Jhabwala (miembro suplente trabajador, India), y *ex officio* el Sr. E.K. Ndimbo y el Sr. L. Campbell (miembro gubernamental de los Estados Unidos), en la presidencia.
 4. La Comisión celebró 13 sesiones.
 5. La Comisión tuvo ante sí el [Informe VI](#), titulado *El trabajo decente y la economía informal*, que la Oficina había elaborado sobre el sexto punto del orden del día de la Conferencia: El trabajo decente y la economía informal (discusión general).

Introducción

6. En su discurso inaugural, el Presidente agradeció a la Comisión la confianza que había depositado en él y dio las gracias a la Oficina por el completo informe que había preparado sobre la economía informal. La última discusión general que tuvo lugar sobre ese tema en la Conferencia Internacional del Trabajo se remontaba a 1991. Como parte del objetivo global de la OIT de aumentar las oportunidades de trabajo decente para todos, convenía volver a centrar la atención en los trabajadores que realizaban actividades que no estaban protegidas, registradas ni representadas. El propósito era celebrar un debate constructivo y llegar a diversas conclusiones mediante un proceso de auténtica cooperación. El Presidente subrayó la importancia de que todos los miembros de la Comisión pudieran expresar sus opiniones y lograr un consenso. Asimismo, señaló que esperaba con interés las discusiones sobre ese tema tan importante para los gobiernos, los trabajadores y los empleadores de todas las regiones.
7. La representante del Secretario General presentó el informe. Dijo que la función de la economía informal era vital para los empleadores, los trabajadores y los gobiernos. En los países en desarrollo, en transición y desarrollados, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo se habían creado en la economía informal, pero no estaban reconocidos ni protegidos por la legislación. En contra de las previsiones, la economía informal había crecido y era, con frecuencia, la forma de empleo preponderante. Se trataba de la esfera en la que el déficit de trabajo decente era más acusado, sobre todo entre las mujeres, los jóvenes, los niños y los migrantes, y era un ámbito en el que la iniciativa empresarial y la creatividad se resentían. La informalidad estaba estrechamente vinculada a la pobreza, y la productividad disminuía. El informe preparado por la Oficina reflejaba con rigor las prioridades estratégicas de la OIT: la promoción de un trabajo decente para todos; la consecución del programa global de empleo; la lucha contra la pobreza, la discriminación por razón de sexo y el trabajo infantil, y el fomento de un proceso de globalización justo y completo. El término empleado para aludir a los distintos trabajos y empresas informales que hay en todos los sectores de las zonas urbanas y rurales era «economía» y no «sector» informal. La informalización de la producción y el empleo estaba aumentando. Sin

embargo, había que distinguir la economía informal, en la que la mayoría de los trabajadores y las empresas producían bienes y servicios lícitos, de la economía fraudulenta o ilegal. En ese contexto, la oradora insistió en la dificultad de delimitar la economía informal y en la importancia de mejorar las estadísticas. El informe abordaba las razones por las que la economía informal había crecido, incluidos los marcos jurídicos e institucionales inapropiados, los problemas en materia de gobernanza, los fracasos de las políticas macroeconómicas, los efectos y la feminización de la pobreza, los factores demográficos (en particular la migración y las repercusiones del VIH/SIDA), los beneficios desiguales de la globalización y las consecuencias de la especialización flexible y las cadenas de valor globales.

8. Para abordar las principales causas de la economía informal, el informe optaba por un enfoque global e integrado a fin de: i) en el futuro inmediato, reducir el déficit de trabajo decente entre las personas que formaban parte de la economía informal en aquellos momentos; ii) a corto y medio plazo, promover marcos jurídicos y de políticas para mejorar los puestos de trabajo y posibilitar a los trabajadores y empleadores el paso de un trabajo informal a otro decente y formal, y iii) a largo plazo, crear puestos de trabajo protegidos, reconocidos y decentes para todos los trabajadores. La función que desempeñaban los gobiernos era clave, y la buena gobernanza era fundamental. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, así como las normas fundamentales del trabajo, eran tan pertinentes en la economía informal como en la formal. Lo mismo podía decirse de otras normas internacionales del trabajo importantes para los trabajadores de la economía informal. Había que fortalecer la legislación del trabajo y los derechos laborales, mejorar los conocimientos jurídicos y potenciar los marcos reglamentarios de las empresas. Los trabajadores de la economía informal estaban expuestos a graves peligros en lo que a seguridad y salud en el trabajo se refería, además de sufrir inseguridad laboral y de ingresos. Debían encontrarse formas de extender la protección social a los trabajadores de la economía informal. La libertad sindical y el derecho a sindicarse habían de quedar garantizados por medio del marco jurídico y una buena gobernanza. Ello era fundamental para aumentar la capacidad económica y defender los derechos de los trabajadores informales. Los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las cooperativas y otros grupos de la sociedad civil tenían una función que desempeñar en la creación de alianzas estratégicas. La creación de empleo debía estar en primer plano. De acuerdo con el Programa Global de Empleo, las políticas sobre educación, formación y desarrollo de las capacidades, la creación de puestos de trabajo de calidad mediante el desarrollo de microempresas y pequeñas empresas, así como la defensa de los derechos de propiedad y los activos de las personas sin recursos, eran vitales. En ese sentido, la Recomendación núm. 189 de la OIT sobre las condiciones generales de fomento de la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas era muy importante.
9. La representante del Secretario General manifestó su deseo de que las discusiones permitieran alcanzar un amplio consenso sobre la forma más eficaz de abordar los problemas que planteaba la economía informal, lo que contribuiría a promover el trabajo decente en el sector informal, así como a reducir la pobreza. Con el fin de encauzar los debates, la oradora señaló a la atención de la Comisión los seis puntos propuestos para la discusión, que figuraban en el [Informe VI](#).
10. El Vicepresidente empleador hizo hincapié en la importancia que el Grupo de los Empleadores atribuía a la economía informal. El hecho de que la cuestión ya se hubiera debatido por primera vez once años atrás ponía de manifiesto la complejidad de ese tema, con respecto al cual todavía existían distintas posturas antagónicas. Para algunos, la economía informal tenía connotaciones negativas, ya que resultaba difícil controlar y luchar contra los distintos tipos de fraude y los problemas relacionados con la calidad, lo

que tenía repercusiones directas e indirectas en la salud y la seguridad de los consumidores. Para otros, la economía informal era un factor de estabilidad social, ya que generaba empleo, reducía la pobreza y la exclusión social y daba esperanza a millones de personas. Esas características diversas habían fomentado ciertas ideas preconcebidas y prejuicios, no permitían realizar un análisis preciso y resultaban perjudiciales para las estrategias nacionales e internacionales. Dado que la economía nacional y el entorno empresarial seguían siendo inadecuados, la economía informal había adquirido una dimensión estructural de múltiples repercusiones difíciles de evaluar. La economía informal era omnipresente en los países en desarrollo del sur y marginal en los países desarrollados del norte. Por consiguiente, debía elogiarse a la OIT por su visión estratégica al tratar esa cuestión. El orador advirtió que toda solución al problema de la economía informal no debía desestabilizar los factores sociales y humanos vinculados a ella. El Vicepresidente empleador expuso tres consideraciones: en primer lugar, que el desarrollo económico no podía producirse sin inversiones productivas, habida cuenta del crecimiento continuado de la economía informal; en segundo lugar, que la precariedad de los ingresos y las condiciones de salud y seguridad que solía asociarse a la economía informal era indeseable; y, por último, que el entorno no fomentaba las iniciativas de aquellas personas que luchaban por mejorar su situación. Sobre esa base, debían examinarse las políticas y estrategias que reconocían el potencial de la economía informal y la integraban en la economía formal de forma ordenada, sin destruir los empleos existentes. Sin embargo, esas consideraciones no se aplicaban a las actividades de la economía informal de carácter penal fraudulento, contra las que debía lucharse de forma enérgica, para lo que se apelaba a la firme voluntad política de los gobiernos.

- 11.** El orador explicó resumidamente el enfoque conjunto que el Grupo de los Empleadores tenía intención de adoptar durante la discusión de la Comisión. A pesar de que su Grupo no estaba de acuerdo con todo lo que se indicaba en él, felicitó a la Oficina por su ambicioso informe, con el que se pretendía determinar las causas de la informalidad, los problemas que planteaba la economía informal y sus posibles soluciones. El orador dijo que, en su opinión, el término «economía informal» era el más pertinente para definir el tipo de actividad económica que se estaba debatiendo, y que sería contraproducente perderse en discusiones sobre semántica para tratar de establecer una definición que abarcara todos los aspectos. Prefería centrarse en los puntos propuestos para la discusión con el fin de determinar los problemas relativos a la economía informal e intentar encontrar una solución. La discusión no sólo debía centrarse en los trabajadores que trabajaban para un empleador, sino también en las personas que trabajaban por cuenta propia y los empresarios. No había una definición única que reflejara fielmente todos los aspectos que abarcaba ese tipo de economía, pero se prefería el término «economía informal» a cualquier otro.
- 12.** El Grupo de los Empleadores manifestó que tenía particular interés en determinar los motivos que conducían a la existencia de la economía informal. Por ello, era importante que la Comisión definiera los objetivos de política, teniendo presente que la economía informal tenía rasgos tanto positivos como negativos. No podía partirse del supuesto de que todo el trabajo del sector informal no era decente, y algunas de las reformas de política, jurídicas e institucionales que quizás fueran necesarias no formaban parte del mandato de la OIT. La OIT debía ponerse a la cabeza, en colaboración con otras instituciones pertinentes y los mandantes tripartitos, con el fin de adoptar las medidas y las políticas necesarias para abordar tanto los síntomas como las causas subyacentes de la creciente economía informal. La función de los gobiernos era asimismo muy importante, ya que éstos podían ayudar a encontrar soluciones. Sin embargo, el exceso de reglamentación tampoco era la respuesta al problema, pues era uno de los principales motivos por los que existía la informalidad y los déficit de trabajo decente. El orador sugirió que los gobiernos podían contribuir a crear el entorno necesario para fomentar la

creación y el crecimiento de las pequeñas empresas. La función de los empleadores y los trabajadores también era fundamental a la hora de aplicar las políticas que pudieran formularse. El orador manifestó que su Grupo estaba dispuesto a ayudar a los trabajadores y los gobiernos a diagnosticar los problemas, encontrar soluciones, proponer las políticas y las medidas pertinentes y aplicarlas cuando fuera necesario. A ese respecto, subrayó asimismo la importancia de erradicar el trabajo infantil.

13. El Vicepresidente empleador consideraba que la buena gobernanza era una de las principales soluciones al problema de la informalidad. El orador indicó que no era de extrañar que la economía informal predominara en los países del sur, en los que no existía tal gobernanza. La globalización no era responsable del aumento de las actividades en la economía informal. Los factores que habían contribuido a la pobreza y la exclusión social, provocando que las personas tuvieran que refugiarse en la economía informal, eran más bien la proliferación de las pandemias, los conflictos armados, las situaciones de inestabilidad política y la ausencia de buena gobernanza. El orador dijo que estaba convencido de que la globalización daba a los países en desarrollo la oportunidad de reducir la brecha que los separaba de los países más ricos, así como de elaborar instrumentos económicos, jurídicos e institucionales que facilitaran la transición de las actividades informales a las formales. Asimismo, hizo hincapié en que no podría lograrse un trabajo decente en la economía informal mediante simples decretos legislativos o administrativos, sino que ello debía conseguirse de forma progresiva, siempre y cuando se procediera a una transformación sustancial de las políticas públicas.
14. Por último, el Vicepresidente empleador, señaló que en algunas partes del informe de la Oficina se abordaba la cuestión de las personas no cubiertas por ninguna legislación sobre protección laboral al haber quedado excluidas de la relación de empleo tradicional, así como la de «empleo encubierto» y los trabajadores a domicilio, y quiso dejar claro que su Grupo no estaba dispuesto a reabrir el debate sobre el trabajo en régimen de subcontratación que se había producido en la Conferencia de 1998. Insistió en que la informalidad no se limitaba únicamente a la naturaleza del trabajo. En la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, se celebraría una discusión sobre la relación de empleo, de manera que su Grupo no deseaba entablar ninguna discusión previa sobre esa cuestión.
15. La Vicepresidenta trabajadora comenzó señalando la importante función que desempeñaba la OIT en la discusión en ciernes. La oradora se refirió a la Constitución de la OIT, en la que se establecía que una paz universal y permanente sólo podía basarse en la justicia social. Indicó que el aumento de la actividad registrado en ese momento en la economía informal había provocado el incremento del número de trabajadores vulnerables y marginados que no tenían acceso a la justicia. El informe presentaba la noción de «informal» como la falta de reconocimiento y protección en el marco jurídico y normativo.
16. En el Preámbulo de la Constitución de la OIT se hablaba de «reglamentación», «lucha», «garantía» y «protección», y se pedía el reconocimiento de ciertos principios, como la libertad sindical. Era evidente que la responsabilidad de mejorar las condiciones de trabajo recaía en los gobiernos, quienes debían establecer marcos jurídicos e institucionales a nivel nacional que reflejasen las normas internacionales fijadas por la OIT. Según la experiencia de los trabajadores, las normas y el diálogo social eran esenciales para proteger a los trabajadores y mejorar las condiciones de trabajo, a través de la aplicación de leyes adecuadas y su propia organización y la acción colectiva.
17. La discusión sobre la «economía informal» debía haberse celebrado mucho antes. La oradora hizo referencia a la discusión sobre el «sector informal» celebrada por la Conferencia en 1991, cuando la plenaria había respondido a la Memoria del Director

General, titulada «El dilema del sector no estructurado». Por aquel entonces, la discusión había girado en torno a una supuesta disyuntiva política: promover el crecimiento del empleo, incluso en la economía informal, o ampliar la normativa y la protección, aunque redujese la capacidad para crear empleo. Se trataba de un falso dilema, aceptado por los vagos y diferentes significados que se habían dado al término «sector informal», y en especial porque comenzaba a aplicarse como parte de la ideología de mercado desenfrenado posterior al colapso del comunismo. Lo que no se reconocía suficientemente era que el empleo no estaba siendo generado por un nuevo sector dinámico, sino que un número cada vez mayor de personas se veía obligado a realizar actividades de subsistencia y supervivencia. La mala gestión de los gobiernos y las políticas equivocadas de las instituciones financieras internacionales habían promovido el crecimiento de lo «informal». La inadecuada respuesta a la globalización también estaba contribuyendo a que creciera la economía informal. La oradora hizo hincapié en que permitir que creciera la economía informal no era una política de empleo pertinente ni un objetivo racional de desarrollo aunque se estuviera abordando como tal.

- 18.** En opinión de la Vicepresidenta trabajadora, las cuestiones que debían haberse planteado en 1991 tenían que ver con tomar en cuenta la importancia que tenía la legislación laboral para el desarrollo económico, comprender la relevancia del reconocimiento jurídico, determinar si se podía fomentar el desarrollo allí donde no existiera una cultura del cumplimiento de la ley y garantizar el acceso a la justicia. La oradora señaló la importancia de la gobernanza y su aplicación en los mercados laborales y el desarrollo económico. Una gobernanza adecuada (que tuviera presentes los «marcos jurídicos e institucionales») era lo único que podía satisfacer las necesidades de los trabajadores vulnerables y marginados como para cambiar su situación. Las políticas basadas en la caridad o la exclusión continuada no funcionarían. La oradora insistió en que la seguridad social y la protección del trabajo eran funciones primordiales del gobierno. No obstante, también pidió a la OIT que dejara de promover el trabajo «indecente» como objetivo de desarrollo. El continuo entre el trabajo formal e informal quizás debiera reemplazarse por uno que abarcara el trabajo decente y el indecente. Las políticas y actividades de promoción del empleo de la OIT debían valorar más que en el pasado la importancia de los marcos jurídicos e institucionales en el desarrollo económico y la creación de empleo. La Vicepresidenta trabajadora señaló que para los trabajadores no existía un equilibrio real entre el trabajo y la creación de empleo. Con frecuencia el trabajo decente promovía la generación de actividades económicas y la creación de empleo. Asimismo, mencionó que el informe elaborado por la Oficina como base para la discusión no aceptaba el incumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo.
- 19.** La oradora indicó asimismo que la OIT podía considerar el tema de la gobernanza como una cuestión de aplicación de las normas. En relación con los problemas de la llamada «economía informal», la oradora instó a la OIT a tratar el establecimiento de una condición jurídica y el reconocimiento de los trabajadores como cuestiones fundamentales. La condición jurídica era esencial para todo trabajo que se considerase «decente». La oradora añadió que la condición jurídica no era suficiente para que un trabajo fuera «decente» pero, no obstante, era necesaria. Reiteró que la OIT debía abandonar las políticas y actividades basadas en la aceptación de la «informalidad». El objetivo debía ser transformar la actividad «informal» en una actividad «formal» o dominante. La Comisión quizá debía considerar la posibilidad de sustituir el concepto de «trabajo informal» por el de «trabajo indecente».
- 20.** La oradora quiso disipar cualquier duda sobre la intención del Grupo de los Trabajadores de consagrar toda la discusión a tratar de definir el concepto de «economía informal». Los trabajadores estaban más interesados en dedicar su tiempo a determinar los problemas específicos de ciertos trabajadores con objeto de resolverlos y mejorar sus condiciones de

trabajo. No obstante, los trabajadores tendrían algo que decir en relación con el concepto de «informalidad», o incluso si «economía informal» era un concepto más adecuado que «sector informal». También plantearían sus dudas respecto del uso del término general «informalidad», que había terminado por referirse a un grupo amplio y dispar de situaciones y relaciones. Aunque la mayor parte de lo que había dicho tenía que ver con la gobernanza y la función de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores también tenían una función que desempeñar al respecto. Los trabajadores, por su parte, podían mejorar sus condiciones de trabajo a través de la organización autónoma. Los gobiernos y la OIT podían ayudarles eliminando los obstáculos jurídicos y de otra índole que impedían el pleno ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, tras lo cual, los trabajadores podrían contribuir a aportar otros cambios necesarios para conseguir que el trabajo fuese decente. El Grupo de los Trabajadores consideraba que la OIT debía centrarse en el objetivo para el que fue creada, es decir, establecer normas y asegurarse de que las naciones las aplicasen. La OIT debería esforzarse por establecer un diálogo y unos vínculos más estrechos con otras organizaciones intergubernamentales con objeto de promover un programa internacional de actividades sociales, políticas y económicas encaminadas a hacer respetar plenamente los derechos de los trabajadores y todos los demás derechos humanos.

- 21.** El miembro gubernamental de España hizo hincapié en la importancia de distinguir entre economía informal y economía ilegal. En su opinión, la existencia de un marco jurídico más regulado e incluyente que permitiese un mejor acceso a los tribunales, podría contribuir a resolver los problemas mencionados en el informe de la Oficina. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, los gobiernos debían luchar contra la economía ilegal. La inmigración, por ejemplo, había planteado una serie de dificultades en los países de la Unión Europea, a los que España no había escapado por ser frontera entre países industrializados y en desarrollo. El orador indicó que era necesario adoptar políticas de inmigración más restrictivas.
- 22.** El miembro gubernamental del Canadá señaló que la economía informal era una cuestión tan amplia y compleja que su mera discusión ya representaba una inmensa tarea para el corto período de tiempo de que disponía la Comisión. Era una suerte que los interlocutores tripartitos hubieran aceptado dejar de lado la cuestión de las definiciones, que dividía a todos, y proseguir con el debate. La Comisión debía limitarse a reconocer la existencia de la economía informal y desarrollar estrategias para resolver los problemas de las esferas en las que no se ofrecía trabajo decente. Insistió en que la OIT debía centrarse en reducir las lagunas de conocimientos de manera que pudieran abordarse las necesidades de los trabajadores informales con prontitud y eficiencia, extender el alcance de la protección jurídica y social a la economía informal y abordar con urgencia los déficit de trabajo decente. El orador consideraba que era muy alentador que los Vicepresidentes empleador y trabajador compartieran esas preocupaciones fundamentales y acogió con agrado los esfuerzos desplegados para reforzar vínculos con otros interlocutores institucionales directamente interesados en la economía informal.
- 23.** El miembro gubernamental de los Estados Unidos observó que, con objeto de crear trabajo decente, las economías debían desarrollarse, lo que constituía una meta común primordial. El éxito debía medirse en función del nivel del objetivo alcanzado. El orador indicó que no existía ninguna definición de economía informal aceptada internacionalmente, aunque se estaba de acuerdo en los rasgos generales que la distinguían (situación no reconocida, ni protegida ni reglamentada tanto en la producción como en las relaciones de empleo). Era preferible alcanzar un compromiso amplio sobre el término para permitir que el debate pudiera pasar de la definición a la acción. Había que encontrar puntos de acuerdo conceptuales y prácticos que sirviesen de base ampliamente aceptada para que las políticas, la investigación y la cooperación técnica de la OIT apoyasen la expansión del trabajo

decente. No obstante, en el informe de la Oficina se habían señalado cuáles eran las causas fundamentales de la informalidad. Entre ellas, había que mencionar los obstáculos institucionales y jurídicos, que debían resolver de manera conjunta los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Una de las funciones principales de esos tres actores, era colaborar para que se redujese el «costo de la legalidad», de manera que hubiera más empresas y trabajadores cubiertos por la legislación laboral. El orador sugirió que la OIT compilase, analizase, distribuyese y promoviese las prácticas óptimas que fomentaban una cultura de derechos de propiedad y permitían a los trabajadores superar los obstáculos y los costos de acceso a la economía formal.

24. La miembro gubernamental de la India señaló que las actividades de la economía informal eran un fenómeno global que variaba enormemente de un país a otro y tenían un significado especial en los países en desarrollo y las economías en transición. El concepto que se había utilizado era residual, ya que las definiciones procedían del sector organizado. Era necesario encontrar definiciones claras que se basasen en criterios fácilmente identificables, como el empleo o la cobertura de la seguridad social. No sería posible librarse totalmente de la informalidad, por mucho que se quisiera. Puesto que la capacidad de un gobierno para proporcionar trabajo decente dependía de toda una serie de factores, no se podía prescribir ninguna fórmula que sirviera para todo. Las principales limitaciones tenían que ver con la financiación, el desarrollo tecnológico, la mejora de las capacidades y la mercadotecnia. Con objeto de dar prioridad a la igualdad de género, la India había adoptado diversas iniciativas para extender la protección social a sus trabajadores más vulnerables de la economía informal, la mayoría de los cuales trabajaba en la agricultura. La oradora indicó que la globalización, la liberalización y la privatización habían hecho de la competitividad la clave del desarrollo. En una democracia federal como la India, se habían podido mejorar las vidas de los trabajadores a través de las iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos central y estatales, así como por diversas organizaciones voluntarias. Entre esas iniciativas cabía señalar la adopción de legislación, la creación de programas específicos en forma de sistemas de bienestar y la concesión de créditos. Convenía reunir los conocimientos extraídos de esas iniciativas. La oradora advirtió que el trabajo decente no podía tratarse del mismo modo en los países desarrollados y en desarrollo. En los países con altas tasas de población, que aumentaban rápidamente, debía haber primero algún tipo de empleo productivo para todos. Aunque muchas economías de todo el mundo se vieran confrontadas al fenómeno del desempleo, una medida útil que la OIT podría aplicar, como había sugerido la India en el Foro Global del Empleo de 2001, era facilitar la «globalización» de los productos procedentes de la economía informal para que fueran más rentables y permitieran progresar a los trabajadores en el continuo de la informalidad.

25. La miembro gubernamental de Noruega estimaba que la OIT, que tenía la obligación de promover la mejora de las condiciones de los trabajadores en todo el mundo, debía centrarse en la parte informal del continuo del empleo. En su calidad de miembro del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, debía tratar de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que se incluía el fomento de mejores condiciones para los trabajadores pobres. Asimismo, debía colaborar y coordinar sus labores con las instituciones de Bretton Woods. No se había prestado la suficiente atención a la elaboración de Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Como objetivo a largo plazo, su Gobierno se había propuesto transferir a los trabajadores de la economía informal a la economía formal. Ello daría lugar a unos resultados macroeconómicos mejores y a un mayor crecimiento de la economía, lo que se traduciría en políticas sociales adecuadas y en el desarrollo social y económico. Asimismo, destacó dos planteamientos importantes que aumentarían las posibilidades de los trabajadores de encontrar empleo en la economía formal: el primero consistía en invertir en los conocimientos teóricos y prácticos de los trabajadores a través de la educación básica y la

formación profesional y en financiar los proyectos que aunasen los esfuerzos destinados a la lucha contra el trabajo infantil y la prestación de educación. El segundo se centraba en promover la buena gobernanza mediante el fortalecimiento de la capacidad, la transparencia y la responsabilidad de las instituciones gubernamentales, permitiendo así la creación de marcos políticos, jurídicos y normativos adecuados para las pequeñas empresas. Los trabajadores de la economía informal tenían derechos fundamentales y debían ser protegidos de comportamientos inaceptables de los funcionarios públicos como el acoso, el soborno y la extorsión. Esos trabajadores también tenían derecho a la protección social, y la OIT debía seguir desarrollando programas de protección social para ellos.

26. La miembro gubernamental del Reino Unido insistió en la importancia y gravedad de la cuestión de la economía informal y comentó que el trabajo decente era esencial si se querían lograr avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, como reducir a la mitad el número de personas que vivían en la pobreza más absoluta para 2015. Las Naciones Unidas calculaban que más de 1.200 millones de personas vivían con menos de un dólar de los EE.UU. al día. Era importante reconocer la afirmación del informe de que para muchos millones de personas, la economía informal era una realidad cotidiana; para ellos, las cuestiones terminológicas no eran un problema. La oradora se refirió a las experiencias de algunos países que consideraban que la economía informal era un reto para las leyes y estructuras establecidas diseñadas para garantizar el trabajo decente. El incumplimiento de esas leyes se consideraba injusto para los trabajadores, las empresas legales y los gobiernos y las naciones enteras que tenían que asumir el costo de la pérdida de ingresos. La oradora indicó que había que desplegar más esfuerzos en relación con la cuestión del trabajo oculto, en especial el realizado por las mujeres, y estuvo de acuerdo en que el trabajo decente debía lograrse de forma progresiva, promoviendo una transición de la economía informal a la formal. A tal fin, la miembro gubernamental del Reino Unido respaldó el objetivo del informe de que ese proceso se produjese «aplicando enfoques orientados al desarrollo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género». La oradora indicó que su Gobierno estaba plenamente de acuerdo en dar prioridad a los trabajadores pobres, ya que participaban en esferas de la economía informal en que los déficit de trabajo decente eran más importantes. Las normas laborales y los derechos fundamentales de los trabajadores consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo y su seguimiento debían respetarse, y había que incluir a los trabajadores pobres en los procesos de diálogo social que afectaban a sus vidas. Además, debían eliminarse los obstáculos jurídicos que impedían la representación de los trabajadores y ponían trabas al establecimiento de empresas legales. Para concluir, la oradora reiteró que el énfasis del informe en un planteamiento integrado y global debía formar parte de unos esfuerzos de desarrollo económico y social más amplios a nivel nacional e internacional, que incluyesen estrategias destinadas a la lucha contra la pobreza.
27. El miembro gubernamental de Chile declaró que era importante que la Comisión definiera de forma precisa qué se entendía por economía informal, ya que ello permitiría que todos supieran de qué estaban hablando exactamente. En la práctica, resultaba muy difícil definir la informalidad, si bien las actividades de la economía informal diferían en gran medida de las actividades fraudulentas o ilegales. Era necesario que la economía informal existiera, pues constituía una fuente de supervivencia en muchos países en desarrollo. Sin embargo, debía resolverse el problema de las precarias condiciones de trabajo que engendraba la economía informal. Era evidente que la solución de tratar que los trabajadores de la economía informal se integraran en la economía formal era una utopía. Por consiguiente, el único tipo de protección realista era la del Estado, lo que implicaba que, de querer ofrecerse una sólida protección a los trabajadores de la economía informal (por ejemplo, en los ámbitos de la salud, la educación, la ayuda económica para las microempresas y las

pensiones) era necesario que los impuestos fueran más elevados. Entre tanto, en algunos países se estaban perfilando algunas tendencias que iban en dirección contraria, es decir, de la economía formal a la informal, como la contratación externa, la subcontratación, el trabajo a domicilio, la desindización y el trabajo infantil. Existía un amplio campo para realizar más investigaciones sobre las tendencias relativas a los mercados laborales. Por desgracia, se planteaban importantes cuestiones con respecto a la forma de aplicar las normas internacionales del trabajo en el marco de la economía informal, en particular la de en qué medida el diálogo social tenía cabida en las microempresas de tipo familiar. La Comisión se encontraba ante un problema difícil, y el orador instó a los miembros a que hicieran gala de imaginación para tratar de encontrar soluciones sobre la mejor forma de proteger a aquellas personas que trabajaban en la economía informal.

- 28.** El miembro gubernamental de Kenya, interviniendo en nombre del grupo africano, indicó que, durante los últimos treinta años, la OIT había tomado parte activa en el tema que se estaba examinando, y mencionó que su delegación, así como los miembros del grupo africano, coincidían en que había llegado el momento de dejar de lado las definiciones y pasar a la acción. El orador invitó a la Comisión a seguir realizando su labor, dado que se trataba de cuestiones verdaderamente importantes que afectaban a personas concretas de economías reales. Asimismo, señaló que la decisión de incluir una discusión sobre la economía informal en el orden del día de la 90.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo estaba en consonancia con los objetivos de la OIT en materia de trabajo decente. El grupo africano concedía una gran importancia al concepto y las actividades de la economía informal, ya que constituía el núcleo o pilar de la mayoría de las economías en desarrollo, entre las que se encontraba la suya. El orador manifestó que su Grupo se sumaba a las opiniones expresadas en la sesión anterior, según las cuales la Comisión no debía extenderse demasiado en la definición del concepto, ya que aquél variaba de un país a otro. Asimismo, reconoció que la economía informal tenía una importancia fundamental en la contribución al desarrollo de las economías africanas. Por último, acogió con satisfacción los esfuerzos desplegados para hacer extensivo el principio del trabajo decente a la economía informal, lo que requería una estrecha colaboración, así como el apoyo de la OIT en lo relativo a los derechos y la protección de los trabajadores de la economía informal.
- 29.** El orador, interviniendo en nombre del Gobierno de Kenya, pasó a esbozar la situación en que se encontraban las microempresas y las pequeñas empresas de su país. Desde los años setenta, el crecimiento del sector había sido continuo y, en los años noventa, el Gobierno y los organismos externos se habían vuelto a interesar por ese sector, manifestando su deseo de intervenir directamente tras un período caracterizado por la adopción de una postura que podría denominarse de «negligencia benigna». El orador hizo hincapié en la importante función que desempeñaba el sector en lo que respectaba a la mitigación de la pobreza y la generación de empleo en Kenya. Se creía que el sector de las pequeñas empresas brindaba las mayores oportunidades, al absorber la creciente mano de obra. Sin embargo, un gran número de limitaciones seguían obstaculizando el desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas en su país. Con el fin de vencer esas limitaciones, el Gobierno estaba procediendo a una racionalización de las políticas relativas a ese sector, por ejemplo en los ámbitos del entorno jurídico y reglamentario, el acceso a la tierra y el crédito, las infraestructuras y la gestión y coordinación del sector.
- 30.** El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán destacó la pertinencia de que el trabajo decente de la economía informal figurara en el orden del día de la Conferencia, ya que ello ponía de manifiesto la voluntad de la Organización de eliminar las peores formas de explotación y las condiciones de trabajo inhumanas que existían en la economía informal. El orador indicó que el rápido crecimiento de la economía informal, sector en el que millones de personas de las que dependía el sustento familiar todavía se encontraban

por debajo del umbral de pobreza, ponía de relieve que la política de empleo, tal como se definía en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) no había logrado crear un número suficiente de puestos de trabajo decentes. A los jóvenes de familias humildes que buscaban empleo y no podían permitirse estar desempleados durante largo tiempo, no les quedaba otra alternativa que incorporarse a la economía informal. Con el fin de luchar contra la falta de principios y derechos fundamentales en el trabajo en la economía informal y contra la brecha cada vez mayor existente entre ricos y pobres, era importante establecer vínculos equitativos y justos entre los mercados formales e informales. Ello podía conseguirse mediante la adopción de medidas encaminadas a aliviar la pobreza; una gestión racional de la globalización; la extensión de la protección social y los seguros de salud a los trabajadores informales; la revisión de la legislación nacional y las normas del trabajo con el fin de que los mercados laborales clandestinos e informales resultaran menos atractivos; la asignación de recursos financieros a los empresarios y los trabajadores independientes, en particular a las mujeres; la consolidación de las políticas nacionales de empleo mediante la aplicación de los objetivos del trabajo decente y el diálogo social y, por último, las medidas adoptadas por los gobiernos con miras a integrar las cooperativas en la economía formal.

31. El miembro gubernamental de la China opinó que, gracias al esfuerzo conjunto de las partes implicadas, podía lograrse el triple objetivo de crear empleos formales, protegidos y decentes. El orador aludió a la labor que el Gobierno de la China venía realizando desde hacía tiempo con objeto de proteger a sus trabajadores y ofrecer oportunidades de empleo a los trabajadores despedidos durante el actual período de reestructuración. Asimismo, hizo hincapié en la importancia que tenía el desarrollo económico, habida cuenta de que éste permitía resolver los problemas que planteaba el desempleo. Su Gobierno iba a seguir interesándose por los logros conseguidos en el ámbito de la economía informal, e iba a elaborar políticas y programas encaminados a proteger a todas aquellas personas que trabajaban en condiciones de informalidad.
32. La miembro gubernamental de Papua Nueva Guinea se felicitó por el [Informe VI](#) de la Oficina, que abordaba un tema de gran complejidad e importancia en un momento en que los procesos de globalización repercutían en las oportunidades de empleo y el bienestar de los trabajadores. Era importante fomentar el trabajo decente en el sector formal y el informal, así como defender los derechos de los trabajadores. El informe había contribuido a definir la naturaleza de la economía informal, los motivos de su crecimiento y una posible estrategia para promover el trabajo decente en todo el continuo de la formalidad y la informalidad. Había llegado el momento de adoptar medidas en función de las circunstancias locales e individuales concretas. La oradora consideraba que había que llenar las lagunas en materia de derechos que existían en la economía informal, promover la Declaración de la OIT en el marco de esa economía, afianzar los derechos mediante la elaboración de normas y la creación de instituciones en el ámbito nacional y local, fomentar la protección social y reforzar la representación de los trabajadores informales y unir fuerzas para que la demanda global de trabajo decente se convirtiera en una realidad. La oradora destacó los esfuerzos realizados por Papua Nueva Guinea para abordar los problemas de la economía informal en el contexto de una marcada evolución de lo rural a lo urbano, en particular la elaboración de un proyecto de ley sobre el desarrollo del sector informal para promover la iniciativa empresarial y superar la falta de flexibilidad legislativa. El desempleo de los jóvenes representaba un gran obstáculo para el desarrollo del país, coyuntura que se veía agravada por la incorporación al mercado de trabajo de los miles de jóvenes que abandonaban los estudios cada año. Por último, la oradora señaló que su Gobierno estaba propiciando el desarrollo de cooperativas y promoviendo labores de infraestructura para proteger los medios de subsistencia de las zonas rurales y reducir la migración de los entornos rurales a los urbanos.

-
33. La miembro gubernamental de Barbados dijo que la economía informal era fundamental en la creación de empleo y la generación de ingresos para los trabajadores de su país. Los datos ponían de manifiesto que las actividades informales aumentaban cuando la economía formal se contraía. La oradora se refirió a los esfuerzos de su Gobierno por capacitar y conceder derechos a las pequeñas empresas para erradicar la persistente pobreza. En ese sentido, se había aprobado una ley sobre el desarrollo de la pequeña empresa. Aunque los trabajadores por cuenta propia podían acogerse a la protección social en el marco del sistema de seguro nacional, algunos se negaban a satisfacer pequeños requisitos de registro. Esos problemas hacían que el examen de la Comisión de las funciones de los interlocutores sociales y la OIT revistiese particular importancia.
34. El miembro gubernamental de Jamaica dijo que la economía informal estaba creciendo en su país como consecuencia de los efectos negativos de la globalización en los niveles de empleo de la economía formal. Reconoció que había algunas actividades claramente ilegales, toda una serie de actividades informales entre las que había actividades que serían formales si cumplieren los reglamentos aplicables y otras que podían describirse como microempresas y pequeñas empresas, algunas empresas por cuenta propia, algunas actividades a domicilio y algunos trabajadores domésticos y vendedores ambulantes. Los problemas a los que se enfrentaban provenían del bajo nivel educativo, el acceso limitado a los créditos y los mercados y la falta de protección social. Aunque un importante número de jóvenes se había incorporado recientemente a la economía informal, las tecnologías de la información y la comunicación mantenían la promesa de ofrecer mayores oportunidades de empleo. La gran variedad de actividades que había en la economía informal requería adoptar un enfoque del trabajo decente y la protección social que abarcase múltiples aspectos. Así pues, era importante definir la economía informal y diferenciar las estrategias que ayudaban a las empresas a convertirse en formales de las que ampliaban la protección social. Por último, el orador se refirió a dos cuestiones que se habían planteado en Jamaica, a saber: ¿qué opinaría el sector formal del aumento de la formalización? y ¿cómo reaccionarían los contribuyentes a la concesión de prestaciones sociales a las personas no contribuyentes de la economía informal?
35. El miembro gubernamental de Polonia, aunque hablaba en nombre de su Gobierno, quiso expresarse a título personal en su capacidad de catedrático de política social y legislación laboral. Señaló que, aunque el informe presentado ante la Comisión estuviera bien redactado desde el punto de vista científico, presentaba un enigma que sería imposible de resolver. Recordó a la Comisión que el objetivo de la reunión era debatir el problema del trabajo decente y la economía informal. Aseguró a la Comisión que algunos o incluso la mayoría de los trabajos realizados en el sistema regular o reconocido de la economía no cumplían las condiciones del trabajo decente previstas en la definición de la OIT. Observó que era importante que la Comisión decidiese si el debate iba a girar en torno a la economía informal como parte de la economía regular o desviarse hacia la cuestión del trabajo decente en una economía subterránea o ilegal. Señaló el dilema que existía entre trabajo decente y trabajo ilegal. Se podía discutir que el trabajo ilegal podía realizarse de forma decente. No obstante, si se aceptaba la noción de que el trabajo decente debía ser legal, entonces no se podía hablar de trabajo decente y economía informal.
36. La representante de *Social Alert* estimó que la expansión de la economía informal era el resultado de las políticas y prácticas que antepusieron la economía y los beneficios a las personas. Los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones mostraban que se había producido un empeoramiento de las condiciones de empleo en todo el mundo debido a la flexibilización, la privatización y los despidos obligatorios sin acuerdos, las ayudas para encontrar nuevos puestos de trabajo o la creación de nuevos empleos. Ésas eran algunas de las causas del florecimiento de la economía informal en los últimos años, que también existía en los países industrializados, donde

proporcionaba oportunidades de empleo a trabajadores marginados, sobre todo a los migrantes. La oradora consideraba que el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) era letra muerta. El empeoramiento de las condiciones de empleo se derivaba en general de su precariedad, inseguridad y falta de protección social. La economía informal se caracterizaba por su naturaleza precaria, por la pobreza y por el acoso de las autoridades que trataban a las personas como si fueran criminales en vez de trabajadores que sólo trataban de ganarse la vida y el sustento de sus familias. Estimó que la OIT debía mejorar sus conocimientos estadísticos sobre la economía informal en todos los continentes, sobre la repercusión cualitativa de la globalización y sobre los acuerdos internacionales que afectaban a los trabajadores. Asimismo, debía trabajar con más ahínco para mejorar la protección social de los trabajadores de la economía informal. El sistema normativo tenía que desempeñar una función primordial a través de la adopción, la ratificación y la supervisión de la aplicación de las normas, para conseguir que la globalización fuera más humana. Era importante garantizar el respeto de todos los derechos fundamentales de los trabajadores. La promoción del empleo decente era una condición previa para lograr un desarrollo sostenible que permitiera a las personas trabajar con dignidad y disfrutar de unas condiciones de vida más justas y respetables.

37. Una representante, interviniendo en nombre de la Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de Trabajadores (FIAET), indicó que los trabajadores de la economía informal no se diferenciaban de otros trabajadores, salvo en que su situación se caracterizaba por la ausencia de reglamentación, protección y organización. Sin embargo, dichos trabajadores habían empezado a organizarse en el marco de distintos tipos de asociaciones basadas en la afiliación, como sindicatos de la economía informal y de la economía formal que modificaron sus constituciones con el fin de abarcar a los trabajadores de la economía informal y a las cooperativas. La oradora manifestó su deseo de que la Comisión promoviera los derechos de libertad sindical y de representación colectiva de los trabajadores de la economía informal. La legislación laboral era asimismo un tema importante, ya que, por lo general, dicha legislación se aplicaba únicamente a los «empleados» y no a los «trabajadores», lo que presuponia la existencia de relaciones laborales formales. Los gobiernos debían reconocer la necesidad de que la legislación laboral se aplicara a todos los trabajadores. Los trabajadores de la economía informal disfrutaban de una protección social limitada o inexistente, y tampoco tenían acceso a los servicios sociales. Además, sus condiciones de empleo eran precarias y no estaban amparados por la ley. La legislación sobre seguridad social debía hacerse extensiva a todos los trabajadores de la economía informal. La oradora observó que el reconocimiento jurídico de los trabajadores de la economía informal era fundamental, y que debían tener los mismos derechos que los trabajadores a los que se aplicaban las normas de la OIT, si bien en la economía informal era más difícil aplicar dichas normas, lo que exigía un particular esfuerzo por parte de los gobiernos. Los gobiernos debían eliminar todos los obstáculos de carácter jurídico con los que topaban los trabajadores de la economía informal al afiliarse a organizaciones de su propia elección. En lo que se refería a los programas y las políticas, los gobiernos nacionales y locales debían reconocer la existencia de los trabajadores de la economía informal, en particular de las mujeres, así como sus contribuciones a la economía y la sociedad, para lo cual debían adoptar medidas y políticas que permitieran a dichos trabajadores mejorar sus condiciones de trabajo y proteger sus derechos como trabajadores, incluida la protección social y la representación. En opinión de la oradora, esas políticas debían abarcar desde el reconocimiento institucional hasta las medidas encaminadas a proteger a los trabajadores del sector informal de los abusos cometidos por la policía, las autoridades locales, los empleadores y los contratistas. El apoyo brindado a los trabajadores de la economía informal para que pudieran recurrir a la ley de forma eficaz era muy valioso. A largo plazo, los programas y políticas de empleo debían contribuir a que, en un futuro, los actuales trabajadores del sector informal logaran un trabajo decente. Asimismo, hizo hincapié en la cuestión de la representación y aclaró

que su organización no promovía la representación de los trabajadores de la economía informal por parte de las ONG a todos los niveles. La oradora declaró que no era partidaria de incluir un cuarto interlocutor social, a saber, las organizaciones no gubernamentales (ONG), en la estructura tripartita de la OIT. Su organización fomentaba la representación por medio de organizaciones independientes, democráticas y representativas basadas en la afiliación de trabajadores de la economía informal de cada país. Existía una necesidad apremiante de eliminar todo obstáculo que dificultara o hiciera imposible ese tipo de representación.

- 38.** Una representante, interviniendo en nombre de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), opinó que el informe había puesto en guardia a los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores con respecto a sus funciones y responsabilidades respectivas. La oradora puso de relieve el espectacular crecimiento de la economía informal de Asia. Ese crecimiento se debía en parte a la aceleración que tuvo lugar como consecuencia de la globalización, que se tradujo en grandes pérdidas en términos de empleo y una reducción de los beneficios, dejando a millones de trabajadores desprotegidos. Muchos trabajadores se habían visto obligados a incorporarse a la economía informal, siendo las mujeres las mayores afectadas por ese fenómeno. Sin embargo, los trabajadores de la economía informal ya se habían organizado por medio de sindicatos, cooperativas, organizaciones comunitarias y otros organismos, en particular los de los sectores de la hostelería y la restauración y los trabajadores domésticos. La oradora apeló a una mayor cooperación entre los sindicatos y las ONG, instó a los gobiernos a que reconocieran a todos los trabajadores por igual (incluidos los de la economía informal), y consideró que se precisaba una mayor colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y las instituciones gubernamentales. Todos los trabajadores debían tener derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la sindicación, y debían tener una protección social, el derecho a ser representados, unos ingresos adecuados y un trabajo decente. Los gobiernos debían adoptar las medidas necesarias para garantizar que las políticas nacionales promoviesen el empleo de forma activa.
- 39.** Una representante, interviniendo en nombre de la Federación Internacional de Mujeres Universitarias, la Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales, y Zonta Internacional, subrayó que las mujeres venían participando en la economía informal desde hacía tiempo, y que habían contribuido en gran medida al bienestar económico y social de las familias y la sociedad en general. En el pasado, el trabajo de las mujeres no era visible ni estaba reconocido, por lo que éstas no contaban con ninguna protección social o jurídica. Actualmente, si bien las mujeres participaban en la fuerza de trabajo a nivel mundial, lo hacían esencialmente en la economía informal. Se seguía explotando a las mujeres como trabajadoras, y éstas tenían un acceso limitado a la tierra, la propiedad o los créditos. Por consiguiente, la pobreza estaba adquiriendo una dimensión femenina. La oradora insistió en la necesidad de adoptar un enfoque ético de la economía informal, que incluyera una óptica de género y un rostro más humano. La igualdad de género debía considerarse un objetivo fundamental de desarrollo, y se instaba a los gobiernos y al sector privado a fomentar las capacidades de las mujeres a lo largo de su ciclo vital. Debía otorgarse un firme reconocimiento, tanto a nivel macroeconómico como de las políticas de empleo, a la importante contribución de las mujeres al desarrollo económico. Debían adoptarse iniciativas como la de no gravar el trabajo de las mujeres durante un período de cinco años. Asimismo, debía reconocerse la maternidad, y ésta debía promoverse por medio de medidas e incentivos que no entorpecieran la empleabilidad, la actividad económica o el acceso de las mujeres a la formación. La oradora hizo hincapié en la importancia de los datos desglosados por género y edad, así como en la necesidad de contar con un verdadero apoyo institucional. Debía pasarse revista a los obstáculos que impedían a las mujeres tener acceso al trabajo decente y participar plenamente en la

economía informal, en particular los derivados del derecho consuetudinario y de los estereotipos con respecto al papel tradicional de la mujer. Por último, la oradora declaró que la nueva economía constituía una oportunidad para todos, independientemente de la condición social, el género, la edad o la raza, si bien advirtió que todavía era necesario contar con un modelo que garantizara la misma potenciación y equidad a mujeres y hombres.

40. Un representante, interviniendo en nombre de la Juventud Obrera Cristiana Internacional (JOCI) y del Movimiento Mundial de Trabajadores Cristianos (MMTC), apeló a promover el trabajo decente y a poner fin a la continua informalización del trabajo. El orador declaró que la ausencia de reglamentación, junto con las políticas de desinversión y los programas de ajuste estructural diseñados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial habían favorecido la emergencia de tipos de trabajo informales, precarios y que daban pie a la explotación, en los que los empleadores tenían cada vez menos responsabilidades. El orador subrayó que las personas debían ser el centro de las preocupaciones económicas, políticas y sociales; que debía existir trabajo decente y bienestar para todos los trabajadores de la economía informal, y que el concepto de trabajo debía entenderse en términos de lo que las personas hacían por sí mismas y por los demás, en un contexto social, cultural y económico. El orador consideraba que el trabajo decente debía promoverse por medio del reconocimiento legal, de la aplicación de mecanismos sólidos de protección y de la adopción de políticas que transformaran el trabajo «informal» en trabajo «formal», así como de la defensa de los derechos de todos los trabajadores por medio de los sindicatos y las instituciones de beneficencia. Debían elaborarse normas para proteger a los trabajadores de la economía informal de los abusos. Las organizaciones que representaban a los trabajadores informales debían participar en la formulación de políticas y la adopción de decisiones, y debían beneficiarse de una protección social adecuada, como seguros completos o programas de salud. El orador también instó a las instituciones económicas y comerciales internacionales a centrar sus políticas en la participación humana y el desarrollo social, para lo cual debían incluirse las normas de trabajo como indicadores de las negociaciones y acuerdos fundamentales, y apeló a las empresas matrices a que asumieran una mayor responsabilidad en lo que se refería a la protección social de los trabajadores que fabricaban sus productos. Asimismo, pidió a los gobiernos que facilitaran datos sobre la contribución de la economía informal al producto interior bruto (PIB) nacional, que fijaran los salarios mínimos de todos los trabajadores (incluidos los trabajadores a destajo), y que proporcionaran centros de formación para promover las capacidades y competencias. Por último, instó a los dirigentes mundiales a ratificar los convenios internacionales del trabajo, a promover el trabajo decente y los derechos fundamentales, y a garantizar que las personas fuesen el centro de las políticas, los programas y la economía.
41. Un representante del Banco Mundial felicitó al Secretario General y a los autores del informe por la iniciativa de abordar un tema controvertido de forma que tuviese una influencia duradera. La economía informal estaba presente en todos los sistemas económicos y afectaba a millones de personas sin recursos y especialmente vulnerables. La comunidad internacional se había equivocado al pensar que la economía informal desaparecería con el desarrollo, gracias a la elaboración de leyes o que, sencillamente, podría pasarse por alto. Por consiguiente, la discusión sobre la economía informal en la 90.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo era un importante y oportuno paso adelante. El orador aludió a dos dimensiones de la economía informal. La primera se refería a la propiedad de los activos, la seguridad humana y las desigualdades de género; la segunda abarcaba la potenciación, la participación y el desarrollo institucional, en el sentido más amplio. El orador declaró que había una importante correlación entre la propiedad de los activos y el acceso a las oportunidades, y que las personas que trabajaban en condiciones de informalidad solían tener pocas oportunidades de poseer y controlar

activos físicos y financieros. Puesto que las mujeres representaban la inmensa mayoría de los trabajadores de la economía informal, las intervenciones públicas y las medidas colectivas debían estar dirigidas a la discriminación por motivos de sexo, sobre todo en el ámbito de la enseñanza, la asistencia sanitaria y los microcréditos. La informalidad exponía a los trabajadores a los riesgos derivados de los altibajos de la economía, los desastres naturales, la falta de salud, la discapacidad y la violencia. Se debían concebir medidas de protección social adecuadas para responder a las necesidades de los que no pertenecían al sector formal, como planes de pensiones no contributivos para los ancianos, formación profesional y educación para la seguridad y salud en el lugar de trabajo.

42. La potenciación era fundamental para lograr un modo de vida sostenible. Sin ella no existiría ni se mantendría el trabajo decente, porque la potenciación significaba poder reclamar un porcentaje justo de los dividendos económicos de las reformas en materia de política y explotar nuevas oportunidades. El orador sostuvo que la potenciación debía verse como un bien público, que era esencial para que el trabajo decente se convirtiese en una realidad duradera. Participar en la adopción de decisiones era esencial, y las redes informales existentes, compuestas a menudo por grupos ocupacionales, merecían un mayor reconocimiento. El orador aseguró que las instituciones del sector informal estaban mucho más extendidas y eran mucho más eficaces de lo que solía pensarse. También reconoció que había muchas lagunas en la información y los análisis económicos disponibles, como indicaba el informe de la Comisión. La OIT y el Banco Mundial ya habían colaborado en cuestiones relacionadas con la economía informal, por ejemplo en la manera de extender la protección social a los trabajadores informales de las cadenas de suministro globales, proporcionar seguros de enfermedad a escala comunitaria y erradicar el trabajo infantil. La envergadura de los retos que se estaban debatiendo garantizaba la continuidad de esa colaboración. Ignorar la economía informal o intentar que fuese menos eficaz sólo conllevaría un aumento de la pobreza, y considerar que la economía formal y la informal eran excluyentes provocaría pérdidas para los más necesitados.
43. La Vicepresidenta trabajadora respondió a los comentarios del representante del Banco Mundial en relación con la potenciación y dijo que la experiencia de los trabajadores era que la verdadera potenciación surgía únicamente de su propia organización y de sus acciones colectivas.

Punto 1. Idoneidad del concepto de «economía informal»

44. El primer punto propuesto para la discusión era «¿Es adecuado el actual concepto de «sector informal» o «economía informal» como base para proteger a los trabajadores y satisfacer las necesidades de los empleadores y de otras personas que realizan actividades comerciales o crean empleo?».
45. El Vicepresidente empleador procedió a tratar ese punto y propuso el concepto de economía informal. En primer lugar, se prefería ese término al de «sector informal», ya que las personas y las actividades implicadas abarcaban distintos sectores de la economía. En segundo lugar, el término «economía informal» era preferible a otras alternativas, y no existía una definición única que permitiera tener en cuenta el conjunto de sus características. Otras definiciones alternativas tampoco resultaban apropiadas. En tercer lugar, la falta de acceso a los mercados, el capital y los créditos, además de otros aspectos a los que se refería ulteriormente, eran rasgos fundamentales que caracterizaban a las personas y los trabajadores de la economía informal. Aunque no existía un término adecuado que reflejara convenientemente ese punto esencial, el término «informal» parecía ajustarse al concepto más que cualquier otra alternativa.

-
46. El Vicepresidente empleador añadió que, en opinión de los empleadores, la utilización del término «informal» no había constituido un obstáculo para abordar los problemas que se planteaban a todas las personas implicadas, incluidos los trabajadores, los trabajadores independientes y los empleadores. Esos obstáculos radicaban más bien en una serie de razones que explicaban el motivo por el cual las personas intervenían y trabajaban en la economía informal.
47. La Vicepresidenta trabajadora dijo que los trabajadores a menudo solían describir su trabajo en términos de una actividad desarrollada o indicar el nombre del oficio, profesión u ocupación que desempeñaban. El trabajo también se describía mediante el nombre de un empleador o de una industria, pero nunca como algo que fuera «informal» o tuviera elementos de informalidad. Puesto que no había un concepto claro de lo que se entendía generalmente por «economía informal», la oradora consideraba que era importante que se abordasen las dificultades que planteaba el concepto. Admitió que algunos miembros de la Comisión preferían centrarse en problemas y soluciones concretos en vez de en cuestiones de definición. Sin embargo, insistió en que éstas eran una herramienta muy útil: concretaban las posiciones, influían en las medidas y, de ese modo, modificaban la realidad. Se consideraba que el uso del concepto «informal» ejercía una influencia negativa en esa realidad ya que había sido un obstáculo a la búsqueda de soluciones, hacía menos visibles a los trabajadores más vulnerables y marginados, y ocultaba sus problemas. Dijo que debatir esas cuestiones era importante y que había muchos problemas, y no sólo uno.
48. La Vicepresidenta trabajadora insistió en que la economía informal no debía plantearse como una política de empleo ni como un objetivo de desarrollo. El término economía informal era un enfoque único para todo, que provocaba que se utilizase de forma contradictoria. La oradora reconoció que la situación difería mucho de un país a otro, pero se preguntó qué terminología común podría usarse en los debates internacionales si cada país utilizaba una definición diferente. Señaló que las definiciones también abundaban en la idea de que la economía informal estaba creciendo, y puso el ejemplo de los trabajadores de las microempresas que, dado que trabajaban para empresas demasiado pequeñas para ser reconocidas por el derecho laboral, carecían de cualquier tipo de protección. Además, había que tener en cuenta otros matices. En las antiguas economías dirigidas, el «sector informal» se equiparaba con el sector privado, mientras que en otros países se identificaba con las actividades ilícitas de la «economía sumergida». En la India, por ejemplo, el tamaño de las empresas determinaba su registro y reconocimiento.
49. Los estadísticos que participaron en la Decimoquinta Conferencia Internacional sobre Estadísticas del Trabajo emplearon definiciones basadas en las empresas, si bien, en opinión de la Vicepresidenta trabajadora, sería más apropiado para la OIT emplear un concepto que se centrara en los trabajadores y sus problemas. A ese respecto, el Grupo de los Trabajadores apoyó la idea de examinar la situación de los trabajadores en términos de déficit de trabajo decente. La Vicepresidenta trabajadora informó a la Comisión de que los sindicatos se habían opuesto a la palabra «sector», ya que hacía referencia a un conjunto de actividades horizontales sin relación económica entre sí. Parecía más pertinente referirse a una agrupación vertical que reconociera la organización del trabajo en sectores económicos, sobre todo a efectos de incluir el trabajo marginal. El concepto de «sector informal» ocultaba la falta de protección social y de representación de los trabajadores de distintas ocupaciones. En cambio, el concepto de «economía informal», aunque seguía sugiriendo la idea de una realidad dual, minimizaba los vínculos existentes entre las actividades formales y las actividades informales, a pesar de no abarcar de forma adecuada las zonas grises comprendidas entre los dos mundos. La oradora hizo hincapié en la importancia de que la OIT se ocupara de las necesidades de las personas cuya protección era inexistente o limitada y considerara a los trabajadores de la economía informal como

parte de un mundo y no de dos. Por último, destacó que los trabajadores de la economía informal debían recibir protección social, a la que, por otra parte, tenían pleno derecho.

50. Además de las descripciones del trabajo en la economía informal que habían realizado muchos miembros gubernamentales en sus discursos de apertura, algunos se refirieron de forma específica al problema de conceptualarla. Varios miembros gubernamentales hicieron hincapié en que no convenía establecer una definición única de «economía informal», pues se reconocía que era un concepto que variaba de un país a otro. Por consiguiente, pidieron a la Comisión que no debatiese la cuestión de la definición de forma exhaustiva, lo que permitiría avanzar el debate y dedicar más tiempo a los puntos siguientes, más orientados a la acción. Era difícil establecer definiciones precisas, ya que la situación y los problemas eran distintos en cada país. Sin embargo, se consideraba que el término «economía informal» era más adecuado que el de «sector informal», porque las personas y las actividades en cuestión traspasaban los límites de los diferentes sectores de la economía.
51. Los trabajadores de la economía informal se podían definir de formas muy diversas, en función de la naturaleza informal de las actividades. No obstante, una característica común era el grave déficit de trabajo decente. Los bajos ingresos, la falta de organización y representación y el reducido nivel de modernización también se consideraban rasgos típicos de la economía informal. Un criterio para establecer una definición podría ser, por ejemplo, el tipo de empleo (trabajadores por cuenta propia, trabajadores agrícolas, etc.). La cobertura de la seguridad social podía ser otro criterio, que se basase en las prestaciones que recibían los diferentes grupos de trabajadores (asistencia sanitaria, pensiones, etc.). La falta de cobertura denotaría informalidad, mientras que la inclusión de esos trabajadores en los sistemas de protección social los acercaría progresivamente a la economía formal.
52. Algunos gobiernos también insistieron en la importancia de evitar un enfoque dualista. La economía formal y la informal estaban estrechamente vinculadas en todo lo referente a la producción, la distribución, los acuerdos de subcontratación, el suministro de bienes y servicios, etc. Se subrayó que era importante recordar la diferencia que existía entre «trabajo informal» y «trabajo ilegal» cuando se discutiesen las respuestas políticas al déficit de trabajo decente en la economía informal. Asimismo, se indicó que la metodología utilizada en el informe tendía a sobrestimar las dimensiones de la economía informal al incorporar a los asalariados no registrados de las empresas formales y a todos los independientes.

Punto 2. Aspectos positivos y negativos

53. El segundo punto propuesto para la discusión rezaba así: ¿Cuáles son las principales características y aspectos distintivos — positivos o negativos — de las situaciones de las unidades económicas y de los trabajadores de que se trata?
54. El Vicepresidente empleador determinó que los actores de la economía informal eran los empresarios (independientes o de otra índole) y los trabajadores que no encontraban oportunidades empresariales o puestos de trabajo o ingresos en la economía formal, los que consideraban que los costos que entrañaba la observación de las leyes y los reglamentos para realizar actividades económicas en la economía formal eran prohibitivos, los que habían elaborado sus propias normas o reglas en lugar de las que el gobierno había sido incapaz de proporcionar o por no tener acceso a ellas y los que no se beneficiaban de la protección social y los sistemas de seguridad. El orador afirmó que la economía informal tenía aspectos positivos y negativos.

-
55. Entre los *aspectos positivos* de la economía informal cabía citar su amplio potencial empresarial. El orador señaló que, en algunas regiones, los trabajadores de la economía informal tenían un auténtico espíritu empresarial, y que sus empresas sólo podían prosperar si se eliminasen ciertos obstáculos. Otro rasgo positivo era su capacidad para absorber el excedente de mano de obra (como empresarios, trabajadores o trabajadores por cuenta propia) que, de otro modo, no tendría trabajo ni ingresos. La economía informal también ofrecía bienes y servicios a precios muy asequibles a las personas con pocos recursos así como a otras personas.
56. Los *aspectos negativos* de la economía informal incluían el hecho de que ciertas operaciones se realizasen fuera del principal marco normativo institucional, lo que provocaba el incumplimiento de las leyes y los reglamentos y la evasión de impuestos. Esa situación imponía una carga injusta a los trabajadores y los contribuyentes de la economía formal y se traducían en pérdidas de ingresos para las autoridades públicas. Otros aspectos negativos eran la falta de una protección social adecuada, los bajos salarios, la baja productividad, el empleo inestable, los problemas relacionados con el acoso burocrático y de otra índole, el trabajo infantil y la vulnerabilidad de algunos grupos, en particular las mujeres. Por último, la dimensión de la economía informal en las economías nacionales, junto con la falta de datos estadísticos al respecto implicaban que se disponía de poca información precisa y adecuada para el desarrollo de políticas efectivas.
57. La Vicepresidenta trabajadora señaló que, en términos de las *características* de las unidades económicas y los trabajadores afectados, millones de personas trabajaban en la economía informal. La oradora señaló que mucha gente pensaba que era en la economía informal donde se estaba generando empleo. No obstante, en opinión del Grupo de los Trabajadores, la economía informal destruía los empleos decentes y debilitaba las normas. La propia existencia y el crecimiento de la economía informal socavaba los empleos decentes existentes al crear una competencia desleal. La oradora afirmó que muchas personas trabajaban en la economía informal porque no tenían otra elección. Por ejemplo, la mayoría de los vendedores ambulantes aceptaban ese trabajo, no por gusto, sino por los bajos requisitos que se necesitaban para realizarlo. Para el Grupo de los Trabajadores, la economía informal no tenía *ningún aspecto positivo*.
58. La oradora enumeró las *características negativas* que definían el trabajo de la economía informal: los lugares de trabajo pequeños o no definidos, las condiciones de inseguridad, los altos niveles de analfabetismo, la falta de oportunidades de formación, los ingresos escasos, inciertos, irregulares o inexistentes, las condiciones de empleo ambiguas o encubiertas, etc. La situación de los trabajadores de la construcción de Filipinas y la Argentina, que se habían visto obligados a trabajar en régimen de subcontratación para reducir los costos de los empleadores, era un buen ejemplo de las malas condiciones características de la economía informal. Otro ejemplo eran los trabajadores francófonos procedentes de África occidental que trabajaban en Nueva York de repartidores de supermercados, que habían sido considerados ilegalmente contratistas independientes y recibían un salario inferior al salario mínimo obligatorio hasta que su situación salió a la luz. Otra característica de ese tipo de trabajo era la extrema vulnerabilidad de los trabajadores, que eran objeto de acoso sexual y otras formas de violencia, incluidos los abusos a menores, como si a nadie les importase o nadie supiera nada. Esos trabajadores tenían enormes dificultades para organizarse, de manera que en general no estaban representados. Los trabajadores de la economía informal generalmente no estaban reconocidos, registrados, regulados o protegidos por la legislación laboral o los sistemas de seguridad social. Esos trabajadores solían ser mujeres, aunque el número de jóvenes, migrantes, trabajadores estacionales, minorías étnicas, refugiados y discapacitados también era muy elevado. La situación de los trabajadores a domicilio del Reino Unido era un claro ejemplo de la categoría de «trabajador asalariado encubierto», que trabajaban para

empresas en distintos niveles de las cadenas de subcontratación, pero carecían de la protección que se concedía automáticamente a los asalariados cuya situación estaba bien definida.

59. En las intervenciones de los miembros gubernamentales sobre las *características relativas a los trabajadores*, también se formuló la observación de que pocas personas pobres formaban parte de la economía informal por propia voluntad. A pesar de que algunas personas podían disfrutar de ingresos más elevados que en el sector formal, los trabajadores informales presentaban los rasgos característicos de la pobreza, a saber, el sentimiento de impotencia, la exclusión y la vulnerabilidad. Otros miembros gubernamentales describieron brevemente la economía informal de un determinado país, que incluía a trabajadores por cuenta propia y a trabajadores independientes, para los que no existía ninguna estructura jurídica o de propiedad. Los trabajadores informales llevaban una contabilidad financiera muy rudimentaria y no solían registrarse a efectos de imposición estatal o en los organismos de seguridad social. En lo que se refería al nivel de educación, pocos trabajadores se habían podido beneficiar de una formación profesional, técnica o universitaria, y muchos no habían recibido formación académica alguna.
60. En cuanto a las *características relativas a las unidades económicas*, un miembro gubernamental observó que, en su país, todas las empresas familiares que desempeñaban actividades agrícolas o se dedicaban únicamente a la producción fuera del mercado quedaban excluidas de la definición de economía informal. Otro miembro gubernamental indicó que la economía informal existía y seguiría existiendo de forma paralela al sector formal. En esa economía predominaban los trabajadores por cuenta propia, las microempresas y las pequeñas empresas, con o sin trabajadores contratados. Por otra parte, las inversiones y los ingresos eran muy reducidos.
61. En lo que se refería a las *características generales*, un miembro gubernamental dijo que los rasgos que caracterizaban a la economía informal eran los ingresos bajos e irregulares, la larga jornada laboral, un entorno de trabajo hostil, unas condiciones de empleo poco estables, su exclusión de los sistemas de seguridad social, un elevado índice de accidentes y lesiones laborales, el bajo nivel de calificación y de productividad, los acosos y la ausencia de libertad sindical y de tripartismo. En opinión de un segundo miembro gubernamental, la economía informal era más perceptible en los países en desarrollo que en los industrializados. Un tercer miembro gubernamental señaló que la economía informal representaba un pequeño porcentaje del empleo total de su país, y que el sector de la distribución contaba con el mayor número de trabajadores informales, seguido por la agricultura y los servicios generales.
62. Con respecto a los *aspectos positivos relativos a los trabajadores*, un miembro gubernamental consideraba que muchos trabajadores, en particular los trabajadores independientes, disfrutaban de ingresos más elevados que los trabajadores de la economía formal poco o no calificados. Entre los aspectos positivos mencionados por algunos gobiernos, cabía citar que el trabajo informal era una fuente de ingresos para las personas sin recursos y les proporcionaba bienes y servicios básicos. Además, en la mayor parte de los países en desarrollo, la mayoría de las personas de la economía informal consideraban que era mejor tener algún ingreso que nada.
63. En lo que respectaba a los *aspectos positivos relativos a las unidades económicas*, una característica a la que hizo referencia un miembro gubernamental era la del considerable nivel de conocimientos y calificaciones que se exigía a los trabajadores independientes y a los trabajadores por cuenta propia de las microempresas y las pequeñas empresas, lo que se había traducido en la existencia de una gran capacidad de innovación y de algunos segmentos dinámicos centrados en el crecimiento. Otro miembro gubernamental dijo que

debía lograrse que las empresas informales fueran competitivas para que fuesen una mayor fuente de creación de empleo. Era fácil constituir esas empresas, habida cuenta de que, habitualmente, se encontraban fuera del alcance de la legislación comercial, y no se requerían importantes factores de producción (como tierra, capital y trabajo).

64. En cuanto a los *aspectos positivos de carácter más general*, muchos miembros gubernamentales hicieron alusión al potencial que tenía la economía informal para la creación de empleo y la adquisición de competencias. En opinión de uno de ellos, la creación de empleo contribuía a que el PIB fuera más elevado, a que los ingresos de esos trabajadores fueran mayores y a prevenir la delincuencia, ya que si disponían de ingresos, no tenían que recurrir a actividades ilegales. Otro miembro gubernamental opinó que una creación de empleo eficaz, así como unos niveles de innovación, inventiva y determinación, eran la única forma de que millones de pobres pudieran sobrevivir. Un miembro gubernamental también dijo que el empleo independiente y la formación en el empleo eran muy importantes para la lucha global contra la pobreza. Además, la economía informal era útil para satisfacer las necesidades de los consumidores, ya que permitía intervenir de forma flexible, tal como ilustraba el ejemplo de los vendedores al por menor que trabajaban en zonas rurales o lugares inaccesibles. Otro miembro gubernamental señaló que la economía informal era un campo de pruebas para determinar el potencial comercial. Por consiguiente, el crecimiento de la economía informal estimulaba el crecimiento económico en general. Entre los rasgos positivos mencionados figuraban el elevado nivel de flexibilidad, muy valioso en los actuales mercados laborales, y las posibilidades de creatividad, iniciativa empresarial y generación de ingresos. Se consideraba que, a menudo, la economía informal ofrecía a las personas desempleadas un medio para ganarse su sustento, que era una etapa intermedia en la transición hacia la economía formal, y podía absorber los grandes aumentos de la fuerza de trabajo.
65. Con respecto a los *aspectos negativos relativos a los trabajadores*, un miembro gubernamental se preguntó si todas esas personas para las que se trataba de lograr mejores condiciones de trabajo no acabarían encontrándose en una situación peor como consecuencia de los esfuerzos por formalizar la economía informal. Por tanto, la OIT debería realizar un análisis de impacto en la mayoría de los Estados Miembros, si no en todos. Otro orador destacó que, al no estar reconocida su situación, esos trabajadores no contaban con ninguna base sobre la que poder apoyarse para reclamar sus derechos o participar en los procesos de adopción de decisiones que les afectaban. Un miembro gubernamental indicó, como aspecto negativo, que el 75 por ciento de los pobres de los países en desarrollo vivían en zonas rurales y ejercían actividades que, en su mayor parte, se encontraban fuera de los límites de la economía formal organizada, ya se tratara de la agricultura o de actividades rurales no agrícolas, tal como se indicaba en el informe. Por añadidura, el fenómeno del trabajo infantil se producía casi exclusivamente en la economía informal. Otro miembro gubernamental sugirió que los trabajadores no eran capaces de organizarse para mejorar aspectos como la producción, el nivel de ingresos y la seguridad social; muchas veces, las condiciones de vida y de trabajo de las personas del sector informal eran precarias; el nivel de calificación era bajo y, por consiguiente, la calidad de la producción dejaba mucho que desear; el trabajo en régimen de subcontratación y el empleo ocasional eran habituales y los salarios regulares poco frecuentes.
66. En cuanto a los *aspectos negativos relativos a las unidades económicas*, un miembro gubernamental señaló que un rasgo negativo de la economía informal era que quienes formaban parte de ella podían incurrir en competencia desleal si ofrecían productos a menor precio, efectuaban exportaciones e importaciones ilegales y evadían impuestos o hacían caso omiso de la legislación fiscal (por ejemplo, en el sector del comercio informal). Otro aspecto preocupante de la economía informal era el mayor índice de accidentes en el trabajo derivados de la falta de protección en el entorno laboral de esos

trabajadores. La economía informal también planteaba problemas a los gobiernos, ya que introducía en el mercado dinámicas imprevistas a las que los gobiernos tenían que responder con medidas nuevas.

67. Con respecto a los *aspectos negativos de carácter más general*, un gobierno sostuvo que los operadores informales recurrían a servicios e infraestructuras proporcionados por los gobiernos, pero no contribuían de forma directa a la renta nacional mediante el pago de impuestos. En la economía informal, el trabajo infantil podía enmascarse bajo la apariencia de trabajo familiar, por lo que resultaba difícil obtener una visión general de su situación. Muchas personas utilizaban la economía informal como fuente de ingresos secundarios, que tampoco estaban sujetos a impuestos. Un miembro gubernamental citó varios aspectos negativos, entre los que figuraban el empleo precario que originaba ingresos reducidos, lo que provocaba distorsiones en la distribución de los ingresos, y la falta de acceso a capitales, que impedía que los puestos de trabajo se mantuviesen por sí mismos o se generasen nuevos empleos. Otro gobierno se refirió a los problemas que ocasionaba su exclusión de la legislación laboral y la protección social; la carencia de una representación adecuada entre los gobiernos y los empleadores homólogos; el limitado acceso a la formación profesional y la educación; la falta de alternativas, especialmente acusada en el caso del trabajo infantil, y la incapacidad de los trabajadores de planificar su futuro. La gravísima ausencia de alternativas e incentivos con miras al futuro era lo que distinguía la situación de la economía informal en los países en desarrollo de la de los países industrializados.

Punto 3. Causas y motivos que llevan a participar en las actividades informales; obstáculos para entrar en la economía «formal» y los sistemas de protección social

68. El tercer punto propuesto para la discusión fue el siguiente: «¿Cuáles son las causas o los motivos que llevan a participar en tales actividades o a trabajar en estas situaciones? ¿Cuáles son los obstáculos para entrar en la corriente principal o economía «formal» y en el sistema de protección social?».
69. El Vicepresidente empleador, recordando sus observaciones anteriores, declaró que el principal motivo por el que existía la economía informal guardaba relación con la falta de oportunidades existente en la economía formal. Cuando la economía formal era incapaz de crear suficientes puestos de trabajo, los trabajadores no podían sino pasar a la economía informal. Por consiguiente, era muy importante tener en cuenta el crecimiento del empleo en la economía formal e identificar las barreras que existían para pasar de la economía informal a la formal.
70. El orador se refirió a las principales *causas* de la economía informal y citó, en primer lugar, la falta de un entorno propicio para la creación de empleo en la economía formal. Se carecía de políticas adecuadas desarrolladas mediante consultas tripartitas, así como de las instituciones necesarias para crear puestos de trabajo que absorbiesen en la economía formal a los desempleados y los que buscan su primer empleo. Faltaban incentivos en materia de políticas que facilitasen la creación de empleo en las economías en transición. La educación y la formación inadecuadas de los trabajadores entrañaban la imposibilidad de realizar los trabajos de la economía formal que requerían calificaciones y, por ese motivo, no se creaban nuevos puestos de trabajo. Las instituciones y los mecanismos del mercado deficientes debían adaptarse a fin de respaldar los mecanismos del mercado en un entorno global. Especialmente en los países en desarrollo, los costos de transacción eran elevados (el cumplimiento de las complejas y engorrosas normas que regían las actividades económicas disuadía a las empresas de seguir invirtiendo). Entre las demás causas, cabía

citar el exceso de reglamentación, los sistemas administrativos propensos a la corrupción, la ineficacia, los impuestos complicados y prohibitivos y la ausencia de derechos de propiedad. La falta de acceso al crédito conllevaba que las empresas informales tuviesen que crear sus propios sistemas de crédito o solicitar préstamos a un tipo de interés alto. Los problemas se agravaban por la falta de acceso a la tecnología y la información sobre el mercado, la rigidez del mercado laboral, la ausencia de un sistema jurídico y judicial cómodo y accesible que permitiera realizar transacciones comerciales y la migración del entorno rural al urbano en busca de trabajos que no existían. La carga de la deuda que tenían que soportar muchos países en desarrollo y la ausencia de una política sobre integración económica también podían citarse como motivos.

71. El Vicepresidente empleador concluyó señalando los obstáculos que existían al acceso a los sistemas formales de protección social, a saber, la asequibilidad, las dificultades de financiación, los elevados costos de acceso para los participantes, la falta de flexibilidad de los sistemas de seguridad social para los trabajadores por cuenta propia y la inexistencia de una inspección del trabajo adecuada.
72. La miembro empleadora de los Estados Unidos dijo que convenía determinar con precisión las *causas* de la informalidad y no incluir políticas y tendencias que creaban puestos de trabajo en la economía formal. La oradora no estaba de acuerdo con la afirmación hecha en el informe en el sentido de que el crecimiento de gran densidad de capital había dado como resultado un «crecimiento sin empleo». Puso como ejemplo el caso de su propio país, donde el crecimiento de gran densidad de capital había propiciado el crecimiento del empleo y unas tasas de desempleo bajas. A medida que los países se desarrollaban, se pasaba de un crecimiento de alto coeficiente de mano de obra, caracterizado por el bajo nivel de capacitación y salarios, a un crecimiento de gran densidad de capital y un empleo con salarios altos. La oradora hizo hincapié en la importancia de desarrollar la educación y las competencias esenciales para que los trabajadores pudieran beneficiarse del crecimiento de gran densidad de capital, y declaró que en los Estados Unidos no había trabajadores suficientemente calificados para los puestos disponibles. La oradora no suscribió la opinión de que las políticas que favorecían la inversión directa extranjera, las grandes empresas y las industrias manufactureras, entre otros, hubieran sido una causa de la economía informal, si bien reconoció la importancia del sector agrícola como motor de crecimiento. La oradora afirmó que las políticas que propiciaban la inversión desempeñarían una importante función en la creación de empleo en la economía formal.
73. La Vicepresidenta trabajadora se refirió a toda una serie de *causas* que llevaban a participar en actividades informales, agrupadas en torno a tres temas principales. Las políticas económicas eran el primer gran problema. En particular, los programas de ajuste estructural no habían tenido en cuenta las necesidades de las personas. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, la pérdida de puestos de trabajo que se había producido en las zonas tribales tradicionales debido a la reestructuración económica había obligado a las trabajadoras maoríes a trasladarse a la ciudad en busca de trabajo. Gobernantas de hoteles de la economía formal, no tuvieron más remedio que convertirse en subcontratistas en la economía informal y vieron minados sus salarios, derechos y dignidad, pese a estar realizando el mismo trabajo que antes. La oradora observó que, en muchas ocasiones, las políticas de empleo de los gobiernos no habían sido las apropiadas ni habían conseguido crear empleo formal y estable. Las políticas económicas que favorecían la inversión a cualquier precio habían dado lugar a normas laborales limitadas y déficit de trabajo decente. Por último, la promoción de la flexibilidad del trabajo por los gobiernos y los empleadores a menudo se había traducido en salarios bajos, falta de seguridad laboral y, en la mayoría de los casos, ausencia de seguridad social.

-
74. Los déficit jurídicos eran la segunda gran causa. La oradora señaló que los marcos jurídicos y administrativos inadecuados que no contemplaban la libertad sindical ponían trabas a la organización de los trabajadores. Citó el caso del Reino Unido, donde la legislación laboral sobre el reconocimiento de los sindicatos no se aplicaba a los trabajadores de las empresas con menos de 20 personas. La legislación laboral no tenía en cuenta la situación real de los trabajadores hoy día, por lo que dejaba sin protección a millones de personas. Las definiciones restringidas de empleador y trabajador habían dado lugar a un creciente número de trabajadores con relaciones de empleo ambiguas, a los que con frecuencia se denominaba «independientes», si bien eran en realidad empleados encubiertos. La oradora describió el caso de los jornaleros y los migrantes de los Estados Unidos, que solían estar explotados por intermediarios laborales no controlados o considerarse trabajadores no cubiertos o contratistas independientes. Esos trabajadores normalmente sufrían impagos de salario, amenazas de deportación o juicios y estaban expuestos a graves riesgos para la seguridad y la salud. Los empleadores de la economía formal intentaban burlar la legislación laboral no declarando a esos trabajadores. Se sugirió que la solución no era seguir desreglamentando, sino abarcar a todos los trabajadores en las mismas normas básicas de reconocimiento y protección. Otro ejemplo era el caso de los trabajadores de la asistencia a domicilio de Ontario (Canadá), donde, a fin de participar en las licitaciones de contratos públicos, las empresas consideraban contratistas independientes a sus trabajadores, medida que restringía su derecho a crear sindicatos y hacía difícil determinar quién era su empleador.
75. El tercer gran tema estaba compuesto por otros factores socioeconómicos, entre los que cabía citar la falta o el bajo nivel de educación y capacidades; la discriminación por motivos de raza o sexo; el hecho de que la pobreza eliminase toda posibilidad real de trabajo decente y protegido y empujase a los trabajadores a la economía informal, así como el hecho de que los bajos salarios del empleo formal obligasen a las personas (especialmente en los países en desarrollo) a aceptar trabajos en la economía informal para completar sus ingresos; la triple responsabilidad de las mujeres, que se ocupaban de las tareas del hogar, cuidaban de los ancianos y los niños y sostenían la familia, y, por último, en los países desarrollados, la deliberada exclusión por parte de los gobiernos de ciertas categorías de mujeres trabajadoras de la legislación social y laboral para facilitar el uso de mano de obra barata en la prestación de servicios públicos.
76. En cuanto a los obstáculos para acceder al trabajo protegido de la corriente principal, la oradora sostuvo que la mayoría de las causas también representaban barreras. Los empleadores solían adoptar un enfoque a muy corto plazo del uso del empleo informal. Al beneficiarse de las ganancias a corto plazo, olvidaban que, a la larga, la productividad y la calidad de la mano de obra se veían afectadas. Además, la mayoría de los trabajadores de la economía informal dependían más de sus empleadores o intermediarios que los de la formal, ya que, por lo general, no podían permitirse el lujo de perder los puestos de trabajo que garantizaban su subsistencia.
77. Cuatro miembros trabajadores dieron ejemplos de las cuestiones a las que se había referido la Vicepresidenta trabajadora. Un miembro trabajador de Zambia señaló que la discriminación en la titularidad de la propiedad impedía a muchos pequeños vendedores acceder a la economía formal, al igual que sucedía con las leyes en materia de registro restrictivas y los tipos impositivos altos. Una miembro trabajadora del Reino Unido expuso el caso de una mujer que trabajaba en una pequeña empresa cuyo jefe acordó, en un primer momento, pagarle el salario mínimo, pero después la obligó a trabajar a destajo siete días a la semana con la consiguiente pérdida de ganancias y sin recurso alguno. Una miembro trabajadora de Tailandia explicó que muchas veces los trabajadores a domicilio tenían que firmar contratos de trabajo que les impedían ser considerados empleados y les privaban de su derecho al salario mínimo, la protección laboral, la protección social y a sindicarse. Por

último, un miembro trabajador de México añadió que, entre los obstáculos para participar en las actividades de la economía formal, se encontraban los impuestos elevados, la imposibilidad de las personas pobres de acabar sus estudios y la falta de mecanismos para combatir el desempleo.

- 78.** Varios miembros gubernamentales del grupo africano observaron que, en Africa, la mayoría de las personas se ganaban su sustento en la economía informal; por consiguiente, era obvia la importancia que ésta tenía en su continente. Los oradores indicaron que, en la mayor parte de los países africanos, los sistemas de seguridad social no estaban muy desarrollados, incluidas las pensiones, los seguros de desempleo y la protección contra riesgos tales como el VIH/SIDA. El grupo africano coincidió en que la pobreza era el principal motivo de que existiera la economía informal, habida cuenta de los bajos niveles de crecimiento económico que se registraban en sus países. Los oradores enumeraron una serie de motivos que también podían constituir obstáculos, a saber, las oportunidades cada vez menores que ofrecía el sector formal; la imposibilidad de satisfacer las necesidades en materia de educación y competencias; el elevado coste que tenía establecer unidades económicas formales, debido al gran número de requisitos jurídicos y reglamentarios que eran necesarios para su registro; la ausencia de facilidades de crédito, y el miedo a los impuestos. Los oradores reconocieron que era necesario revisar las políticas adoptadas por los gobiernos en materia de economía informal con el fin de establecer un entorno más propicio para los negocios, que permitiera satisfacer todas las necesidades. Asimismo, era importante promover la legalización de esas actividades.
- 79.** A continuación, los oradores enumeraron los obstáculos que impedían beneficiarse de los sistemas «formales» de protección económica y social incluían: la falta de organización de las unidades empresariales; la ausencia de un sistema de protección social que se aplicara a la economía informal; unos ingresos bajos o irregulares que no permitían pagar las cotizaciones mensuales; las frecuentes entradas y salidas que se producían en la economía informal, y el bajo rendimiento de los mercados financieros que abastecían la economía informal. Los oradores indicaron que la ausencia de políticas pertinentes hacía posible que la economía informal se desarrollara, aunque en condiciones difíciles, y que la adopción de políticas adecuadas podía contribuir a que ésta prosperara. Asimismo, instaron a la OIT a promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aunque sin destruir la creación de empleo que generaba la economía informal. Esta asociación con la OIT era necesaria si los gobiernos africanos deseaban alcanzar los objetivos fijados por la Nueva Asociación para el Desarrollo de Africa (NEPAD).
- 80.** En general, los miembros gubernamentales coincidían en que *las causas y los motivos de la incorporación a la economía informal* eran de índole muy diversa, y abarcaban distintos factores económicos, políticos, institucionales y sociológicos.
- 81.** Se consideraba que la pobreza era uno de los principales motivos por los cuales los trabajadores se incorporaban a la economía informal, ya fuera para obtener ingresos que permitieran su supervivencia o para complementar los bajos ingresos de la economía formal, y se atribuía una importancia fundamental al imperativo de subsistencia. También se mencionaron las desigualdades existentes entre los países y entre las distintas regiones y comunidades de los países, así como entre mujeres y hombres, siendo los grupos más desfavorecidos los que tenían más posibilidades de encontrar trabajo en la economía informal.
- 82.** Varios factores económicos intervenían en la decisión de las personas de incorporarse a la economía informal. El cambio operado en la dinámica del mercado laboral y, según algunos miembros gubernamentales, los riesgos inherentes a una economía de mercado implicaban que la economía formal no pudiera ofrecer oportunidades de empleo a todos los

trabajadores, motivo por el cual muchos de éstos se veían obligados a desempeñar actividades informales. Esa categoría de trabajadores incluía a aquellos que habían sido despedidos de empleos formales con motivo de la introducción de nuevas tecnologías o de reestructuraciones empresariales. En particular, en algunos países en transición se había producido una disminución de la inversión extranjera y del crecimiento económico, lo que había tenido como resultado el cierre de empresas y la expansión de la economía informal, al ser ésta una válvula de escape para los trabajadores desempleados. La inseguridad del empleo y la tendencia a la contratación externa y al trabajo en régimen de subcontratación también habían contribuido a que aumentara el número de trabajadores que desempeñaban tipos de empleo informales.

- 83.** En algunos países, la privatización de empresas estatales también había obligado a algunos trabajadores cuyos empleos habían sido suprimidos a incorporarse a la economía informal, aun cuando, a la larga, esa reestructuración podía provocar un nuevo crecimiento del empleo. No cabía la menor duda de que la privatización, la modernización y la introducción de nuevas tecnologías habían hecho que el empleo se desplazara, y muchos trabajadores se habían visto obligados a ocupar empleos informales, a un tiempo que las expectativas de crecimiento de las zonas rurales también los forzaban a abandonar las zonas rurales muy pobres y a integrarse en las economías informales urbanas.
- 84.** Algunos miembros gubernamentales hicieron alusión a la función de la globalización y el comercio internacional como impulsores de los rápidos cambios que se estaban produciendo, a saber, un aumento de las relaciones laborales no convencionales, las condiciones de trabajo precarias y la informalidad. Si bien el crecimiento de las importaciones había alentado a las empresas a ser más competitivas gracias a un aumento de su productividad, a menudo, la mayor competitividad se lograba a expensas de recortes salariales, o por medio de la subcontratación y de despidos que obligaban a los trabajadores menos productivos a incorporarse a la economía informal. Asimismo, consideraban que la apertura de los mercados mundiales había tenido como resultado una reducción de los puestos de trabajo existentes en las empresas locales de los países en desarrollo, quienes no podían competir con las empresas multinacionales. Un miembro gubernamental destacó la función que habían desempeñado el proteccionismo y las subvenciones en los países desarrollados en el aumento de la economía informal de los países en desarrollo, particularmente los subsidios y las barreras impuestas por los países desarrollados en la agricultura, que decuplicaban la ayuda al desarrollo, ascendían a mil millones de dólares diarios y representaban la mitad del total del comercio internacional agrícola. Era necesario llevar a cabo más estudios sobre el alcance y las repercusiones de esos cambios, y disponer de información más adecuada sobre el mercado de trabajo.
- 85.** Otro factor que cabía considerar era el del bajo nivel de educación existente en algunos países, que incluso tendía a disminuir. Esos países eran incapaces de ofrecer formación profesional a aquellas personas que se incorporaban a la fuerza de trabajo. En particular, era corriente que las personas recién llegadas a la economía informal urbana no contaran con las competencias necesarias para encontrar empleo en la economía formal, a lo que se añadían los problemas sociales de las ciudades.
- 86.** Por último, en muchos países el deseo de independencia y de no estar sometidos a la autoridad, así como a la desconfianza en relación con los obstáculos de tipo reglamentario y a la burocracia estatal, conducía a los empresarios a permanecer en la economía informal. Algunos empresarios a pequeña escala preferían establecerse por su cuenta, posiblemente por considerar que sus actividades eran demasiado insignificantes o efímeras para poder pagar los impuestos de registro y de sociedades, o por creer que únicamente los costos, y no los beneficios, correspondían a la parte formal, registrada y reconocida de sus economías.

-
87. Muchos miembros gubernamentales también abordaron la cuestión de los *obstáculos que impedían beneficiarse de los sistemas «formales» de protección económica y social*. Si bien se consideraba que la economía formal y la informal estaba inextricablemente relacionadas, existían enormes obstáculos (financieros, institucionales, jurídicos, tecnológicos, profesionales, sociales y culturales) que disuadían a las empresas y los trabajadores de la economía informal de incorporarse a la economía formal y a los sistemas de protección social.
88. En lo que respectaba al marco jurídico, una legislación excesiva actuaba como elemento disuasorio de la formalización de las empresas. Un miembro gubernamental observó que, en los países en desarrollo, la legislación laboral resultaba inadecuada para dar cabida a las disposiciones relativas al trabajo no convencional. Otro miembro gubernamental citó varios estudios en los que se había llegado a la conclusión de que los costos derivados de la observancia total de la reglamentación existente no permitían que los empresarios pudieran sobrevivir.
89. Si bien la falta de educación y de capacidades profesionales era un motivo por el que muchas personas se veían obligadas a buscar trabajo en la economía informal, ésta también constituía un obstáculo para los trabajadores que se incorporaban a la fuerza de trabajo formal. En particular, a menudo la maternidad y las responsabilidades domésticas impedían que las mujeres tuvieran acceso a una formación permanente y al desarrollo de su carrera.
90. Muchos miembros gubernamentales hicieron referencia a los obstáculos institucionales, que abarcaban la ausencia de inversiones en sectores con un alto coeficiente de mano de obra (agricultura, construcción), así como la rigidez y la excesiva reglamentación de los sistemas administrativos. Se consideraba que factores como una burocracia excesiva, una legislación laboral inadecuada, unos impuestos elevados, la inadecuada reglamentación comercial y del mercado laboral, y la falta de acceso al crédito explicaban que incluso los pequeños empresarios productivos permanecieran en la economía informal. Los costos de seguridad social, que las microempresas y las pequeñas empresas consideraban excesivos, podían disuadir a esos operadores de incorporarse a la economía formal.
91. El Vicepresidente empleador indicó que las políticas económicas siempre entrañaban ajustes estructurales. Algunos países los habían aplicado por sí solos, otros habían pedido ayuda en forma de programas de ajuste estructural que en la mayoría de los casos no habían producido resultados satisfactorios, aparentemente debido a problemas de gobernanza. Aunque esas políticas se elaborasen en colaboración con las instituciones multilaterales, incumbía a cada país aplicarlas. Desde el principio, se había tenido la intención de que esos programas fueran provisionales. El orador negó que los trabajadores por cuenta propia fueran trabajadores encubiertos y discrepó de la opinión de que la responsabilidad de los derechos y la protección de todos los trabajadores de las cadenas de subcontratación debía recaer en la empresa principal. La privatización de las empresas públicas que no funcionaban adecuadamente se había traducido en la pérdida de puestos de trabajo, que se habrían perdido igualmente a largo plazo. En el sector de las comunicaciones, la privatización había sido testigo del desarrollo de nuevas tecnologías y había generado empleo.
92. La Vicepresidenta trabajadora señaló que una de las causas del crecimiento de la economía informal era la falta de voluntad política tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Los gobiernos no debían promover la creación de trabajo indecente como estrategia económica y social; con demasiada frecuencia, esa estrategia no había tenido en cuenta las necesidades de los trabajadores. La aplicación de políticas mal concebidas había provocado la pérdida de puestos de trabajo a gran escala en el sector público y no había

creado nuevos empleos en el sector privado formal, obligando así a muchos trabajadores a incorporarse a la economía informal. La oradora señaló que desde que se habían aplicado los programas de ajuste estructural en el decenio de los setenta, se había producido un continuo descenso del empleo formal y un aumento de la economía informal. Los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores se habían deteriorado. La oradora reiteró que se habían adoptado políticas de privatización y transición encubiertas que no habían tenido en cuenta la función de la protección laboral. Además, la OIT debía proseguir su mandato de promover el trabajo decente a todos los niveles e influir en las organizaciones que dirigían la economía global — la OMC y las instituciones de Bretton Woods — para que adoptasen un enfoque del desarrollo económico centrado en las personas, en el que los derechos de los trabajadores y todos los demás derechos humanos fueran el núcleo del programa económico y político global. El objetivo de la OIT debía consistir en lograr un mundo de trabajo que fuera decente y no dos.

93. La miembro gubernamental de la India señaló, para que constara en acta, la firme oposición de su Gobierno a que se relacionara a la OMC con cuestiones relativas al trabajo decente, ya que la Comisión no era el foro adecuado para abordar ese tema.

Punto 4. Cómo abordar la economía informal; medios para eliminar los obstáculos de entrada a los sistemas formales

94. El cuarto punto propuesto para la discusión era: «¿Qué medios (por ejemplo, políticas, instituciones, procesos, etc.) pueden resolver mejor estas situaciones? ¿Cómo pueden eliminarse estos obstáculos de entrada sin dejar de generar empleo?».
95. El Vicepresidente empleador inició su intervención formulando dos observaciones generales: en primer lugar, que las políticas y los programas relativos a la economía informal debían elaborarse en colaboración con los interlocutores sociales y, en segundo lugar, que esas políticas no podían ser las mismas en todos los contextos nacionales, ya que éstos diferían en gran medida. En opinión del orador, era necesario contar con un entorno macroeconómico adecuado, y debía invertirse en el desarrollo de los recursos humanos (incluidos la educación primaria y secundaria y el desarrollo de las calificaciones) a fin de atender las necesidades de los mercados laborales, que estaban en constante cambio. Asimismo, se declaró partidario de las estrategias de fomento de la exportación, la promoción de las inversiones, el desarrollo de las pequeñas empresas y unas políticas activas en materia de mercado laboral, y un gasto público productivo en infraestructuras y desarrollo de los recursos humanos (salud, educación y calificaciones).
96. El orador abogó en favor del desarrollo de políticas, procedimientos e instituciones sólidos, e hizo hincapié en la importancia que tenía el acceso a la información sobre el mercado y a la tecnología. Debían reducirse los costos de transacción, así como las asimetrías existentes en relación con la información sobre el mercado, y debían proporcionarse canales de información o ampliarse aquellos existentes. Era fundamental mejorar el marco jurídico vigente, en la medida en que éste constituía un entorno propicio para el comercio, al garantizar los derechos de propiedad y facilitar la solución de diferencias. El orador declaró que era partidario de promover un entorno de competencia que contribuyera a lograr una mayor productividad, inversiones productivas más rentables y un mayor acceso a los mercados, e instó a que se simplificaran las normas, se reformaran los sistemas tributarios y administrativos y las instituciones del mercado, y se introdujeran incentivos para compensar los costos iniciales que entrañaba la formalización de la situación de las empresas. Asimismo, abogó por que se elaborara un sistema de derechos de propiedad en el que las empresas informales tuvieran acceso al capital y los créditos, así como una cobertura de la seguridad social asequible y práctica. Por último, el Vicepresidente

empleador señaló que ampliar el alcance de la legislación no resolvía necesariamente el problema del trabajo decente ya que, en primer lugar, no abordaba la cuestión subyacente de por qué los trabajadores se encontraban en la economía informal.

97. La Vicepresidenta trabajadora apoyó la observación inicial del Vicepresidente empleador, y afirmó que el gobierno debía asumir una mayor responsabilidad, que debía compartir con los interlocutores sociales. La oradora hizo hincapié en que la representación legítima y genuina de los trabajadores debía considerarse una prioridad, lo que implicaba eliminar todos los obstáculos a la libertad sindical y la negociación colectiva. La lucha por organizarse y la determinación de reformar la legislación y estar amparados por ella estaban estrechamente relacionadas. El sindicalismo había permitido a los trabajadores lograr una mayor protección en todos los ámbitos, proteger sus derechos e iniciar un diálogo con los gobiernos, los empleadores y el resto de la sociedad.
98. La oradora hizo hincapié en que las normas fundamentales del trabajo se aplicaban a *todos* los trabajadores, incluidos los de la economía informal. Debían desplegarse mayores esfuerzos para extender la aplicación y el cumplimiento de esas normas a los trabajadores marginados y excluidos y, en aquellos casos en que fuera necesario, los gobiernos y los interlocutores sociales debían desarrollar estructuras y mecanismos concretos.
99. La Vicepresidenta trabajadora declaró que debía modernizarse la legislación laboral con el fin de que ésta incluyera definiciones más amplias que abarcaran a todos los trabajadores dependientes. Después de citar los ejemplos de Sudáfrica y los Países Bajos, en los que la carga de la prueba de la relación de empleo se había trasladado del trabajador al empleador, la oradora indicó que la legislación laboral debía abarcar a los trabajadores cuyas relaciones de empleo estaban encubiertas o a aquellos a los que se identificaba erróneamente como «trabajadores por cuenta propia» y a los que, por consiguiente, debía brindarse protección.
100. La oradora formuló la observación de que la protección laboral y la cobertura de la seguridad social (contra riesgos como la vejez, la enfermedad, el embarazo, etc.) constituían una prioridad fundamental para todos los trabajadores. Podían crearse nuevos sistemas o ampliarse los existentes a fin de atender las necesidades concretas de los trabajadores pobres, quienes no contaban con ingresos continuos o regulares. Las políticas debían tomar en consideración las cuestiones de género, las responsabilidades domésticas de la mujer y sus necesidades en materia de cuidado de los niños y protección de la maternidad. De hecho, las dificultades relativas a la conciliación de las responsabilidades domésticas y de sustento que existían en la economía formal contribuían a que las mujeres se vieran atrapadas en empleos informales, mientras que incentivos como una jornada laboral flexible facilitaban su transición de la economía informal a la formal. Los programas de lucha contra la pobreza que se centraban en la formación profesional, los programas de obras públicas, la educación, el acceso al crédito y la protección social podían ayudar a esas trabajadoras a conseguir un empleo seguro, así como ingresos más elevados. La oradora pidió estadísticas y estudios más adecuados que contribuyeran a aclarar las dimensiones y la naturaleza del empleo dependiente de la economía informal.
101. La Vicepresidenta trabajadora finalizó su intervención haciendo hincapié en que una legislación adecuada y una buena gobernanza eran requisitos fundamentales para que existiera el trabajo decente. En los países en que predominaba la economía informal, el problema había radicado en la falta de buena gobernanza. Los déficits de gobernanza daban pie a abusos, ya que los trabajadores no podían ejercer ni defender sus derechos en caso necesario. Todos los trabajadores debían tener plenos derechos, en particular los trabajadores de la economía informal que desempeñaban actividades de subsistencia o supervivencia. Los trabajadores, especialmente los de los niveles inferiores de la escala

económica, eran conscientes de que las sociedades en las que se respetaba la legislación les ofrecían muchas más ventajas, ya que los protegían del ejercicio arbitrario del poder y la codicia sin límites. Las normas fundamentales del trabajo eran derechos humanos básicos, y se aplicaban a todos los trabajadores con independencia del nivel de desarrollo de su país. La represión, la esclavitud, el trabajo infantil y la discriminación eran opciones que no debían existir, y los gobiernos tenían que adoptar medidas más firmes para luchar contra ellas, lo que podía conseguirse proporcionando un entorno en el que los trabajadores tuvieran derecho a organizarse y representarse a sí mismos. Correspondía a los Estados Miembros de la OIT defender los principios de la Constitución de la Organización, en la que quedaban consagrados esos derechos fundamentales.

- 102.** Los miembros gubernamentales propusieron una amplia gama de *medidas* encaminadas a ayudar a los trabajadores y los empresarios de la economía informal a realizar la transición hacia la economía formal, a saber, aplicar plenamente la legislación y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; dar prioridad a las políticas de promoción y creación de empleo y abordar los nuevos modelos de trabajo; promover la productividad y el crecimiento empresarial mediante el desarrollo de políticas e infraestructuras; brindar apoyo a las microempresas, las pequeñas empresas y las cooperativas por medio del acceso a los créditos, la asesoría jurídica y los mercados; eliminar o reducir las barreras jurídicas, administrativas y relativas a los costos que impiden crear empresas legítimas; simplificar los procedimientos de registro y concesión de licencias a nivel nacional y local y garantizar su cumplimiento; promover una cultura de derechos de propiedad; facilitar los servicios bancarios; ofrecer programas de formación y educación encaminados a lograr una mayor empleabilidad de los trabajadores a fin de que éstos puedan incorporarse a la economía formal; brindar especial atención a las mujeres y los jóvenes, y ampliar la protección social.
- 103.** Varios miembros gubernamentales del grupo africano opinaban que los *obstáculos* podían abordarse mediante un marco de políticas e institucional adecuado, y formularon la recomendación de que las políticas se centraran en el acceso económico y la mejora del entorno empresarial; el desarrollo de los recursos humanos, y la ampliación de los sistemas de seguridad social, lo que requería intervenir a nivel de las políticas y la organización. Era fundamental disponer de información estadística sobre la economía informal a fin de fijar el marco institucional y de políticas. Muchos países africanos solicitaron la ayuda y asistencia técnica de la OIT para elaborar y aplicar políticas y estrategias destinadas a las microempresas y las pequeñas empresas en relación con las políticas jurídicas y comerciales, la legislación y las normas del trabajo en general, el nivel salarial, las condiciones de servicio y los requisitos y ventajas existentes en materia de seguridad y salud, etc.
- 104.** En cuanto a los medios para abordar la economía informal, varios oradores dijeron que los *aspectos jurídicos* tenían particular importancia e hicieron alusión a la necesidad de proporcionar un marco jurídico e institucional que respaldara el desarrollo social, financiero y tecnológico de la economía informal. La legislación laboral debía revisarse y mejorarse, debían proporcionarse mecanismos para la solución y la prevención de controversias, y debía informarse a los trabajadores y los empresarios sobre sus derechos en el trabajo. Las autoridades locales debían trabajar en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales a fin de examinar la forma en que se aplicaba la legislación y garantizar su cumplimiento. La revisión de la legislación podía centrarse en eliminar los obstáculos que impedían que los trabajadores y los empresarios se incorporaran a la economía informal, y en que los trabajadores y las unidades económicas de la economía formal contaran con la posibilidad de constituir organizaciones de su propia elección y de afiliarse a ellas sin que existiera coacción. Un miembro gubernamental señaló que, dado que la economía formal no podía absorber la creciente fuerza de trabajo de los países más

grandes, no debían reducirse las oportunidades que brindaba la economía informal. No obstante, puesto que pocas empresas de la economía informal elegirían permanecer en ella, una modificación adecuada del marco jurídico podía ayudar a muchas de ellas a incorporarse a la economía formal. La oradora describió brevemente los elementos de una estrategia polivalente que se había adoptado con el fin de beneficiar a determinados grupos ocupacionales e hizo hincapié en la necesidad de contar con mayores niveles de inversión en los sectores con un alto coeficiente de mano de obra, como la agricultura, las pequeñas y medianas empresas y la construcción. Otro miembro gubernamental propuso distintas medidas que los Estados Miembros podían adoptar con respecto a los servicios de *administración e inspección del trabajo* para mejorar la movilidad laboral y unas condiciones de trabajo más adecuadas en la economía informal.

- 105.** Un miembro gubernamental habló de la experiencia de su país, en el que se habían reducido los controles, se había flexibilizado la legislación y se habían privatizado los sistemas de seguridad social, si bien los resultados logrados no habían sido muy alentadores, ya que el desempleo y el número de personas en situaciones de empleo precarias habían aumentado sustancialmente, por lo que la desregulación producía resultados perversos. El orador instó a que se aplicaran sanciones en aquellos casos en que se violaba la legislación laboral. También señaló que la eliminación de subsidios y barreras al comercio internacional agrícola impuestas por los países desarrollados mejoraría sustancialmente la situación en los países en desarrollo, contribuyendo a saldar el déficit de trabajo decente. Otro miembro gubernamental reconoció que la ampliación de las normas fundamentales del trabajo a todos los trabajadores era un objetivo a largo plazo loable, pero indicó que, para crear empleos decentes, primero tenía que haber trabajo. Lograr el objetivo del trabajo decente dependía mucho de la situación de cada economía. Asimismo, indicó que su Gobierno apoyaba totalmente el objetivo de integrar progresivamente a los trabajadores de la economía informal en la formal, en la medida en que lo permitieran los recursos disponibles. Otro miembro gubernamental dijo que era necesario elaborar ciertas normas laborales que correspondieran a las necesidades concretas de los trabajadores de la economía informal, si bien un sistema de dos niveles (uno para la economía formal y otro para la economía informal) solo podía aceptarse como medida transitoria.
- 106.** Un miembro gubernamental destacó que *las leyes nacionales y los convenios colectivos* no podían ni debían limitarse a la economía formal. A pesar de ello, en la economía informal no se respetaban los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El orador sugirió que había que distinguir entre economía ilegal (en la que se producían bienes y servicios prohibidos) y la economía informal (cuyos bienes y servicios no estaban prohibidos, pero no se cumplían las leyes laborales, las obligaciones fiscales u otros requisitos jurídicos). La única respuesta posible a la economía ilegal, era su prohibición efectiva. Algunas unidades de producción o empresas de la economía informal no eran suficientemente productivas o rentables para cumplir las leyes de la economía formal, mientras que otras no las cumplían simplemente para reducir costos o aumentar al máximo los beneficios. Debía obligarse a cumplir las leyes vigentes a las que optaban por no hacerlo (por medio de sanciones y sistemas fiscales eficaces); en el caso de aquellas que no tenían elección, los gobiernos debían rebajar el monto de las contribuciones y otras obligaciones a que estaban sujetas, para posibilitar su progresiva incorporación a la economía formal.
- 107.** Muchos miembros gubernamentales se refirieron a la necesidad de ampliar la cobertura de la *protección social* a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, o combinarla con sistemas especialmente creados para ellos. Era importante tomar medidas para mejorar la protección social a través de la ampliación y adaptación de los seguros sociales, el reconocimiento de la existencia de mecanismos informales de seguros sociales y el aumento de las prestaciones sociales financiadas con cargo a los impuestos. En algunos países, los empresarios y trabajadores de la economía informal podían contribuir

voluntariamente a las cajas de pensiones para empleados. Un nivel mínimo de seguridad y seguros sociales contribuiría a cubrir las necesidades básicas de los trabajadores de la economía informal, cuyos ingresos eran insuficientes y carecían de protección. Quizás habría que contar con un modelo especial de protección social que respondiese a las necesidades de la economía informal, a través de los esfuerzos de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Un miembro gubernamental sugirió que se introdujesen sistemas de incentivos adecuados para conseguir que el sector informal estuviera cubierto por la seguridad social.

- 108.** Muchos miembros gubernamentales subrayaron la necesidad de prestar más importancia a la *formación* y la *educación* en general, y precisaron que había que invertir sobre todo en las calificaciones para las que existía demanda. Era necesario disponer de información y análisis sobre el mercado laboral para determinar la demanda de calificaciones específicas, y así poder desarrollar políticas de educación y formación apropiadas para los trabajadores de la economía informal. El examen y la certificación de las calificaciones de esos trabajadores podía mejorar su empleabilidad y, por ende, sus posibilidades de reorientarse hacia otras actividades de mayor productividad. Los gobiernos debían fomentar la diversificación de programas de formación para beneficiar a un número mayor de trabajadores. Los programas de educación y formación eran esenciales para resolver los problemas de la economía informal, ya que facilitaban el acceso a la economía formal. Las iniciativas destinadas a ofrecer cursos de idiomas a los inmigrantes recién llegados, junto con información sobre la legislación y las prácticas nacionales en materia de trabajo, reducían su grado de vulnerabilidad en el mercado laboral.
- 109.** Diversos miembros gubernamentales coincidieron en que era importante fomentar la *organización*, la *representación* y el *diálogo social* de los grupos más vulnerables de la economía informal. Ese factor era clave a la hora de garantizar una mayor participación de los trabajadores de la economía informal en la toma de decisiones políticas. La asociación del gobierno, la comunidad empresarial, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de base comunitaria podía ser una forma eficaz de abordar las necesidades específicas de la economía informal, así como para examinar otras cuestiones económicas y laborales.
- 110.** Muchos miembros gubernamentales sugirieron que había que adoptar medidas para establecer o fomentar un *entorno económico y normativo* que favoreciese la creación de empleo decente. Algunos miembros gubernamentales abogaron por el pago de salarios mínimos a los trabajadores de la economía informal. Un miembro gubernamental señaló lo importante que era para las empresas poder acceder a los servicios financieros, lo que les permitía avanzar hacia la formalización. Conseguir que las instituciones financieras nuevas o ya existentes otorgasen créditos a las empresas más pequeñas y los hogares reduciría al mínimo el riesgo de estar sujetos a prácticas explotadoras. Había que superar la falta de flexibilidad de los mecanismos de aprobación, reglamentación y aplicación, para crear un clima más propicio a la inversión. Muchos miembros gubernamentales valoraron positivamente el establecimiento de servicios de microcrédito para los trabajadores de bajos ingresos. Los sistemas creativos, pero sostenibles relativos a las garantías, los tipos de interés y los mecanismos de reembolso también podían ser un gran estímulo para los microempresarios y los pequeños empresarios. Un miembro gubernamental expuso otra serie de medidas, como la concesión de créditos hipotecarios a los trabajadores de la economía informal.
- 111.** Algunos miembros gubernamentales hicieron hincapié en que había que ampliar el *acceso a los mercados* si se quería consolidar el crecimiento económico. También se refirieron al mayor acceso a las licitaciones públicas, la necesidad de proporcionar un mayor grado de protección jurídica a las unidades más pequeñas y vulnerables de la cadena de producción,

y la manera de determinar las sinergias existentes entre las cadenas de producción y el mercado. Algunos miembros gubernamentales estuvieron a favor de que se tomaran medidas a escala internacional para eliminar las barreras al comercio y las subvenciones, especialmente de los productos agrícolas, ya que parecían ser un obstáculo importante para las exportaciones de los países en desarrollo de la economía informal y la formal.

112. La *descentralización* de los sistemas administrativos podía reforzar la función de las autoridades locales de poner en marcha iniciativas destinadas a establecer planes de acción más globales y compatibles que trataran la cuestión de la economía informal en el ámbito local. Ello podría realizarse paralelamente a los programas de lucha contra la pobreza y la formulación de políticas de empleo, los esfuerzos para poner freno a la migración del campo a la ciudad.
113. Diversos oradores hicieron referencia a la necesidad de garantizar la *igualdad de género* y de trabajar para eliminar el *trabajo infantil*. Habida cuenta de que muchos trabajadores de la economía informal eran mujeres, debían desplegarse más esfuerzos para aumentar el acceso a las guarderías. Asimismo, se subrayó la importancia de que los hombres y las mujeres de la economía formal y la informal recibiesen una misma remuneración por un trabajo de igual valor.
114. Algunos oradores consideraron que la creación de *cooperativas* era un medio para incorporar a los trabajadores de la economía informal a la economía formal, ayudar a los trabajadores a adquirir propiedades y proporcionar bienes a precios justos. Las cooperativas podían ayudar a las empresas y los trabajadores de la economía informal a comercializar sus productos. La mancomunación de las compras podía permitirles beneficiarse de precios más bajos.
115. El Vicepresidente empleador estuvo de acuerdo con algunas de las intervenciones de la Vicepresidenta trabajadora en relación con las soluciones a largo plazo que había que adoptar para crear trabajo decente en la economía informal. La creación de suficientes puestos de trabajo decentes en la economía formal debía facilitarse mediante la elaboración y creación de un entorno favorable a la iniciativa empresarial por parte de los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales. El Grupo de los Empleadores coincidió con las intervenciones realizadas por algunos miembros gubernamentales en el sentido de que había que favorecer la adopción de políticas que fomentasen y propiciasen la iniciativa empresarial. No obstante, el Grupo de los Empleadores no estaba de acuerdo con que se adoptase un enfoque basado únicamente en los derechos, pues consideraba que podía ser contraproducente.

Punto 5. La función de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores

116. El quinto punto propuesto para la discusión rezaba así: «¿Qué papel deben desempeñar los gobiernos nacionales y locales, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para resolver estas situaciones? ¿Cuáles son los problemas que plantea satisfacer las necesidades de representación de los trabajadores, empleadores y otras personas que realizan actividades comerciales y qué contribuciones pueden hacerse para ello?».
117. La Vicepresidenta trabajadora dijo que los déficit de trabajo decente se debían a déficit de gobernanza. Era importante encontrar un método correcto para ampliar el marco internacional de derechos ya existente pero, con independencia del enfoque que se adoptase, había que garantizar los derechos y la protección. En cuanto a los gobiernos, había mecanismos y estructuras de gobernanza, pero el problema de los trabajadores

vulnerables y desprotegidos no se solucionaría hasta que no se aplicasen estrategias que velasen por una buena gobernanza. El problema de los déficit de trabajo decente existía en todos los países, no sólo en los países en desarrollo.

- 118.** Se debía prestar especial atención al examen y la reforma de la legislación que regían la negociación colectiva y las relaciones de empleo. Había que extender la protección a los trabajadores dependientes y los trabajadores sujetos a regímenes de subcontratación, garantizar la libertad sindical a todas las personas y aplicar de manera uniforme a todas las categorías de trabajadores las normas fundamentales del trabajo y los Convenios pertinentes de la OIT, a saber, el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). La seguridad social y la protección social debían hacerse extensivas a todos los trabajadores, por ejemplo, mediante prestaciones transferibles o proporcionadas. Se necesitaban más esfuerzos por parte de los interlocutores sociales para aplicar la legislación sobre el salario mínimo a todos los trabajadores y aumentar su cuantía en función del nivel de desarrollo nacional. La Vicepresidenta trabajadora abogó por sistemas mejores de inspección del trabajo que abarcasen a las empresas de la economía informal, un mayor acceso a los tribunales del trabajo y programas flexibles de educación y formación que fomentasen la empleabilidad y el espíritu empresarial. Instó a los gobiernos a promover políticas de empleo dinámicas que propiciasen la creación de trabajo decente en la economía informal. Para ello, había que reconocer a los trabajadores encubiertos y su contribución a las economías nacionales. La oradora también habló de la necesidad de reformar la legislación comercial a fin de que incluyese a todas las categorías de empresas, la adopción de medidas concretas para reducir los costos de transacción y la importancia de los incentivos, las subvenciones y los servicios financieros para las microempresas y pequeñas empresas.
- 119.** La oradora insistió en que, al tiempo que los *gobiernos* debían abordar el problema del trabajo ilegal y las actividades fraudulentas, contemplado adecuadamente en el derecho penal, era importante tener en cuenta que los trabajadores solían ser las víctimas de esa actividad, incluso cuando estaban implicados en ella. Así ocurría en muchos casos en que recibían remuneración no declarada. En consulta con los interlocutores sociales, los gobiernos debían determinar los obstáculos que impedían el cumplimiento de la ley, de manera que las unidades económicas informales que desarrollaban actividades económicas lícitas pudieran legalizar su situación.
- 120.** Las autoridades locales también tenían una importante función que desempeñar a la hora de examinar y reformar el marco reglamentario, de velar por que los trabajadores no fuesen acosados ni se viesan obligados a pagar impuestos locales o derechos de licencia elevados, así como de facilitar el acceso a los sistemas de adopción de decisiones y los tribunales del trabajo locales. Era vital que el diálogo social abarcara todos los niveles gubernamentales para desarrollar políticas sostenibles.
- 121.** La Vicepresidenta trabajadora mencionó a continuación el importante papel de los *empleadores* en la aplicación práctica de la legislación del trabajo y los convenios colectivos, la promoción de las prácticas empresariales que tenían en cuenta el interés general y la extensión de las normas laborales a todos los trabajadores. El Grupo de los Trabajadores estaba a favor de que las empresas informales se organizaran, y consideraba que las organizaciones de empleadores podían proporcionar formación empresarial y servicios de comercialización. También se deseaba promover la colaboración con las organizaciones de empleadores a fin de ofrecer capacitación y educación simultáneas a las personas que se encontraban en la economía informal.

-
- 122.** La Vicepresidenta trabajadora insistió en la función clave de las *organizaciones de trabajadores*. No había diferencia entre representación y voz. Quienes no estaban representados no tenían voz. Únicamente las organizaciones representativas podían proporcionar voz. Había que animar y ayudar a los trabajadores a crear, desarrollar y dirigir sus propias organizaciones democráticas. Las organizaciones autónomas eran el único medio seguro a través del que los trabajadores podían reclamar y ejercer sus derechos. Los trabajadores de la economía informal quizá desearan afiliarse a sindicatos ya existentes o crear otros nuevos, pero lo importante era que se tratase de una representación basada en la afiliación. Entre las estrategias concretas, cabía citar el fomento de la participación y la representación en los sindicatos de las mujeres que se encontraban en la economía informal por medio de estructuras que se adaptasen a sus responsabilidades laborales y familiares, los proyectos educativos para aumentar la sensibilización sobre los derechos y el desarrollo de estrategias positivas de lucha contra las prácticas discriminatorias. También podrían ofrecerse servicios relacionados con aspectos como la asistencia jurídica, los seguros, los créditos y la atención sanitaria. A modo de ejemplo, la oradora se refirió a estrategias innovadoras que ayudaban a organizar y mejorar las condiciones de los trabajadores de la economía informal, como los trabajadores agrícolas comunitarios de Ghana, los taxistas informales de Benin y Sudáfrica, los trabajadores a domicilio de Colombia y los Países Bajos, y los trabajadores de la construcción de Filipinas.
- 123.** En cuanto a las funciones de los *gobiernos* nacionales y locales, el Vicepresidente empleador dijo que los déficit de buena gobernanza eran un motivo clave de la perpetuación de la economía informal. Abogó por que se creasen las condiciones necesarias para propiciar el paso de la economía informal a la formal y para mejorar la situación de las personas que seguían en la economía informal. Los gobiernos tenían que adaptar sus funciones y políticas a las necesidades de una economía de mercado con la participación de los interlocutores sociales. Más concretamente, el orador pidió a los gobiernos que mejorasen el entorno comercial de los empresarios informales mediante el fortalecimiento de las instituciones de apoyo al mercado; la supresión de los costos de transacción excesivos y la simplificación de los reglamentos; el refuerzo de los derechos de propiedad para posibilitar la generación de capital y la obtención de créditos, y el otorgamiento de incentivos o concesiones que estimularan la formalización. Había que reformar el sistema tributario y aplicar sistemas administrativos eficaces y exentos de corrupción. El orador defendió un acceso rápido a los sistemas jurídicos y la aplicación de los contratos, el desarrollo de sistemas de seguridad social adaptados a la economía informal, así como la coordinación entre las autoridades nacionales y locales para crear un entorno empresarial más adecuado y aplicar normas básicas de seguridad y salud.
- 124.** Era fundamental elaborar un programa global de políticas de empleo con el que se pudiera sacar provecho de las ventajas derivadas del comercio y la inversión. Las políticas nacionales debían garantizar una mano de obra calificada por medio de la promoción de la alfabetización universal, así como de una educación general y profesional, a fin de atender las necesidades de la economía formal en cuanto a mano de obra. Las políticas e instituciones debían centrarse en la capacidad empresarial de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y las instituciones debían estar preparadas para satisfacer las necesidades de los trabajadores de la economía informal en materia de formación, reconociendo asimismo, por medio de la titulación nacional, las calificaciones que habían adquirido en la economía informal.
- 125.** En lo que respectaba a la función de las *organizaciones de empleadores*, el orador sugirió que podía recurrirse a la promoción para abordar las deficiencias políticas, jurídicas e institucionales con miras a eliminar las barreras que impedían la formalización. La incorporación de los empleadores de la economía informal a la formal permitiría ampliar la

imposición estatal y las bases impositivas y repartir la carga tributaria. El orador dio explicaciones más detalladas sobre la función de promoción que desempeñaban las organizaciones de empleadores en colaboración con otras instituciones o mediante éstas, en la medida en que ejercían presión para contar con instituciones transparentes y ayudaban a las asociaciones intermediarias cuyo cometido era prestar servicios y vincularlos a la economía informal. Las organizaciones de empleadores también podían brindar ayuda a las empresas de la economía informal, facilitando información sobre los reglamentos gubernamentales o las oportunidades que ofrecía el mercado, así como servicios básicos que se centraran en la gestión del personal, la mejora de la productividad, la gestión de las competencias, la contabilidad y el desarrollo empresarial. Asimismo, podía facilitarse el acceso a recursos muy necesarios y a las autoridades públicas. Por último, las organizaciones de empleadores podían servir de intermediarias para establecer vínculos con empresas más grandes y poner en marcha proyectos sobre la gestión eficaz de los residuos, las mejoras en materia de seguridad y salud y una mayor cooperación entre obreros y patronos.

126. Muchos miembros gubernamentales manifestaron su opinión con respecto a la función que desempeñaban las distintas partes implicadas. En general, todas las partes estaban dispuestas a cooperar y compartir información a fin de proporcionar un trabajo decente a las personas de la economía informal. Varios oradores hicieron alusión a los principios y derechos fundamentales en el trabajo como marco fundamental de la actuación de los gobiernos nacionales y locales, así como de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. El tripartismo podía garantizar que se tomaran en consideración los deseos, los problemas y los intereses de todas las partes. Tanto los gobiernos como los interlocutores sociales debían ofrecer información, educación y servicios a los empleadores y los operadores de la economía informal, y debían invertir de forma conjunta en sus conocimientos y calificaciones.
127. No obstante, varios miembros gubernamentales de países en desarrollo consideraban que existía un límite en cuanto a las posibilidades de actuación de los gobiernos y los interlocutores sociales. Un orador de un país de América Latina hizo hincapié en las poderosas fuerzas políticas que escapaban al control de los gobiernos nacionales. El proteccionismo, los movimientos de capital internacionales y la migración transfronteriza tenían repercusiones en los mercados laborales locales y hacían que aumentara el nivel de informalidad. Era fundamental que la buena gobernanza existiera tanto a nivel internacional como nacional, y las políticas económicas globales debían abordar los aspectos sociales del trabajo de la economía informal.
128. En lo que se refería a la función de los *gobiernos*, se consideraba que el acopio y la difusión de información sobre la economía informal eran requisitos esenciales para adoptar medidas encaminadas a ayudar a los trabajadores y los empresarios de la economía informal. Por ejemplo, los programas de intercambio de información sobre el mercado laboral, que se habían concebido para establecer un vínculo entre las personas en busca de empleo y los empleos disponibles, podían extenderse a los trabajadores y los empleadores de la economía informal.
129. Varios miembros gubernamentales coincidieron en que no debía dejarse a los trabajadores de la economía informal sin protección y en que, de ser posible, debía ofrecerse empleos formales a los trabajadores marginados. Se consideraba que el cometido de los gobiernos nacionales debía ser elaborar un marco de política y definir los mecanismos necesarios para su aplicación, en colaboración con las partes interesadas. La buena gobernanza era fundamental para garantizar que se promovieran y aplicaran las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, era necesario luchar contra la corrupción. En general, se consideraba que un marco jurídico e

institucional adecuado contribuía al desarrollo social, financiero y tecnológico de la economía informal, y que el conjunto de esas funciones también se aplicaba a todos los niveles de gobierno existentes en un país.

- 130.** Se consideraba que era inadmisibles que los cambios provocados por la globalización y las nuevas tecnologías siguieran generando empleos precarios e informatizando las relaciones de empleo. La economía informal no era la solución, sino más bien un problema que debía resolverse. El desafío que se planteaba a los gobiernos era elaborar y aplicar políticas que pudieran atenuar los efectos negativos en el mercado laboral y preparar a los trabajadores para las dificultades con las que pudieran tropezar. Las políticas públicas debían centrarse en crear empleo y generar ingresos y, al mismo tiempo, debían garantizar la protección social a los trabajadores. Las políticas gubernamentales nacionales no bastaban; también era esencial contar con políticas de apoyo eficaces a nivel internacional.
- 131.** Se reconocía que aumentar las oportunidades de obtener empleo y ganarse el sustento en el sector formal, así como posibilitar la formalización, sería un proceso muy largo en muchos países. En consecuencia, los gobiernos tenían la responsabilidad moral de proporcionar derechos fundamentales y trabajo decente a los que estuvieran trabajando en la economía informal; desarrollar sistemas de contribución a la seguridad social para los trabajadores de la economía informal; revisar la legislación laboral con objeto de permitir a esos trabajadores acceder a procedimientos de conciliación y arbitraje, y establecer sistemas de registro y licencia para la economía informal. La función de los gobiernos de eliminar la discriminación de que eran objeto las mujeres y los grupos desfavorecidos requería se tomasen medidas y no se bajase la guardia ni en las economías informales ni en las formales.
- 132.** En cuanto a las funciones de las *organizaciones de trabajadores*, muchos miembros gubernamentales creían que las acciones llevadas a cabo por las organizaciones de trabajadores podrían dar lugar a mecanismos nuevos y más amplios de representación y participación de los trabajadores y los empresarios de la economía informal. Los sindicatos también debían tratar de afiliarse a los trabajadores más allá de la economía formal y adoptar medidas innovadoras para llegar a los trabajadores de la economía informal, en especial las mujeres. En algunos países ya se había creado un fuerte movimiento social a través de las secciones femeninas de los sindicatos.
- 133.** Otra función de las organizaciones de trabajadores debía consistir en alentar a los trabajadores de la economía informal a organizarse. Mediante programas de difusión y educación, debía sensibilizarse a esos trabajadores acerca de la importancia de contar con una voz colectiva y de promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Varios miembros gubernamentales también reconocían los innovadores esfuerzos desplegados por las organizaciones de trabajadores en los ámbitos local e internacional para conseguir que los trabajadores de la economía informal participaran en el diálogo social. Había datos concluyentes de que los sindicatos estaban apoyando a esos trabajadores y ayudándoles, ya fuera a desarrollar organizaciones democráticas propias o a afiliarse a sindicatos ya existentes.
- 134.** El método participativo, que incluía a cooperativas y grupos de autoayuda, comunitarios y de mujeres, a menudo había dado sus frutos. No obstante, cuando los trabajadores de la economía informal no podían organizarse, el gobierno debía intervenir y adoptar leyes que los protegiesen.
- 135.** Varios gobiernos consideraban que las *organizaciones de empleadores* debían apoyar las iniciativas gubernamentales destinadas a resolver las necesidades de representación de la economía informal y, podían desempeñar una función importante a la hora de garantizar

que el programa de trabajo decente se aceptase, adoptase y pusiera en práctica en toda la economía. Dichas organizaciones debían contribuir a crear un entorno que fuera favorable al desarrollo económico y prestar asistencia a las asociaciones de la economía informal para que desarrollasen un programa de cabildeo, apoyo empresarial y otros servicios que promoviesen vínculos entre las actividades formales y las informales. Asimismo, podían animar a las asociaciones de empleadores y del sector privado a que incluyesen a empresarios de la economía informal en sus filas, habida cuenta de las nuevas sinergias que estaban surgiendo en todo el mundo en ambos extremos del continuo de la producción y el comercio.

- 136.** Un miembro gubernamental de un país industrializado con economía de mercado se felicitó por el creciente número de iniciativas empresariales que tenían en cuenta los intereses de la sociedad. El orador señaló que las empresas internacionales estaban adoptando medidas encaminadas a garantizar el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo, no sólo en sus organizaciones sino también en las cadenas de suministro. Entre esas medidas se incluían procedimientos fiables de auditoría, verificación y presentación de informes. En su país, la iniciativa por un comercio ético, que reunía a empresas, sindicatos y ONG, era un ejemplo de una de esas colaboraciones.
- 137.** Otro orador mencionó que en su país no había ningún organismo u organización de representación de los trabajadores de la economía informal ni en el ámbito nacional ni en el internacional. No obstante, todos los interesados tenían el deber de reconocerlos y velar porque recibieran el mismo trato que los trabajadores de la economía formal. Con objeto de mejorar sus condiciones, se había adoptado un enfoque local que había sido muy útil, en especial en el contexto de los sistemas de microcrédito. No obstante, la única alternativa posible era formular y aplicar políticas que, al tiempo que dejaban espacio para la economía formal, permitieran a la economía informal desarrollarse y poner freno al acoso de que eran objeto los trabajadores de la economía informal.
- 138.** Por último, se instaba a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a colaborar y compartir información y prácticas óptimas que proporcionasen trabajo decente como única forma sostenible de proteger a los más vulnerables y romper el ciclo de la pobreza. Tanto los empleadores como los trabajadores debían ofrecer sus servicios directamente a través de programas de difusión específicos. Se trataba de una cuestión particularmente compleja habida cuenta de la extensión geográfica de la economía informal y del pequeño tamaño de las unidades económicas.
- 139.** Para resumir las opiniones de su Grupo sobre el punto 5, la Vicepresidenta trabajadora señaló que, aunque los trabajadores consideraban que el creciente interés de las empresas en la responsabilidad social podían ser un elemento positivo cuando el compromiso era verdadero, dicha responsabilidad social no podía sustituir la correcta aplicación de la legislación laboral ni la libertad sindical y la negociación colectiva. La oradora señaló que algunas empresas que decían ser responsables en ese sentido, en la práctica trataban de ignorar o evitar a los sindicatos. Además, la cuestión de la llamada «auditoría social» todavía no se había resuelto. La oradora concluyó diciendo que, de conformidad con las disposiciones de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social adoptada por la OIT en 1977, el Grupo de los Trabajadores acogía con agrado las observaciones relativas a la responsabilidad empresarial respecto de las empresas de la cadena de suministro. Asimismo, producía gran satisfacción que los sindicatos estuvieran desarrollando nuevas formas de colaboración con los trabajadores de la economía informal.

Punto 6. Prioridades en relación con las medidas de la OIT

140. El sexto punto propuesto para la discusión era el siguiente: «¿Cuáles deberían ser las prioridades de la política y de las labores de investigación y de asistencia técnica de la OIT con respecto a estos trabajadores y empleadores con el fin de contribuir al objetivo general del trabajo decente?».
141. El Vicepresidente empleador consideraba que las medidas adoptadas por la OIT para desarrollar políticas, llevar a cabo investigaciones y proporcionar cooperación técnica a fin de promover un enfoque integrado del trabajo decente en la economía informal exigían la participación en una serie de iniciativas prioritarias, algunas de las cuales no formaban parte del mandato o las competencias de la OIT. Por consiguiente, la Organización debía tomar la iniciativa, en colaboración con otras instituciones pertinentes, en el desarrollo de actividades como la creación y el fortalecimiento de mecanismos de apoyo al mercado. La OIT debía trabajar en estrecha cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con los gobiernos y los responsables de la adopción de políticas y con otras instituciones competentes.
142. El orador señaló la necesidad de un desarrollo integrado de las políticas socioeconómicas por parte de la OIT con miras a: i) determinar los principales motivos por los que existía la economía informal y ayudar a los países a abordar las causas subyacentes, que variaban mucho de un país a otro; ii) promover y posibilitar la creación de empresas, oportunidades empresariales y empleo en la corriente principal de la economía formal a fin de reducir la magnitud de la economía informal, y iii) desarrollar políticas y sistemas de protección social que se adaptasen a la situación real de la economía informal y a las distintas circunstancias de cada país para evitar todo intento de solución universal.
143. En cuanto al desarrollo de políticas, el orador hizo hincapié en que la OIT debía velar por que las políticas y las medidas no destruyesen inadvertidamente las oportunidades de generación de ingresos de las personas que no tenían otras alternativas, ya que ello podía provocar agitación social y política. El objetivo debía ser «mejorar», no «destruir». Por tanto, en aras de la eficacia, cada programa debía dirigirse a niveles apropiados de actividades y personas de la economía informal.
144. Con respecto a las investigaciones, el Vicepresidente empleador pensaba que la OIT debía destinar recursos a mantener y actualizar bases de datos sobre la economía informal, ayudar a los países a desarrollar políticas adecuadas y factibles, determinar y documentar las prácticas óptimas en relación con el paso de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la formal y contribuir a ese cambio mediante los proyectos de cooperación técnica. En términos generales, la investigación de la OIT debía centrarse en los resultados y propiciar el desarrollo de políticas y programas concretos basados en la acción.
145. El Grupo de los Empleadores dijo que las actividades de cooperación técnica de la OIT relacionadas con la economía informal debían incluir un gran componente de búsqueda de soluciones eficaces para abordar los aspectos complejos de la economía informal, con la participación de los mandantes tripartitos, cuando procediese. Además, ese esfuerzo debía perseguir el fomento de las capacidades y la productividad de los trabajadores mediante mejoras adecuadas y asequibles de las condiciones de trabajo, las condiciones en materia de seguridad y salud y otros sistemas de protección social. El proyecto piloto sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo de algunos países africanos podía resultar útil en ese sentido.

-
- 146.** La promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debía seguir siendo prioritaria para la OIT en la búsqueda de formas y medios de representar a las personas que se encontraban en la economía informal. El Vicepresidente empleador insistió en que la pobreza era el principal motivo de la informalidad y aquella, a su vez, se debía principalmente a la falta de oportunidades empresariales y de creación de empleo en la economía formal. Así pues, la OIT tenía que movilizar más recursos financieros y humanos para ayudar a los países a elaborar y aplicar políticas, así como a fortalecer las instituciones que se requerían para generar oportunidades de empleo y desarrollo empresarial en la economía formal.
- 147.** La Vicepresidenta trabajadora recordó sus anteriores observaciones acerca de las definiciones y el enfoque basado en los derechos de la economía informal. Dijo que la OIT tenía que desempeñar una importante función en la reducción de los déficit de trabajo decente, habida cuenta del contexto internacional en que desarrollaba su labor, como organismo especializado de las Naciones Unidas, con una estructura tripartita única, encargado del mundo del trabajo. La OIT debía desempeñar un papel más activo, de acuerdo con su mandato de promoción del trabajo decente en todos los ámbitos, e instar a la Organización Mundial del Comercio y las instituciones de Bretton Woods a adoptar un enfoque del desarrollo económico centrado en las personas en el que los derechos de los trabajadores y los demás derechos humanos fuesen el núcleo del programa político y económico global. El objetivo prioritario de la OIT debía ser lograr un mundo del trabajo decente y no dos mundos del trabajo, uno formal y otro informal. Asimismo, la OIT debía asumir un importante papel en la organización de una red de políticas de alto nivel con las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros, para abordar los déficit de trabajo decente y los derechos y las necesidades de los que trabajaban en la economía informal. También debía esforzarse por incluir en las estrategias de lucha contra la pobreza el objetivo de incorporar la economía informal a la formal y fortalecer el diálogo social y el intercambio de políticas entre organizaciones intergubernamentales. El Grupo de los Trabajadores veía con agrado el establecimiento de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, así como el de la Red de Empleo de los Jóvenes, como parte de las iniciativas intergubernamentales e interinstitucionales para abordar el problema de los déficit de trabajo decente.
- 148.** El problema de los déficit de trabajo decente a los que estaban expuestas las personas más vulnerables debía abordarse en todos los ámbitos de actividad de la OIT. Como objetivo de política, la Oficina debía centrarse en integrar a los trabajadores marginados y vulnerables en la corriente formal de la sociedad y la actividad económica, por medio de programas de educación, formación y microfinanciación concebidos a dicho efecto.
- 149.** El Grupo de los Trabajadores reiteró que debía adoptarse un enfoque basado en los derechos para abordar el desarrollo y los graves déficit de trabajo decente existentes. En virtud de la Declaración de la OIT, los Estados Miembros se habían comprometido a promover la libertad de asociación, prohibir el trabajo forzoso, abolir el trabajo infantil y eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación. Las actividades de promoción de la Declaración debían proseguirse, y sus principios debían hacerse extensivos a los trabajadores de la economía informal. La oradora instó a la OIT a realizar un análisis detenido de la situación relativa al ejercicio y la aplicación a todos los trabajadores de los derechos de libertad sindical, sindicación y negociación colectiva. Las conclusiones del análisis sobre la medida en que esos derechos podían ejercerse en algunos países y los obstáculos que existían en otros iban a facilitar los futuros debates sobre la aplicación efectiva de esos derechos a todos los trabajadores, incluidos los de la economía informal.

-
- 150.** Asimismo, debían fomentarse los programas de cooperación técnica en los que participaban los interlocutores sociales de la OIT con el fin de apoyar la concesión y la ampliación de esos derechos. La OIT debía servirse de la capacidad técnica que tenía en materia de legislación laboral para ayudar a los Estados Miembros en esa tarea. También debían promoverse análisis e iniciativas de apoyo similares que abordaran la necesidad de impedir el trabajo forzoso y la discriminación en la economía informal. La OIT debía promover los convenios existentes que se aplicaban a los trabajadores de la economía informal, en particular, por medio de la asistencia técnica y otras estrategias, con el fin de garantizar su aplicación efectiva a todos los trabajadores. Esos convenios incluían el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). Asimismo, la OIT debía centrarse en la forma de aplicar la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de 1977 en toda la cadena de producción de esas empresas, inclusive en la economía informal.
- 151.** La importante función que desempeñaba la OIT en materia de elaboración y aplicación de normas debía ser un elemento fundamental de una estrategia encaminada a resolver la situación en que se encontraban los trabajadores de la economía informal y a ayudarlos a incorporarse a la economía formal. En algunos casos, era necesario crear nuevos instrumentos que proporcionaran directrices a los Estados Miembros sobre la forma de modernizar la legislación laboral con objeto de ampliar su alcance a todos los trabajadores dependientes. Del mismo modo, los nuevos instrumentos podían contribuir a adaptar los actuales sistemas de protección y seguridad social con el fin de abarcar a los trabajadores cuyos empleos eran irregulares o eventuales y, cuando fuera necesario, a crear sistemas nuevos e innovadores que hicieran respetar los derechos y satisficieran las necesidades básicas de todos los trabajadores, con independencia de su empleo, incluidos los que se consideraba que trabajaban en la economía informal.
- 152.** La OIT debía hacer uso de sus competencias técnicas para ayudar a los gobiernos a examinar y reformar la legislación vigente y elaborar leyes nuevas, bien definidas y adecuadas, que protegieran a los trabajadores y evitaran que los gravámenes fiscales que se aplicaban a las empresas fueran excesivos. La OIT podía desempeñar una activa labor en ese proceso, al establecer directrices y prácticas óptimas con respecto a la forma de aplicar los principios fundamentales del trabajo y otras normas básicas del trabajo en distintos ámbitos de la economía informal. Asimismo, debía insistirse en reforzar los mecanismos de control, como la inspección laboral, y en crear mecanismos específicos que permitieran abordar los rasgos concretos y las dificultades que planteaba la economía informal. Por añadidura, debía estudiarse cómo contribuir al ejercicio de la responsabilidad comercial en las cadenas de producción.
- 153.** El Grupo de los Trabajadores recomendó que se emprendiesen otras actividades en colaboración con la OIT para establecer estructuras de diálogo social en los Estados Miembros, a las que todos los trabajadores tuvieran acceso. Para ello, era esencial que se eliminasen los obstáculos a la libertad sindical y la creación y el desarrollo de organizaciones representativas. La OIT también debía seguir promoviendo unos sistemas de protección justos y universales, para reducir las disparidades de ingresos y brindar protección a todos los trabajadores.
- 154.** Atender la demanda de mayor empleo que existía a nivel mundial estaba estrechamente relacionado con ofrecer una protección adecuada. Al elaborar estrategias para promover el

empleo, la empleabilidad y la iniciativa empresarial, la OIT debía considerar una amplia gama de medidas e iniciativas, así como garantizar un entorno macroeconómico que permitiera crear un gran número de empleos sostenibles y decentes. La labor que la OIT realizaba en materia de programas de desarrollo de infraestructuras que requerían una utilización intensiva de la mano de obra cobraba una importancia particular, ya que integraba la creación de empleo y la promoción de las normas del trabajo. El desarrollo del capital humano por medio de una educación y una formación más adecuadas; la inversión en calificaciones, conocimientos y empleabilidad mediante el fomento de políticas que abordaran las necesidades concretas de los trabajadores de la economía informal; el aumento de las actividades relativas a los microcréditos, y la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME), así como otros programas, debían vincularse a la promoción eficaz y coherente de las normas internacionales del trabajo. Asimismo, debía incluirse una formación en materia de legislación laboral a nivel local en el conjunto de las actividades que la OIT llevaba a cabo en materia de desarrollo de las PYME, lo que permitiría hacer hincapié en la importancia de mejorar las condiciones de trabajo y aplicar las normas de trabajo en la economía informal.

- 155.** Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT eran fundamentales para resolver los problemas que planteaba la economía informal, por lo que era necesario que en los programas concebidos para abordar los déficit de trabajo decente se adoptara un enfoque holístico que incluyera los cuatro programas técnicos de la OIT, a saber, el Sector de Normas y de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, el Sector de Empleo, El Sector de Protección Social y el Sector de Diálogo Social.
- 156.** Algunos miembros gubernamentales del grupo africano señalaron que la atención prestada a la economía informal, gracias a la labor pionera de la OIT emprendida tres decenios atrás, había generado una actividad de investigación académica importante que debía comenzar a aplicarse. Con objeto de mejorar el entorno político microeconómico y macroeconómico de quienes trabajaban en la economía informal, los gobiernos necesitaban la asistencia de la OIT en materia de análisis, elaboración, aplicación y coordinación de políticas. A fin de garantizar la calidad de los empleos y el trabajo decente, era urgente elaborar y aplicar los programas de la OIT que se centraran en el desarrollo y crecimiento de la economía informal y aumentaran su productividad. La divulgación de prácticas óptimas por parte de la OIT sería especialmente útil en las esferas de la productividad y los marcos institucionales. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores necesitaban la asistencia de la OIT para mejorar su capacidad institucional, recopilar datos sobre las necesidades reales de los trabajadores de la economía informal, y establecer sistemas de seguridad social asequibles. El grupo africano pidió que se estableciera un orden de prioridades de que disponía la OIT a fin de que los esfuerzos se centraran en la lucha contra la pobreza.
- 157.** Una miembro gubernamental del grupo africano indicó que los esfuerzos en materia de política debían destinarse a ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social a los trabajadores desprotegidos, tener en cuenta el programa de desarrollo y el Programa de Trabajo Decente de la OIT y lograr, cuando fuera posible, la participación de las instituciones financieras internacionales y de las personas y las comunidades a las que se quería ayudar. La oradora mencionó un sistema de pensiones de su país, que podía servir de modelo para otros países en desarrollo, e hizo hincapié en que la cobertura de la protección social era un paso decisivo hacia la formalización. En ese sentido, alabó los esfuerzos de la OIT por determinar la viabilidad de un fondo fiduciario mundial, que beneficiase en especial a los trabajadores de la economía informal. La oradora indicó que hacía falta asistencia técnica y estudios de investigación en materia de incorporación de las cuestiones de género, seguridad y salud en el trabajo, VIH/SIDA y erradicación del trabajo infantil. Los estudios realizados sobre esta última cuestión debían mostrar cómo se podían

reemplazar los ingresos de los niños trabajadores para eliminar el trabajo infantil. Otras cuestiones que estaban siendo objeto de investigación eran el trabajo decente y los trabajadores familiares, la relación existente entre economía formal e informal, y la función de los interlocutores sociales en el establecimiento y fomento del diálogo social. Se necesitaban estadísticas de referencia sobre la economía informal, y había que crear bases de datos. En los casos en que la información ya existía, la OIT podía apoyar la realización de estudios especializados en áreas concretas de interés. Otra miembro gubernamental del grupo africano sugirió que la Comisión se centrara en la forma de hacer un mejor uso de los objetivos del trabajo decente como herramienta para mejorar las condiciones de trabajo de los operadores y los trabajadores de la economía informal, y para concebir sistemas de protección social adecuados para ellos. La oradora pidió a la OIT que colaborara estrechamente con los Estados Miembros para crear puentes entre los trabajadores que necesitaban protección y las organizaciones, incluidas las ONG, que poseían los conocimientos técnicos necesarios para proporcionar tales sistemas.

- 158.** Algunos miembros gubernamentales del grupo de los países industrializados con economía de mercado (PIEM) estimaban que la OIT debía dar prioridad a la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ya que eran derechos básicos de todos los trabajadores, independientemente de donde trabajasen. La OIT podía aumentar la sensibilización de los interlocutores sociales sobre la situación de los trabajadores de la economía informal y de sus derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, debía ayudar a crear programas de educación y formación con objeto de aumentar las calificaciones, y propiciar así una transición hacia el trabajo formal, responsabilizar a los trabajadores, y mejorar su propia organización y representación. Además, debía seguir mejorando la recopilación, el análisis y la divulgación de estadísticas sobre la economía informal, y sobre todo documentar la función de las mujeres en la economía informal. La OIT debía determinar y difundir las prácticas óptimas sobre la forma de garantizar los derechos de propiedad y reducir las trabas administrativas y financieras. Tales actividades debían integrarse en las estructuras organizativas existentes y al mismo tiempo formar parte de un programa coherente de trabajo de la OIT sobre la economía informal. La OIT debía colaborar estrechamente con las instituciones financieras internacionales, así como con otros organismos de las Naciones Unidas, para garantizar la adopción de medidas complementarias. Todas las partes debían trabajar unidas, ya que el trabajo decente era la única forma viable de proteger a los más vulnerables y romper el círculo de la pobreza.
- 159.** Un miembro gubernamental del grupo de los PIEM insistió en la observación hecha por el grupo acerca de la importancia de un programa de trabajo coherente sobre la economía informal, basado en los conocimientos especializados de todas las unidades pertinentes de la OIT. Había que esforzarse por abordar los obstáculos concretos que impedían la protección, organización y representación de los trabajadores de la economía informal, propiciar la creación de empresas legítimas y facilitar la transición de los empleadores de la actividad económica informal a la formal. En opinión del orador, parecía que empezaba a haber consenso en que, puesto que no había ningún ámbito de la labor de la OIT que no afectase a los trabajadores y los empleadores de la economía informal, no era necesario crear un nuevo programa de políticas sobre la economía informal en la OIT, sino incorporar los problemas y las preocupaciones relativas a la economía informal en todas las políticas y los programas de la Organización. Otro miembro gubernamental del grupo de los PIEM dijo que el reto que tenía la OIT era encontrar formas de ayudar a los Estados Miembros a mantener el crecimiento y el dinamismo asociados a la economía informal, hacer extensivos a los trabajadores, empleadores y gobiernos los beneficios del crecimiento, trasladar una parte cada vez mayor de la economía informal a la formal y lograr un equilibrio adecuado en el marco de ese enfoque. Otro miembro gubernamental del grupo de los PIEM señaló que había que prestar más atención a las cuestiones relacionadas con la gobernanza, las infraestructuras y el papel de la educación, así como

examinarlas más a fondo. El orador propuso que la OIT realizase investigaciones concretas sobre el crecimiento a escala mundial de nuevas formas de relación de empleo, en particular sobre la capacidad de los trabajadores de asociarse y defender sus derechos y el desarrollo de un marco para la atribución de las responsabilidades en relación con el empleo. Las investigaciones en ese campo revestían especial importancia para los países industrializados, y complementarían la discusión sobre las relaciones de empleo que tendría lugar en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003. El orador instó a la OIT a crear una base de datos común sobre asistencia técnica en materia de economía informal, que incluyese información de los interlocutores tripartitos sobre quién hacía qué, a fin de que los organismos donantes pudiesen coordinar mejor sus actividades. Ello también podía contribuir a los esfuerzos de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización por ofrecer respuestas al problema. La divulgación de prácticas adecuadas resultaba útil, especialmente cuando los ejemplos guardaban relación con los interlocutores tripartitos.

- 160.** Varios miembros gubernamentales de los países de habla inglesa de la región del Caribe dijeron que la OIT debía conceder prioridad a la asistencia en materia de cuantificación de la economía informal, mejora de la información sobre el mercado de trabajo, búsqueda y desarrollo de sistemas de seguro de desempleo y reorientación profesional estratégica para los trabajadores despedidos. Era preciso desarrollar programas relacionados con el fomento del espíritu empresarial y la solución de las necesidades del mercado de trabajo; a tal fin, se debían reunir y difundir las prácticas óptimas internacionales. Los oradores pidieron campañas de promoción sobre los derechos básicos y el trabajo decente y el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas. Asimismo, hicieron referencia a la estrecha relación de trabajo que existía entre sus países y la OIT, y reconocieron el valor informativo de las reuniones internacionales como la que se estaba celebrando.
- 161.** Un miembro gubernamental de los países de habla inglesa de la región del Caribe añadió que era necesario que la OIT siguiese prestando asistencia en relación con el desarrollo de las capacidades profesionales; el fortalecimiento de los ministerios de trabajo a través de la formación en materia de orientación y asesoramiento sobre el empleo; la promoción del diálogo social, la solución de controversias y el tripartismo a nivel empresarial (con inclusión de los trabajadores y empleadores de la economía informal); y el aumento de la estima de los operadores de la economía informal, haciéndoles cobrar conciencia de la importante función que desempeñaban en el desarrollo económico. Esa inyección de moral podía ayudarlos a pasar de la parte informal a la formal del continuo del trabajo decente. La oradora propuso que la OIT contribuyese a la elaboración y aplicación de proyectos comunitarios de divulgación específicamente dirigidos a las personas que se encontraban en la economía informal. Varios miembros gubernamentales de esa región dijeron que verían con agrado la participación y el liderazgo de la OIT en la planificación y realización de una encuesta sobre la economía informal.
- 162.** Varios miembros gubernamentales instaron a la OIT a establecer una definición general e internacionalmente aceptada de la economía informal y sus actividades, a fin de posibilitar las comparaciones entre países. Un miembro gubernamental señaló que el concepto de trabajo decente debía tener en cuenta el contexto actual del empleo y el desempleo, y que no podía aplicarse de la misma manera a los países desarrollados que a los países en desarrollo. Subrayó la importancia de que la OIT reconociese esas diferencias y propusiese soluciones en materia de políticas en función de ellas. El orador abogó por medidas que garantizaran un mayor acceso a los mercados internacionales al objeto de incrementar el valor de los productos de la economía informal, optimizar el potencial de empleo y facilitar el progreso en el continuo que constituían la economía informal y la formal. La OIT podía apoyar y difundir investigaciones y documentación sobre iniciativas y enfoques innovadores que pudiesen usar los gobiernos, los interlocutores sociales y las ONG.

-
- 163.** Varios miembros gubernamentales dijeron que se necesitaban investigaciones, recopilaciones de datos y análisis en mayor profundidad para determinar las causas y los efectos de las actividades de la economía informal, y la OIT debía divulgar los resultados de esa labor. Un miembro gubernamental propuso que la OIT realizase nuevos estudios para analizar la repercusión que tendría la adopción de nuevas leyes en materia de trabajo a diferentes categorías de trabajadores en la economía informal. Otro miembro gubernamental dijo que el acceso a datos estadísticos fiables por región y nivel de desarrollo podía ser útil para investigar de forma eficaz la situación de los trabajadores y los empleadores de la economía informal. Se podía proporcionar a los países asistencia técnica para formular y aplicar un plan de acción de amplio alcance con miras a desarrollar políticas de empleo que velasen por el trabajo decente, en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), luchasen contra la pobreza y ampliarasen la cobertura de la protección social en la economía informal. Por muy bien formulados que estuviesen los planes de acción y las políticas, la clave de su éxito radicaba en una gobernanza y una gestión buenas, honradas y avanzadas. Mejorar el nivel de los conocimientos, la educación y la formación daría a los trabajadores de la economía informal la posibilidad de hacerse representar mejor y les ayudaría a incorporarse a la economía formal.
- 164.** Para acabar con el punto 6, el Vicepresidente empleador declaró que los empleadores eran conscientes de las difíciles condiciones de vida y de trabajo de la economía informal. Querían dar muestras de su conciencia social y ya habían reconocido la importancia de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Sin embargo, no podían estar de acuerdo en que todos los convenios internacionales del trabajo se hiciesen extensivos a la economía informal. Tal medida podía hundir la economía en vez de mejorarla y crearía pobreza. El Grupo de los Empleadores no quería ser responsable de algo así.
- 165.** La Vicepresidenta trabajadora estuvo de acuerdo en que había que reunir y analizar los datos de manera más selectiva. En vez de destinar recursos limitados a definir la economía informal y calcular el número de trabajadores que se ajustaba a una determinada definición, la OIT debía promover las investigaciones encaminadas a determinar y cuantificar los déficit concretos de trabajo decente y sus repercusiones en los trabajadores y las empresas a fin de obtener resultados prácticos. Dado que las necesidades de las trabajadoras a domicilio, por ejemplo, eran muy distintas a las de los jornaleros del sector de la construcción, las respuestas en materia de política a esas necesidades también tenían que ser muy diferentes. La oradora insistió en que el acopio de datos no debía demorar la aplicación de programas prácticos que mejorasen la vida cotidiana de los trabajadores. Puesto que los bancos de desarrollo regionales participaban en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, la oradora propuso que la OIT entablase un diálogo con las instituciones financieras regionales, el Banco Mundial y el FMI para abordar los déficit de trabajo decente.
- 166.** Con respecto a la formación y el desarrollo de los recursos humanos, la Vicepresidenta trabajadora respaldó una conclusión adoptada en la 88.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000 que insistía en el valor de la relación entre las políticas de formación y fiscales, la concesión de créditos y la ampliación de la protección social en la mejora de las condiciones de las empresas y los trabajadores y la transformación de las actividades de supervivencia marginales en trabajo decente productivo. La oradora sostuvo que la noción de potenciación, generalmente utilizada en el contexto de los recursos humanos, a menudo se usaba para crear una ilusión de poder. Afirmó que la verdadera potenciación de los trabajadores provenía de su organización y de la fuerza colectiva.

167. Abundando en lo que quiso decir al hablar de la modernización de las normas laborales, la Vicepresidenta trabajadora se refirió a la función de la OIT relativa a la orientación de los Estados Miembros sobre la aplicación de las normas fundamentales en las relaciones de empleo atípicas y en los acuerdos de trabajo informales, sobre las formas de esclarecer la noción de relación de empleo y sobre la elaboración de una legislación del trabajo que abarcara a todos los trabajadores dependientes, sin excluir a los más vulnerables. La oradora puso como ejemplos de esa modernización las legislaciones de los Países Bajos y de Sudáfrica, que atribuían al empleador y no al trabajador, como en el pasado, la carga de la prueba para determinar si existía o no una relación de empleo. Al objeto de que la legislación laboral nacional e internacional ofreciese una protección eficaz, ésta tenía que ser específica e inclusiva. Ya no se trataba sólo de determinar a quién se consideraba un empleado y a quién un trabajador por cuenta propia. La oradora advirtió que las definiciones jurídicas existentes excluían cada vez más a los trabajadores más vulnerables y dependientes, que en teoría siempre habían estado contemplados en la ley. No se necesitaban más leyes sino garantizar que la legislación vigente abarcara a aquellos a quienes estaba dirigida. Por último, la oradora discrepó de la observación del Vicepresidente empleador relativa al alcance y los efectos de las normas internacionales del trabajo. Los convenios fundamentales contenidos en la Declaración de la OIT no tenían que extenderse a la economía informal puesto que ya abarcaban a todos los trabajadores y simplemente tenían que aplicarse con mayor eficacia.

Discusión del proyecto de conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal

168. El Presidente abrió la sesión elogiando al Grupo de Redacción por su excelente trabajo en la elaboración de las conclusiones. La representante del Secretario General dijo que el texto era fruto del consenso tripartito que había reinado entre distintas regiones. A pesar de que el Grupo había atravesado momentos difíciles, estos se habían superado gracias a la firme y común determinación de reflejar el principal mensaje nacido de la discusión general y de determinar el camino que debía tomar la OIT para ayudar a los Estados Miembros y los interlocutores sociales a abordar más eficazmente los déficits de trabajo decente de la economía informal. La Oficina tenía mucho interés en poder cumplir las directrices concretas y prácticas que figuraban en las conclusiones, principal resultado de la labor de la Comisión. El Presidente observó que, puesto que había 140 enmiendas al texto, los miembros de la Comisión debían realizar su trabajo de forma rápida, clara y eficaz a fin de acelerar la discusión sobre las conclusiones. La Comisión examinaría las enmiendas una por una, en el orden propuesto por el Presidente y, seguidamente, consideraría el proyecto de resolución sobre la economía informal y las barreras y subsidios al comercio internacional, una vez finalizada la labor de adopción de las conclusiones en su forma enmendada. Las enmiendas propuestas se examinarían en cuatro sesiones al objeto de alcanzar un consenso que respondiera de forma adecuada a las preocupaciones de las tres partes. Habida cuenta del número de enmiendas, y del hecho de que muchas tenían que ver con cuestiones de edición y traducción, el informe de la discusión se ocuparía ante todo de los cambios sustanciales que afectaban a las versiones inglesa, francesa y española del texto.

Párrafo 1

169. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda encaminada a añadir, en la última frase del párrafo 1, las palabras «a menudo» después de las palabras «empresas que», ya que el caso descrito no se aplicaba a todas las situaciones ni a todos los trabajadores. El Grupo de los Trabajadores apoyó la propuesta, y la enmienda fue adoptada. Asimismo, se

realizó un cambio de redacción lingüístico en la tercera frase que sólo se aplicaba a la versión inglesa. El párrafo 1 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 2

170. El miembro gubernamental de Bélgica presentó una enmienda con objeto de añadir, en la última frase del párrafo, las palabras, «en su mayoría» antes de la palabra «porque», y de sustituir «un trabajo decente» por «otro trabajo» a fin de que la frase fuese más precisa. El Vicepresidente empleador apoyó la enmienda con una propuesta de subenmienda, a saber, añadir las palabras «en su mayoría» después de la palabra «porque», en lugar de antes. Los autores aceptaron la subenmienda. La Vicepresidenta trabajadora se opuso a la subenmienda, por considerar que la referencia a «una mayoría» era superflua, ya que entonces «en su mayoría» se referiría a «la mayoría de la mayoría», y quiso conservar la palabra «decente» para hacer referencia a los trabajadores de la economía informal que no encontraban empleo en la economía formal. La subenmienda fue apoyada por la mayoría, y el párrafo 2 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 3

171. Se realizó un cambio de redacción en la versión española. El párrafo 3, enmendado únicamente en español, fue adoptado.

Párrafo 4

172. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda relativa a los trabajadores por cuenta propia a los que no se hacía referencia en ninguna otra parte, para incluir después del párrafo 3 un nuevo párrafo que rezase así: «Entre los trabajadores de la economía informal hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en condiciones tan inseguras y vulnerables como las de los trabajadores asalariados, y pasan de una situación a otra. Dado que carecen de protección, derechos y representación, esos trabajadores suelen quedar atrapados en la pobreza». La Vicepresidenta trabajadora destacó las características especiales de los trabajadores por cuenta propia, cuyas necesidades merecían ser reconocidas, aunque el término no resultase familiar a todos los gobiernos ni estuviese contemplado en todos los sistemas jurídicos. Esos trabajadores también requerían protección y debían incorporarse a la economía formal. El Vicepresidente empleador se opuso a la enmienda. El miembro gubernamental de los Estados Unidos se hizo eco de ese último parecer y recordó a la Comisión que esa cuestión se había discutido durante bastante tiempo en el Grupo de Redacción y que debía respetarse el lenguaje acordado en el proyecto de conclusiones. El orador añadió que ese tema se abordaría en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003. Varios miembros gubernamentales respaldaron la enmienda aduciendo que los «trabajadores por cuenta propia» eran una categoría reconocida y bien delimitada en las estadísticas del trabajo y que la mayoría de ellos formaba parte de la economía informal. La Vicepresidenta trabajadora y los miembros gubernamentales rechazaron una subenmienda presentada por el Vicepresidente empleador para sustituir las palabras «por cuenta propia» por «independientes». La enmienda de los miembros trabajadores para añadir el nuevo párrafo fue aprobada por los miembros gubernamentales y, por consiguiente, la inclusión de un nuevo párrafo entre los párrafos 3 y 4 fue adoptada.

Párrafo 5

173. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda a la segunda frase para añadir la palabra «algunos» antes de «otros países», ya que la frase no se aplicaba a todos los países. El Grupo de los Trabajadores no se opuso a la propuesta y, por consiguiente, la enmienda fue adoptada. Otra enmienda presentada por el miembro gubernamental de Chile y subenmendada después por la Vicepresidenta trabajadora consistía en añadir las palabras «o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad. Estas situaciones, que violan la ley, deberían tipificarse como delitos» en la penúltima frase del texto original, de manera que sustituyesen la última frase. El párrafo 5 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 6

174. El miembro gubernamental de Lesotho deseaba modificar la primera frase insertando las palabras «, en especial en los países en que se ha despedido a trabajadores como consecuencia de la aplicación de programas de ajuste estructural» después de «fuerza laboral en rápida expansión». El orador hizo hincapié en que, en la mayoría de los países en desarrollo, los programas de ajuste estructural contribuían a las altas tasas de desempleo y en que, a menudo, los trabajadores despedidos por ajustes estructurales eran absorbidos por la economía informal. El Vicepresidente empleador se opuso a la enmienda, ya que las consecuencias de esos programas eran demasiado amplias para discutirse en la Comisión y había que examinar los problemas relacionados con las políticas vigentes, la aplicación de esos programas y la gobernanza. Sin embargo, la Vicepresidenta trabajadora y el miembro gubernamental de Kenya apoyaron la enmienda. Este último afirmó que tales programas habían contribuido a los altos niveles de desempleo de su propio país, tanto en el sector público como en el privado. El desarrollo de pequeñas empresas y microempresas que potenciasen a los trabajadores y creasen más puestos de trabajo sostenibles era una solución más realista a los problemas económicos. El Vicepresidente empleador presentó una subenmienda para eliminar las palabras «, en especial en los países» y sustituirlas por «, por ejemplo en los países». La Vicepresidenta trabajadora y la miembro gubernamental de Trinidad y Tabago respaldaron la enmienda. La enmienda fue aprobada en su forma subenmendada. Se discutieron algunas otras enmiendas y subenmiendas a las dos últimas frases del párrafo antes de que la Comisión decidiera mantener la formulación anterior. El párrafo 6 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 7

175. La Vicepresidenta trabajadora presentó una enmienda al final de la última frase del párrafo 6 para añadir las palabras «si se aplican estrategias eficaces». Señaló que la realidad había demostrado que no existía una transición automática de la economía informal a la formal, como habían puesto de manifiesto las investigaciones realizadas por la OIT en los últimos diez años. Las discusiones que se habían celebrado anteriormente sobre la cuestión habían sido demasiado optimistas, pero la experiencia del pasado decenio mostraba que esa transición no se produciría sin la aplicación de estrategias eficaces. El Vicepresidente empleador aceptó encantado la enmienda, que se adoptó. El párrafo 7 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 8

176. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda a la primera frase del párrafo 8 destinada a sustituir las palabras «En muchos países industrializados,», por las palabras «En muchos países, tanto en desarrollo como industrializados,». La Vicepresidenta

trabajadora acogió la enmienda favorablemente, dado que los problemas a los que se refería también existían en los países en desarrollo, donde dichos cambios estaban teniendo algunas repercusiones en la economía informal. La enmienda fue adoptada.

177. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda encaminada a suprimir la referencia a la contratación externa y a la subcontratación, habida cuenta de que el párrafo 8 aludía a la relación entre la economía informal y la formal. La Vicepresidenta trabajadora se opuso a la enmienda, aduciendo que el párrafo era importante porque se refería a los cambios que se estaban produciendo tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Señaló que se trataba del único párrafo que hacía referencia a la «informalización» en los países industrializados. Dijo que los cambios en el trabajo de organización, como por ejemplo el sistema de trabajo en red o en cadena de las empresas, contribuía al crecimiento de la economía informal, dado que las unidades económicas más pequeñas que se encontraban al final de la cadena de producción a menudo no estaban registradas o eran informales. La oradora añadió que la contratación externa y la subcontratación con objeto de reducir costes y aumentar la competitividad tenía por consecuencia un abandono progresivo de las relaciones de empleo formal, y contribuía al aumento del empleo no convencional, ocasional y a domicilio en distintos lugares de trabajo y en sitios diferentes. El proceso de «informalización» no debía considerarse una forma conveniente de creación de empleo, sino ante todo una fuente de pérdida de puestos de trabajo «formales». Puesto que el texto original tenía en cuenta los cambios que se estaban produciendo en la organización del trabajo, el Grupo de los Trabajadores prefería dicho texto y no apoyaba la enmienda. El Vicepresidente empleador dijo que el cambio propuesto se justificaba con mayor razón debido a que la contratación externa era una de las características de la economía formal, no había dado lugar a un crecimiento de la economía informal y sería objeto de examen en la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003. El miembro gubernamental de Kenya se mostró en contra de la subenmienda, puesto que, en su opinión, la subcontratación y la contratación externa eran temas que competían a la Comisión de la Economía Informal y no debían aplazarse hasta la siguiente Conferencia. La subenmienda fue rechazada.
178. El miembro gubernamental del Canadá, en nombre de varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM, presentó una enmienda a la segunda frase del párrafo 8 destinada a suprimir las palabras «de la economía informal» y sustituir las palabras «a menudo» por las palabras «algunos», ya que, así, la frase podría aplicarse también a la economía formal. La Vicepresidenta trabajadora y el Vicepresidente empleador acogieron la enmienda favorablemente, y ésta fue adoptada. La Vicepresidenta trabajadora presentó otra enmienda para introducir cambios de menor importancia en el texto con objeto de puntualizar que ese tema podía no ser pertinente en todos los países. Dicha enmienda fue rechazada y el párrafo 8 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 9

179. Los miembros gubernamentales de Kenya y Lesotho presentaron una enmienda destinada a suprimir en la tercera frase las palabras «, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua», por considerar que era preferible referirse a hechos reales a recurrir a la ambigüedad. Si bien la Vicepresidenta trabajadora y la mayoría de los miembros gubernamentales rechazaron la enmienda, el Vicepresidente empleador la apoyó. La enmienda fue rechazada. El miembro gubernamental de la Argentina presentó una enmienda con objeto de sustituir, en la última frase, la palabra «dependencia» por la palabra «vulnerabilidad», que tenía un significado especial en el ámbito de los acuerdos de subcontratación. La Vicepresidenta trabajadora prefería mantener la palabra «dependencia» en el contexto de la protección prevista en la legislación laboral. El Vicepresidente empleador era partidario de utilizar el término «vulnerabilidad», dado que

ofrecía una imagen más clara de la situación de los trabajadores de la economía informal. Se aceptó una subenmienda presentada por el miembro gubernamental de los Países Bajos encaminada a añadir las palabras «y vulnerabilidad» después de la palabra «dependencia». El párrafo 9 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 10

180. El párrafo 10 se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 11

181. Varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM presentaron una enmienda para sustituir, en la segunda frase, las palabras «Los trabajadores» por las palabras «La mayoría de los trabajadores», y añadir las palabras «de la economía informal» antes de las palabras «no disfrutan», aduciendo que el texto original era demasiado categórico. La Vicepresidenta trabajadora y el Vicepresidente empleador apoyaron la enmienda, que fue adoptada. Tras examinar varias enmiendas y subenmiendas, se acordó suprimir la referencia al «recorte de plantilla» que aparecía en la penúltima frase, ya que su significado no estaba claro en ninguno de los tres idiomas. El párrafo 11 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 12

182. Los miembros gubernamentales de Nigeria y Sudáfrica, apoyados por el miembro gubernamental de Namibia, presentaron una enmienda encaminada a suprimir, al final de la primera frase, las palabras «, lo que constituye competencia desleal para otras empresas», que hacían referencia al impago de impuestos por parte de empresas no registradas ni reguladas. En su opinión, la frase era injusta con los operadores de la economía informal, que, de hecho, estaban marginados y en desventaja; además, muchos de ellos pagaban impuestos directos o indirectos. La Vicepresidenta trabajadora y el Vicepresidente empleador se opusieron a la enmienda por considerar que, si bien no todos, algunos operadores y empresarios de la economía informal no pagaban impuestos, lo que constituía competencia desleal para quienes sí los pagaban. De forma análoga, algunos empleadores ofrecían prestaciones a sus trabajadores, mientras que otros no. El miembro gubernamental de la India observó que las empresas de la economía informal eran clientes objetivo de la economía formal. El orador añadió que, a menudo, los mercados y clientes de la economía informal eran diferentes, así que difícilmente podían constituir competencia desleal. La enmienda no se adoptó. El miembro gubernamental de la República Democrática del Congo presentó una enmienda destinada a añadir, al final del párrafo, el texto siguiente: «Sin embargo, muchos empresarios de la economía informal destinan una gran parte de sus ingresos al pago de impuestos directos. Por otra parte, esas pequeñas empresas también están sujetas a una imposición indirecta. Al no tener derecho a reducciones especiales de los derechos arancelarios sobre el material y los suministros importados, la mayoría tiene que recurrir a minoristas locales y, por consiguiente, sus compras están sujetas a imposición, en especial el carburante y las importaciones.» El orador señaló que las pequeñas empresas y las microempresas de la economía informal estaban sujetas al pago de impuestos directos e indirectos, y que muchos municipios de países africanos dependían de los impuestos procedentes de la economía informal. Varios miembros gubernamentales, el Vicepresidente empleador y la Vicepresidenta trabajadora apoyaron el texto original, y el párrafo 12 se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 13

183. El miembro gubernamental de Chile dijo que, en la primera frase, bastaba con decir «eliminar la informalidad» en lugar de «eliminar los aspectos negativos de la informalidad», dado que dichos aspectos ya se habían definido. La Vicepresidenta trabajadora y el Vicepresidente empleador se opusieron a esa propuesta, y este último señaló que su intención no era tratar de eliminar la informalidad, sino únicamente sus aspectos negativos, y la enmienda no fue adoptada. Los miembros gubernamentales de Argentina, Brasil y Guatemala presentaron una enmienda para sustituir, en la penúltima frase, las palabras «corriente principal de la economía» por las palabras «economía formal». Se acordó mantener las palabras «mainstream economy» en el texto inglés y enmendar los textos español y francés. Los mismos miembros gubernamentales propusieron sustituir la última frase del párrafo por el texto siguiente: «Sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente, reconocido y protegido si se atacan las causas profundas de la actividad informal», puesto que esa redacción reflejaba el texto del informe de la Oficina y, de aceptarse, pondría de relieve la voluntad de la Comisión de atacar las causas de la informalidad. El Vicepresidente empleador propuso una subenmienda para sustituir «atacan» por «identifican y abordan» y añadir las palabras «y las barreras que existen a la incorporación en la economía formal» después de la palabra «informalidad». La Vicepresidenta trabajadora aceptó la subenmienda y ésta fue adoptada. El párrafo 13 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 14

184. Varios miembros gubernamentales de países africanos presentaron una enmienda encaminada a sustituir, en la primera frase de la versión inglesa del texto, la palabra «primarily» por la palabra «principally». El Vicepresidente empleador y la Vicepresidenta trabajadora apoyaron la enmienda, y ésta se adoptó. Varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM presentaron una enmienda con objeto de sustituir, en la penúltima frase, las palabras «reducir la magnitud» de la economía informal por «facilitar la transición» de la economía informal a la economía formal. El Vicepresidente empleador y la Vicepresidenta trabajadora acogieron la enmienda favorablemente, y ésta fue adoptada. El párrafo 14 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 15

185. La Vicepresidenta trabajadora presentó una enmienda para que se suprimiera la primera frase, que hacía referencia a la relación entre la globalización y el crecimiento de la economía informal. Los miembros empleadores presentaron una enmienda para sustituir, en la siguiente frase, las palabras «la mayoría de los casos,» por las palabras «condiciones adecuadas,». Los miembros trabajadores aceptaron la enmienda. El Vicepresidente empleador, apoyado por la Vicepresidenta trabajadora, presentó una enmienda destinada a aludir a los países en transición. Se adoptaron las tres enmiendas. Los miembros gubernamentales de Argentina, Brasil y Guatemala presentaron una enmienda con objeto de sustituir la última frase por el texto siguiente: « El comercio, sin subsidios a las exportaciones que distorsionan el mercado, sin prácticas desleales ni aplicación de medidas unilaterales, contribuirá a elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales en los países en vías de desarrollo y reducir el déficit de trabajo decente. Las naciones industrializadas deberían permitir el libre acceso de todos los bienes y materias primas producidos por los países en desarrollo, incluyendo una mayor liberalización del comercio de los productos agrícolas.» El orador dijo que, de ese modo, se reflejaría lo que ya se había dicho en la Conferencia y en el informe de la Oficina. La Vicepresidenta trabajadora expresó su deseo de suprimir la segunda frase del nuevo texto propuesto y añadir, al final

de la primera frase, las palabras «en la economía informal». El Vicepresidente empleador apoyó la subenmienda, y el párrafo 15 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 16

186. Tras hacer varios cambios de redacción en las versiones inglesa y española del texto, el párrafo 16 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 17

187. El párrafo 17 se adoptó sin enmiendas.

Párrafo 18

188. El Vicepresidente empleador y la Vicepresidenta trabajadora acordaron añadir, en la primera frase, las palabras «y las políticas tributarias excesivamente altas» antes de las palabras «hace que los costos de la formalización sean excesivos». El miembro gubernamental de la India expresó su preocupación por lo que su Gobierno consideraba referencias injustificadas a «burocracias corruptas o ineficientes», y dijo que no le parecía oportuno culpar únicamente a los interlocutores sociales. Varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM propusieron otros cambios en la redacción del texto. El párrafo 18 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 19

189. La Vicepresidenta trabajadora presentó una enmienda, en la tercera frase, que decía «y, a menudo, la falta de políticas públicas», y explicó que con ello se pretendió incluir la función que tenía el gobierno en la adopción de políticas destinadas a desarrollar la educación y la formación de calificaciones. El Vicepresidente empleador aceptó con agrado la enmienda, y ésta fue adoptada. El miembro gubernamental del Brasil presentó una enmienda para añadir, antes de la última frase, la frase siguiente: «Los altos niveles de subvenciones a las exportaciones y las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio agrícola y de otros productos, impuestos por los países desarrollados, son factores que contribuyen a incrementar la pobreza rural en los países en desarrollo.» Afirmó que existía una falta de oportunidades de empleo en las zonas rurales, lo cual incidía en la migración del campo a la ciudad de trabajadores sin calificaciones que acababan trabajando en la economía informal. No obstante, ante las reticencias del Vicepresidente empleador y de la Vicepresidenta trabajadora a aceptar la propuesta, el miembro gubernamental del Brasil retiró su enmienda. El párrafo 19 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 20

190. El Vicepresidente empleador retiró una enmienda que proponía suprimir las palabras «La feminización de la pobreza y» después de que la representante del Secretario General aclarara que dichos términos hacían referencia al hecho de que las mujeres representaban una proporción cada vez mayor de los pobres en el mundo, y de que cada vez más mujeres trabajaban en la economía informal. El párrafo 20, con las modificaciones propuestas, fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 21

191. El párrafo 21 fue adoptado en su forma enmendada, con las modificaciones propuestas.

Párrafo 22

192. La Vicepresidenta trabajadora retiró una enmienda para sustituir la tercera frase por el siguiente texto: «Al objeto de garantizar que la legislación brinde una protección adecuada a todos los trabajadores, se debería alentar a los gobiernos a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo tras la aparición de formas de trabajo flexibles y atípicas, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores con relaciones de empleo dependientes, a veces encubiertas.» El párrafo 22 fue adoptado sin modificaciones.

Párrafo 23

193. La Vicepresidenta trabajadora presentó una enmienda para añadir un nuevo párrafo que abordase la cuestión del trabajo infantil en la economía informal. Tras la presentación de dos enmiendas por parte del Vicepresidente empleador y del miembro gubernamental de Egipto, respectivamente, la Vicepresidenta trabajadora aceptó dichas propuestas e introdujo un nuevo cambio. El nuevo párrafo después del párrafo 22 fue adoptado.

Párrafo 24

194. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda a la tercera frase para que se añadiesen las palabras «accesibles, transparentes, responsables» en relación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores de la economía informal. Por su parte, la Vicepresidenta trabajadora propuso una subenmienda a una enmienda presentada por varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM para que se añadiesen las palabras «injustificada o discriminatoria» y hacer así referencia a las expulsiones de tales organizaciones. Ambas propuestas fueron adoptadas y el párrafo 24 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 25

195. El párrafo 25 fue adoptado en su forma enmendada tras introducir un pequeño cambio de redacción en la versión española.

Párrafo 26

196. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda a la tercera frase con objeto de sustituir la palabra «bienestar» por «seguridad», y el miembro gubernamental de Filipinas presentó otra enmienda para reforzar la redacción de la penúltima frase, añadiendo las palabras «y reforzarse» después de «promoverse». Ambas enmiendas fueron adoptadas y el párrafo 26 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 27

197. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda para añadir antes de la última frase una nueva frase del siguiente tenor: «Además, esas políticas disuaden a las empresas de la economía informal de pasar a la economía informal». La enmienda fue adoptada y el

párrafo 27 fue adoptado en su forma enmendada con un cambio en la redacción del texto español.

Párrafo 28

198. El párrafo 28 fue adoptado sin modificaciones.

Párrafo 29

199. El párrafo 29 fue adoptado sin modificaciones.

Párrafo 30

200. El párrafo 30 fue adoptado sin modificaciones.

Párrafo 31

201. Los miembros empleadores propusieron varias enmiendas para aportar más claridad al texto. En especial, propusieron añadir las palabras «accesibles, transparentes, responsables» que describían mejor a las organizaciones representativas gestionadas democráticamente y basadas en la afiliación de nuevos miembros. Esas enmiendas fueron apoyadas por los miembros trabajadores, y fueron adoptadas. El párrafo 31 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 32

202. Varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM propusieron una enmienda a la primera frase para aclarar su significado. La enmienda fue aceptada. El Vicepresidente empleador presentó una enmienda para suprimir, en la segunda frase, las palabras «asociaciones y» e «intermediarios», ya que consideraba que no correspondía a las autoridades públicas crear ese tipo de asociación. La enmienda fue apoyada por la Vicepresidenta trabajadora y fue adoptada. El párrafo 32 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 33

203. En la primera frase, se suprimió la palabra «informales» y se añadieron las palabras «a las unidades económicas que ejercen actividades económicas en el sector informal» después de la palabra «operadores», tras obtener el acuerdo de los miembros trabajadores y empleadores. Se adoptó una enmienda al texto español. Varios miembros gubernamentales del grupo de los PIEM propusieron una enmienda para sustituir, en la penúltima frase, las palabras «más grandes» por la palabra «formales». La enmienda recibió el apoyo del Vicepresidente empleador y de la Vicepresidenta trabajadora y fue adoptada. El párrafo 33 fue adoptado en su forma enmendada.

Párrafo 34

204. La miembro gubernamental de Filipinas presentó una enmienda destinada a añadir en la primera frase después de la palabra «sindicatos» las palabras «u otras organizaciones de trabajadores» a fin de poner de relieve que la sensibilización de los trabajadores de la economía informal mediante la educación y los programas de difusión, era una labor que

no correspondía únicamente a los sindicatos. La oradora deseaba destacar la función de otras organizaciones de trabajadores en materia de representación colectiva. El miembro gubernamental de Kenya apoyó la enmienda, mientras que la Vicepresidenta trabajadora y el Vicepresidente empleador se opusieron. La enmienda no fue adoptada y el párrafo 34 se adoptó sin modificaciones.

Párrafo 35

- 205.** Se adoptó una enmienda encaminada a sustituir las palabras «la protección y la seguridad social» por las palabras «la protección social». La Vicepresidenta trabajadora presentó una modificación a la enmienda destinada a trasladar el apartado *a)* del antiguo párrafo 35, al final del nuevo párrafo 35 [antiguo párrafo 33], cuyo texto era el siguiente: «La OIT debería tomar en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de la economía informal». Esa subenmienda se adoptó. Se introdujo un cambio de redacción en la versión española del texto. Los miembros gubernamentales de Argentina y Chile, apoyados por otros miembros gubernamentales presentaron una enmienda para añadir las palabras «la globalización» antes de «la gobernanza», con objeto de que hubiera coherencia con el párrafo 14. El orador dijo que era fundamental que la OIT prestara asistencia a los Estados Miembros a la hora de examinar las causas subyacentes de la globalización. El Vicepresidente empleador se opuso a la enmienda, y recordó que había declarado que la globalización no era responsable del crecimiento de la economía informal. La Vicepresidenta trabajadora también se opuso a la enmienda por considerar que en el examen de dichas causas no debería distinguirse ninguna en particular. La oradora comprendía la postura del autor de la enmienda, si bien observó que ése no era el párrafo adecuado para hacer referencia a la globalización. El miembro gubernamental de la Argentina volvió a manifestar que le preocupaba que no se estableciera una relación entre los problemas derivados de la globalización y el trabajo decente. Tras procederse a una votación a mano alzada, la enmienda fue rechazada. Varios miembros gubernamentales presentaron otras enmiendas en relación con la gobernanza y la economía global, que, una vez sometidas a examen, no se adoptaron. El párrafo 35 se adoptó en su forma enmendada.

Párrafo 36

- 206.** El miembro gubernamental de la Argentina presentó una enmienda con el fin de añadir un nuevo apartado al principio de la lista de apartados donde se exponían los esfuerzos que la Oficina debía de desplegar, argumentando que ello ayudaría a los Estados Miembros a formular y poner en marcha políticas nacionales destinadas a hacer que los trabajadores y las unidades de la economía informal se incorporasen en la economía formal. El apartado se adoptó con una subenmienda de la Vicepresidenta trabajadora y con el apoyo del miembro gubernamental de la Argentina, pero se trasladó al párrafo 37 donde pasó a ser el apartado *a)* de una lista que recogía los ámbitos prioritarios concretos del programa de trabajo y la asistencia técnica de la OIT. El miembro gubernamental de Kenya presentó una enmienda con objeto de precisar con mayor claridad que los esfuerzos de la OIT en el área de la economía informal debían asociarse a sus principales objetivos estratégicos y programas InFocus, así como a iniciativas internacionales de gran alcance; además debían apoyar los objetivos de la igualdad de género y la lucha contra la pobreza. Se adoptaron varias enmiendas y subenmiendas relativas a la lista de actividades de la OIT e iniciativas de otras organizaciones. Así por ejemplo, la Vicepresidenta trabajadora suprimió de la lista la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, porque todavía no se conocían los resultados de la misma. El miembro gubernamental de la Argentina presentó una enmienda para añadir otras áreas de conocimiento técnico necesario, a saber, la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, los aspectos sociales de la

globalización y la inspección del trabajo. La enmienda fue adoptada. Varios miembros gubernamentales de África presentaron una enmienda similar, esta vez destinada a agregar competencias relacionadas con el desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas por considerar que se trataba de un aspecto de especial importancia para la economía informal. La enmienda se adoptó.

207. La Vicepresidenta trabajadora presentó una enmienda, apoyada por el Grupo de los Empleadores, destinada a añadir un nuevo apartado que tenía como objeto poner de relieve que el programa de trabajo de la OIT sobre la economía informal debía considerarse prioritario y ser financiado con recursos del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios adecuados. El párrafo 36 se adoptó en su forma enmendada con algunos cambios en su formulación.

Párrafo 37

208. Se adoptó una enmienda presentada por la Vicepresidenta trabajadora cuyo objeto era abordar las áreas de la economía informal en las que el trabajo infantil prevalecía, con vistas a tomar medidas para su erradicación. El miembro gubernamental del Reino Unido presentó una enmienda, apoyado por el miembro gubernamental de los Países Bajos, con objeto de ilustrar formas para mejorar y ampliar la protección social, en especial para los trabajadores de la economía informal, mediante el desarrollo y puesta a prueba de ideas innovadoras, tales como el fondo fiduciario mundial de solidaridad social. La oradora subrayó que con ese fondo lo que se pretendía era obtener aportaciones voluntarias de personas de países ricos, que luego se invertirían en programas que ofrecieran redes de seguridad social en los países en desarrollo. La Vicepresidenta trabajadora reiteró que las estrategias innovadoras eran necesarias y explicó que los recursos que obtuviera el fondo fiduciario mundial de solidaridad social se invertirían en redes de seguridad social durante un período inicial determinado, hasta que éstas pudieran autofinanciarse. La enmienda quedó adoptada mediante votación a mano alzada. En cuanto al apartado c), el miembro gubernamental de la India expresó las reservas de su país respecto de la referencia que se hacía a las instituciones de Bretton Woods. El párrafo 37 se adoptó en su forma enmendada, incluida la incorporación de un nuevo apartado inicial relativo a las medidas prioritarias de la OIT, entre las que se destacaba la asistencia a los Estados Miembros en la formulación y puesta en marcha de políticas nacionales que permitirán que los trabajadores y las unidades de la economía informal se incorporasen en la economía formal; además también se incluyeron algunos cambios de redacción.

209. El proyecto de conclusiones sobre la economía informal, que constaba de 37 párrafos, se adoptó en su forma enmendada.

Examen del proyecto de resolución sobre la economía informal y las barreras y subsidios al comercio internacional, particularmente de los productos agrícolas

210. En su primera sesión, la Comisión recibió un proyecto de resolución presentado a la Conferencia por el miembro gubernamental de la Argentina, y remitido a la Comisión de la Economía Informal por la Comisión de Proposiciones.

-
- 211.** El miembro gubernamental de la Argentina presentó el proyecto de resolución en la 12.^a sesión de la Comisión, en nombre también de los miembros del MERCOSUR que eran miembros de la Comisión. El orador dijo que de entre la serie de puntos del proyecto de resolución que habían sido presentados en las conclusiones de la Comisión, tan sólo unos pocos habían sido aceptados y afirmó que, de conformidad con las disposiciones de la Declaración de Filadelfia, la OIT podía adoptar cualquier medida de carácter económico o social para promover el trabajo decente en la economía informal. El orador se refirió a los numerosos estudios que habían llevado a cabo varias instituciones internacionales, incluida la OIT, sobre la importancia del comercio internacional para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Asimismo, aludió a estudios que mostraban la importancia de que los países industrializados abrieran sus mercados a los bienes y productos de los países en desarrollo. El orador manifestó que su propio país se había visto perjudicado por las barreras impuestas a sus exportaciones, particularmente en los productos agrícolas. Por otra parte, consideró que la Comisión había mostrado poco interés por abordar esas cuestiones, pero hizo hincapié en que eran importantes para una amplia mayoría de países en desarrollo.
- 212.** El Vicepresidente empleador reconoció la importancia que tenía el proyecto de resolución para los países en desarrollo, y afirmó que una parte del mismo ya había sido incluida en las enmiendas al proyecto de conclusiones. Sin embargo, el proyecto de resolución sobrepasaba el mandato y ámbito de competencia de la OIT, y por ello el Grupo de los Empleadores no podía apoyarlo como parte legítima de las labores de la Comisión.
- 213.** La Vicepresidenta trabajadora se refirió a varios puntos del capítulo II del [Informe VI](#). Una de las causas a las que se imputaba el aumento de la economía informal eran los factores demográficos. En el informe también se recordaba que un alto nivel de subvenciones a la agricultura en los países desarrollados podía contribuir a la pobreza rural de los países en desarrollo. En lo que respectaba a la globalización, en el informe se afirmaba que: «Se puede decir que hay una relación entre la economía informal y la globalización en la medida en que, a menudo, la economía informal prospera en los países en desarrollo que no han podido integrarse en la economía mundial». La Vicepresidenta trabajadora no consideraba que liberalización e integración fuesen lo mismo. El Grupo de los Trabajadores estimaba que existía una relación entre el comercio, por un lado, y el crecimiento económico, la pobreza, las condiciones de trabajo y el respeto de las normas del trabajo, por otro. El proyecto de resolución sólo se centraba en un aspecto de esa relación. Si bien la reducción de las barreras comerciales a las exportaciones de productos agrícolas beneficiaría a muchos países en desarrollo, había más de una forma de alcanzar ese objetivo. Muchos sindicatos habían defendido que la liberalización del comercio debía estar ligada a la observancia de las normas fundamentales del trabajo. Asimismo, la oradora estimó que, a pesar de que el proyecto de resolución recogía algunos puntos importantes, no profundizaba suficientemente en ello, y que, por ese motivo, el Grupo de los Trabajadores no estaba plenamente satisfecho con el texto.
- 214.** El miembro gubernamental del Brasil apoyó el proyecto de resolución, que debía abordarse desde la perspectiva del trabajo más que desde la del comercio. Muchos países de América Latina consideraban que esa cuestión era una de las más importantes del plano internacional. Además, consideraba que la OIT había perdido muchas oportunidades de debatir cuestiones controvertidas, y aquella no era una excepción. El proyecto de resolución había llamado la atención de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el tema, que debía plantearse cada vez más en foros en los que no se podía adoptar decisiones vinculantes.

-
- 215.** El miembro gubernamental de la Argentina, en respuesta a las reacciones provocadas por el proyecto de resolución, dijo que el párrafo 15 del proyecto de conclusiones era un paso hacia adelante. El proyecto de resolución podía haberse mejorado si se hubiese discutido más a fondo en la Comisión. El orador añadió que no estaba convencido de que la globalización fuese una cuestión ajena a las competencias de la OIT, dada la importancia que tenía para los trabajadores de la economía informal. A pesar de retirar el proyecto de resolución, el orador insistió en que los problemas destacados en el proyecto de resolución seguirán existiendo.

Examen y adopción del informe

Examen del informe

- 216.** La Comisión examinó el proyecto de informe en su decimotercera sesión. Al presentar dicho proyecto, la Ponente felicitó al Sr. Ndimbo por su acertado liderazgo, quien había contado con la hábil ayuda del Vicepresidente empleador y la Vicepresidenta trabajadora. La oradora encomió a la Secretaría por haber preparado un excelente informe estructurado temáticamente en torno a los seis puntos propuestos para la discusión. La síntesis de las discusiones había dado lugar a un informe interesante y pertinente. Los debates de la Comisión habían sido fructíferos e instructivos, y la discusión sobre las enmiendas al proyecto de conclusiones había creado un clima que había permitido lograr un consenso. La Comisión había examinado diversas cuestiones difíciles que constituían todo un reto, pero gracias al tripartismo constructivo se habían adoptado unas conclusiones por todos compartidas. La oradora confiaba en que esas conclusiones permitieran encontrar las respuestas a los muchos males de la economía informal, como la pobreza o el trabajo infantil.
- 217.** Varios miembros presentaron correcciones a determinados párrafos para que se incorporaran en el informe.

Adopción del informe

- 218.** En su decimotercera sesión, la Comisión adoptó el informe, en su forma enmendada, por unanimidad.
- 219.** El Secretario General, Sr. Juan Somavia, destacó la importancia que tenía la economía informal, sobre todo porque los objetivos de la OIT del «trabajo decente» abarcaban a *todos* los trabajadores. Asimismo, señaló que se habían logrado resultados clave, le complacía comprobar que los déficit de trabajo decente figurasen en las conclusiones como instrumento operativo. Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT podían adaptarse a todos los países y las situaciones, incluida la economía informal. La Organización tenía el firme mandato de adoptar un enfoque de amplio alcance que plantease cuestiones en la comunidad multilateral y fortaleciese los temas interrelacionados y el proceso de integración de políticas. En particular, un tripartismo de cohesión brindaría directrices a las instituciones y los proyectos que se traducirían en medidas en favor de los trabajadores de la economía informal.

220. La Mesa de la Comisión dio las gracias a los miembros por la excelente labor que habían realizado y dijo que esperaba que ése fuera el principio de una nueva perspectiva que aplicase la OIT en todos los países y las regiones con miras a que los trabajadores pudiesen pasar de la economía informal a la formal. Los miembros gubernamentales del Reino Unido y Kenya, que intervinieron en nombre del grupo africano, se hicieron eco de ese sentimiento y señalaron que la labor llevada a cabo por la Comisión había sentado las bases de un prometedor programa de trabajo para la OIT.

Ginebra, 18 de junio de 2002.

(Firmado) E.K. Ndimbo,
Presidente.

V. Harrigin,
Ponente.

Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 90.^a reunión, 2002,

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del [Informe VI](#), *El trabajo decente y la economía informal*;

1. Adopta las conclusiones siguientes;
2. Invita al Consejo de Administración a que preste a estas conclusiones la consideración debida a la hora de planificar las futuras actividades para reducir los déficit de trabajo decente en la economía informal y a que solicite al Director General que las tenga en cuenta tanto en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2004-2005 como en la asignación de los recursos que estén disponibles durante el bienio 2002-2003.

Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal

1. Reconociendo el compromiso de la OIT y sus mandantes de convertir el trabajo decente en una realidad para todos los trabajadores y empleadores, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo invitó a la Conferencia Internacional del Trabajo a abordar el tema de la economía informal. El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Nuestro objetivo ahora será ocuparnos del gran número de trabajadores y empresas que a menudo no están reconocidos ni protegidos por los marcos jurídicos y reglamentarios y que se caracterizan por un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, así como de remediar esos déficits de trabajo decente.
2. La promoción del trabajo decente para todos los trabajadores, mujeres y hombres, con independencia de dónde trabajen, requiere una estrategia general: hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos, ampliar la protección social y fomentar el diálogo social. Estas dimensiones del trabajo decente se refuerzan entre sí y constituyen una estrategia integrada de lucha contra la pobreza. La dificultad de reducir los déficits de trabajo decente es mucho mayor cuando el trabajo realizado está al margen del ámbito o campo de aplicación de los marcos jurídicos e institucionales. Hoy día, son muchas las personas que trabajan en la economía informal porque en su mayoría no pueden encontrar otro trabajo o emprender actividades empresariales en la economía formal.
3. Si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal» abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables. Todos ellos tropiezan con determinados inconvenientes y problemas de distinta intensidad en los contextos nacionales, rurales y urbanos. El término «economía informal» es preferible al de «sector informal», ya que las actividades de los trabajadores y las empresas a los que se aplica no se pueden asociar con un único sector de la economía, pues sus actividades abarcan diversos sectores. No obstante, el término «economía informal» suele restar importancia a los vínculos, las zonas grises y la interdependencia existentes entre las actividades formales y las informales. El término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos. Las labores de la OIT deben tener en cuenta las dificultades conceptuales que se derivan de esa gran diversidad.
4. Entre los trabajadores de la economía informal hay trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en condiciones tan inseguras y vulnerables como las de los trabajadores asalariados, y pasan de una situación a otra. Dado que carecen de protección, derechos y representación, esos trabajadores suelen quedar atrapados en la pobreza.
5. En algunos países, el término «economía informal» hace referencia al sector privado. En algunos otros países, se considera sinónimo de economía «sumergida», «oculta» o «gris».

Sin embargo, la mayoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal producen bienes y servicios lícitos, aunque a veces no cumplan los requisitos legales de procedimiento, por ejemplo en los casos de incumplimiento de los requisitos de registro o los trámites de inmigración. Se debería distinguir entre esas actividades y las actividades delictivas o ilegales, como la producción y el tráfico de drogas ilegales, que están contempladas en el derecho penal, y no pueden ser reglamentadas o amparadas por la legislación laboral o comercial. Asimismo, puede haber zonas grises en las que la actividad económica tenga características de la economía formal y de la informal, por ejemplo, cuando los trabajadores formales perciben remuneraciones no declaradas, o cuando existen en el interior de las empresas formales grupos de trabajadores con condiciones salariales y laborales propias de la informalidad.

6. La economía informal absorbe a trabajadores que, de otro modo, no tendrían trabajo ni ingresos, sobre todo en los países en desarrollo que cuentan con una importante fuerza laboral en rápida expansión, por ejemplo en los países en que se ha despedido a trabajadores como consecuencia de la aplicación de programas de ajuste estructural. La mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos, si bien los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente. La economía informal contribuye asimismo a satisfacer las necesidades de los consumidores pobres, al proporcionar bienes y servicios que se pueden conseguir fácilmente y a precios módicos.
7. Los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal pueden tener un gran potencial empresarial. Los trabajadores de la economía informal también tienen un cúmulo de capacidades. Muchos de ellos tienen auténtica visión para los negocios, creatividad, dinamismo y espíritu de innovación, y ese potencial podría propiciarse si se eliminasen ciertos obstáculos. La economía informal también podría servir de vivero de empresas y de oportunidad para adquirir calificaciones permanentes. En ese sentido, puede ser una etapa transitoria para acceder y pasar a la economía formal, si se aplican estrategias eficaces.
8. En muchos países, tanto en desarrollo como industrializados, los cambios en la organización del trabajo están vinculados al crecimiento de la economía informal. Los trabajadores y las unidades económicas intervienen cada vez más en sistemas de trabajo flexibles, incluida la contratación externa y la subcontratación, y algunos se encuentran en la periferia del núcleo empresarial o al final de la cadena de producción y tienen déficit de trabajo decente.
9. Los déficit de trabajo decente son más acusados en la economía informal. Desde el punto de vista de los trabajadores no protegidos, los aspectos negativos del trabajo de la economía informal superan con creces los aspectos positivos. Los trabajadores de la economía informal no están reconocidos, registrados, reglamentados o protegidos en virtud de la legislación laboral y la protección social, por ejemplo en los casos en que su situación de empleo es ambigua y, por consiguiente, no pueden disfrutar de sus derechos fundamentales, ejercerlos o defenderlos. Como generalmente no están organizados, la representación colectiva ante los empleadores o las autoridades públicas es insuficiente o inexistente. A menudo, el trabajo de la economía informal se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras e insalubres, bajos niveles de competencias y productividad, ingresos bajos o irregulares, largas jornadas laborales y por falta de acceso a la información, los mercados, los recursos financieros, la formación y la tecnología. Puede decirse que los trabajadores de la economía informal se caracterizan por diferentes niveles de dependencia y vulnerabilidad.

-
- 10.** Aunque están expuestos a mayores riesgos y, por lo tanto, están más necesitados, la mayoría de los trabajadores de la economía informal no recibe protección social ni prestaciones de la seguridad social, o reciben muy pocas, por parte de sus empleadores o del gobierno. Más allá de la cobertura tradicional de la seguridad social, los trabajadores de la economía informal carecen de protección social en ámbitos como la educación, la capacitación, la formación, la asistencia sanitaria o el cuidado de los niños, que son especialmente importantes para las trabajadoras. La falta de protección social es un aspecto clave de la exclusión social de los trabajadores de la economía informal.
 - 11.** Aunque algunas personas de la economía informal tienen ingresos superiores a los de los trabajadores de la economía formal, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal suelen caracterizarse por la pobreza, que da lugar a exclusión, vulnerabilidad y sentimiento de impotencia. La mayoría de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no disfrutan de derechos de propiedad seguros, lo que impide su acceso al capital y los créditos. También tienen dificultades para acceder a sistemas jurídicos y judiciales que les permitan hacer respetar sus contratos y tienen un acceso escaso o nulo a las infraestructuras públicas y los beneficios. Son susceptibles de acoso, incluso sexual, y otras formas de explotación y abusos, como la corrupción y el soborno. Las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de cierta edad son especialmente vulnerables a los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal. El trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre son elementos característicos de la economía informal.
 - 12.** Las empresas que no están registradas ni reguladas a menudo no pagan impuestos ni conceden prestaciones o derechos a los trabajadores, lo que constituye competencia desleal para otras empresas. Por su parte, los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal no siempre contribuyen al sistema tributario, aunque muchas veces ello se deba a su pobreza. Esas situaciones pueden privar al gobierno de ingresos públicos, con lo que sus posibilidades de ampliar los servicios sociales se ven limitadas.
 - 13.** A fin de promover el trabajo decente, es necesario eliminar los aspectos negativos de la informalidad al tiempo que se vela porque las oportunidades de subsistencia y capacidad empresarial no se destruyan y se fomenta la protección e incorporación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la formal. Sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente, reconocido y protegido si se determinan y abordan las causas subyacentes de la informalidad y las barreras que existen a la incorporación en la economía formal.
 - 14.** La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza. Muchas veces, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas, así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. En aquellos casos en que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas de ajuste estructural, reestructuración económica y privatización, no se han centrado suficientemente en el empleo, éste se ha reducido o no se han creado nuevos puestos de trabajo adecuados en la economía formal. La ausencia de un crecimiento económico elevado y sostenido limita la capacidad de los gobiernos de facilitar la transición de la economía informal a la formal por medio de la creación de más empleos en la economía formal. Muchos países carecen de políticas de creación de empleo y desarrollo empresarial concretas, y consideran que la cantidad y calidad del empleo es un elemento residual y no un factor necesario para el desarrollo económico.

-
- 15.** En condiciones adecuadas, el comercio, las inversiones y la tecnología pueden ofrecer a los países en desarrollo y en transición oportunidades para reducir las diferencias que los separan de los países industrializados adelantados y crear puestos de trabajo de calidad. Sin embargo, el problema radica en que los procesos de globalización actuales no son suficientemente incluyentes o justos; los beneficios no llegan a demasiadas personas, especialmente a las que más lo necesitan. La globalización deja al descubierto la mala gobernanza. El comercio, sin subsidios a las exportaciones que distorsionan el mercado, sin prácticas desleales ni aplicación de medidas unilaterales, contribuirá a elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales en los países en vías de desarrollo y reducir el déficit de trabajo decente en la economía informal.
 - 16.** Dado que una característica definitoria de los trabajadores y las empresas de la economía informal es que, a menudo, no están reconocidos, regulados ni protegidos por la ley, los marcos jurídicos e institucionales nacionales resultan primordiales. La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo son pertinentes tanto en la economía informal como en la formal. No obstante, algunos trabajadores se encuentran en la economía informal porque la legislación laboral nacional no los contempla adecuadamente o no se aplica de manera eficaz, en parte debido a las dificultades prácticas de la inspección del trabajo. Muchas veces, la legislación laboral no tiene en cuenta la situación real en lo que respecta a la organización moderna del trabajo. Las definiciones inadecuadas de empleado y trabajador pueden tener el efecto contrario de considerar independiente y ajeno a la protección de la legislación laboral al trabajador.
 - 17.** Los marcos jurídicos y administrativos inadecuados que no garantizan ni protegen la libertad sindical hacen que los trabajadores y los empleadores tengan dificultades para organizarse. Las organizaciones democráticas, independientes y basadas en la afiliación de trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia, personas independientes o empleadores de la economía informal a veces no pueden actuar en el marco de la legislación local o nacional y a menudo no están reconocidas, suficientemente representadas o quedan excluidas de las instituciones y los procesos de diálogo social. Sin organización ni representación, las personas que se encuentran en la economía informal no suelen tener acceso a otros derechos en el trabajo. No pueden reivindicar sus intereses en materia de empleo mediante la negociación colectiva ni ejercer presión sobre los responsables de la formulación de políticas respecto de cuestiones como el acceso a las infraestructuras, los derechos de propiedad, los impuestos y la seguridad social. Las mujeres y los jóvenes, que representan la mayor parte de los trabajadores de la economía informal, son quienes más adolecen de representación y voz.
 - 18.** Las unidades económicas realizan actividades en la economía informal porque la reglamentación inadecuada y las políticas tributarias excesivamente altas hacen que los costos de la formalización sean excesivos y porque las barreras de entrada a los mercados y la falta de acceso a información sobre el mercado, los servicios públicos, los seguros, la tecnología y la formación los excluyen de los beneficios de la formalización. Las legislaciones imponen a las unidades económicas elevados costos de transacción y observancia, que son demasiado onerosos o implican tener que enfrentarse a burocracias corruptas o ineficientes. La ausencia de un sistema adecuado de derechos de propiedad y titularidad de los bienes de los pobres impide generar el capital productivo necesario para el desarrollo empresarial.
 - 19.** La informalidad también puede deberse a otros factores socioeconómicos. La pobreza elimina toda oportunidad y posibilidad real de trabajo decente y protegido. Los ingresos bajos e irregulares y, a menudo la falta de políticas públicas, impiden a las personas invertir en la educación y las calificaciones necesarias para incrementar su propia

empleabilidad y productividad, así como cotizar de manera continuada a los sistemas de seguridad social. La falta de educación (primaria y secundaria) para desenvolverse eficazmente en la economía formal, sumada a la falta de reconocimiento de las capacidades obtenidas en la economía informal, supone otra barrera de entrada a la economía formal. La escasez de oportunidades de subsistencia en las zonas rurales induce a los migrantes a ejercer actividades informales en zonas urbanas o en otros países. La pandemia del VIH/SIDA — ya sea por enfermedad, discriminación o pérdida de los adultos de los que depende el sustento familiar — empuja a las familias y las comunidades a la pobreza y la supervivencia por medio del trabajo informal.

- 20.** La feminización de la pobreza y la discriminación por motivos de género, edad, origen étnico o discapacidad también significan que los grupos más vulnerables y marginados suelen acabar en la economía informal. Normalmente, las mujeres tienen que conciliar la triple responsabilidad de ganarse el sustento, ocuparse de las tareas del hogar y cuidar a los ancianos y los niños. También se las discrimina en relación con el acceso al desarrollo de los recursos humanos y a otros recursos económicos. Así pues, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal.
- 21.** Dado que, a menudo, los déficit de trabajo decente pueden atribuirse a los déficit de buena gobernanza, el gobierno debe desempeñar una función primordial al respecto. La voluntad y el compromiso políticos, así como las estructuras y los mecanismos necesarios para una buena gobernanza, son fundamentales. Las leyes, las políticas y los programas concretos que se ocupan de los factores responsables de la informalidad con el fin de extender la protección a todos los trabajadores y eliminar las barreras de entrada a la economía formal variarán en función de los países y las circunstancias. En su formulación y aplicación deberían participar los interlocutores sociales y las personas de la economía informal que previsiblemente se beneficiarán de ello. Especialmente en los países que luchan contra altos niveles de miseria y tienen una mano de obra numerosa y en rápido crecimiento, las medidas que se adopten no deberían restringir las oportunidades de los que no disponen de otros medios de subsistencia. No obstante, no debería tratarse de un trabajo que se ejerza a cualquier precio o en cualquier circunstancia.
- 22.** La legislación es un instrumento básico para abordar la importante cuestión del reconocimiento y la protección de los trabajadores y los empleadores de la economía informal. Todos los trabajadores, con independencia de su situación profesional y su lugar de trabajo, deberían poder disfrutar de sus derechos, así como ejercerlos y defenderlos, de acuerdo con lo dispuesto en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas fundamentales del trabajo. Al objeto de garantizar que la legislación laboral brinde una protección adecuada a todos los trabajadores, se debería alentar a los gobiernos a analizar la forma en que han evolucionado las relaciones de empleo, así como a identificar y proteger adecuadamente a todos los trabajadores. La erradicación del trabajo infantil y el trabajo en régimen de servidumbre debería ser un objetivo prioritario.
- 23.** La economía informal proporciona un entorno que permite el desarrollo del trabajo infantil. El trabajo infantil es un componente clave de la economía informal, que mina las estrategias de creación de empleo y de lucha contra la pobreza, los programas de educación y formación, y las perspectivas de desarrollo de los países. El trabajo infantil también existe en los países industrializados. La erradicación del trabajo infantil requiere una lucha contra la pobreza, una buena gobernanza, un cumplimiento efectivo y un mayor acceso a la educación y la protección social universales. Asimismo, exige un compromiso y una colaboración entre los interlocutores sociales como parte de la promoción de los derechos fundamentales y del programa encaminado a transferir empleos de la economía informal a

la formal. La clave del éxito para erradicar el trabajo infantil reside en la creación de empleos de mejor calidad para adultos.

24. Incumbe a los gobiernos ofrecer un marco habilitante a escala nacional y local que respalde los derechos de representación. La legislación nacional debe garantizar y defender la libertad de todos los trabajadores y empleadores, con independencia de dónde y cómo trabajen, de crear las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas sin temor a represalias o intimidaciones. Deben eliminarse los obstáculos al reconocimiento de las organizaciones legítimas, democráticas, accesibles, transparentes, responsables y basadas en la afiliación de trabajadores y empleadores de la economía informal, a fin de que puedan participar en las estructuras y los procesos de diálogo social. Las autoridades públicas deberían incluir esas organizaciones en los debates sobre políticas públicas, así como permitirles acceder a los servicios e infraestructuras que necesitan para actuar de manera eficaz y eficiente y protegerlas de todo acoso o expulsión injustificada o discriminatoria.
25. Las políticas y los programas deberían centrarse en incorporar las unidades económicas y los trabajadores marginados a la economía formal, reduciendo así su vulnerabilidad y grado de exclusión. Ello significa que deberían concebirse y aplicarse programas que aborden el tema de la economía informal, como los que ofrecen educación, formación, microfinanciación, etc., con el objetivo principal de integrar a los trabajadores o las unidades económicas de la economía informal en la economía formal, de manera que queden contemplados en el marco jurídico e institucional. Se deberían llevar a cabo estadísticas y otras investigaciones específicamente dirigidas a prestar apoyo eficaz a esas políticas y programas.
26. Los gobiernos deben proporcionar marcos macroeconómicos, sociales, jurídicos y políticos propicios a la creación de trabajos decentes y oportunidades empresariales sostenibles a gran escala. Los gobiernos deberían adoptar un enfoque dinámico que sitúe el empleo decente en el centro de las políticas de desarrollo económico y social y promueva también los mercados de trabajo y las instituciones del mercado de trabajo eficaces, incluidos los sistemas de información sobre el mercado laboral y las instituciones de crédito. A fin de aumentar la cantidad y la calidad del empleo, sería importante invertir en las personas, sobre todo en las más vulnerables, — en su educación, capacitación, aprendizaje permanente, salud y seguridad — y fomentar su iniciativa empresarial. Las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), deberían abordar de forma específica los problemas de la economía informal. La creación de empleos decentes debería ser un indicador del éxito de esas estrategias. Deben promoverse y reforzarse las políticas agrícolas y de desarrollo rural, incluidos los marcos jurídicos de apoyo a las cooperativas, en muchos países en desarrollo. Se debería conceder especial atención a las responsabilidades que asumen las mujeres en relación con el cuidado de personas, para facilitar su transición del empleo informal al formal.
27. Las políticas y marcos jurídicos adecuados reducen los costos de establecimiento y explotación de las empresas, incluidos los procedimientos de registro y de concesión de licencias simplificados, las disposiciones reglamentarias adecuadas y la tributación moderada y justa. También aumentan las ventajas del registro legal, facilitando el acceso a la clientela comercial, las condiciones de crédito más favorables, la protección jurídica, el cumplimiento de los contratos, el acceso a la tecnología, las subvenciones, las divisas extranjeras y los mercados locales e internacionales. Además, esas políticas disuaden a las empresas de la economía formal de pasar a la economía informal. Estos factores contribuyen a crear nuevas empresas, a incorporar las empresas más pequeñas en la

economía formal y a generar nuevos empleos, sin debilitar las normas del trabajo. Ello también redundaría en un aumento de la base impositiva estatal.

- 28.** Otra prioridad fundamental es la de contar con un marco jurídico, judicial y financiero coherente que vele por los derechos de propiedad para que los activos puedan convertirse en capital productivo por medio de su venta, arrendamiento o utilización como garantía. La reforma de la legislación relativa a los derechos de propiedad debería hacer especial hincapié en las desigualdades de género en relación con los derechos de posesión y control de bienes.
- 29.** Con el fin de atender las necesidades de las personas pobres y vulnerables de la economía informal, deberían apoyarse y aplicarse las conclusiones en materia de seguridad social adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Es responsabilidad principal de los gobiernos ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal que hoy en día están excluidos. Los microseguros y otros sistemas basados en la comunidad son importantes, pero deberían desarrollarse de manera que sean coherentes con la ampliación de la cobertura de los sistemas nacionales de seguridad social. Las políticas e iniciativas relativas a la ampliación de la cobertura deberían concebirse en el contexto de una estrategia nacional integrada en materia de seguridad social.
- 30.** La aplicación y el cumplimiento de los derechos y la protección deberían estar respaldados por sistemas más adecuados de inspección del trabajo y por un acceso fácil y rápido a la asistencia jurídica y al sistema judicial. Asimismo, deberían existir disposiciones que permitan solucionar las diferencias y cumplir con los contratos de forma poco costosa. Los gobiernos nacionales y las autoridades locales deberían promover una burocracia eficiente, en la que no haya corrupción ni acoso, que sea transparente y coherente para aplicar las disposiciones reglamentarias, y que proteja y cumpla las obligaciones contractuales y respete los derechos de los trabajadores y los empleadores.
- 31.** Un objetivo importante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es ampliar su representación en la economía informal. Cabe la posibilidad de que los trabajadores y los empleadores que ejercen actividades informales deseen afiliarse a los sindicatos y las organizaciones de empleadores existentes, o quieran constituir los suyos propios. La función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es fundamental en ambos casos, a saber, extender la afiliación y los servicios a los empleadores y los trabajadores de la economía informal, y alentar y apoyar la creación y el desarrollo de nuevas organizaciones representativas, accesibles, transparentes, responsables, basadas en la afiliación de nuevos miembros y gestionadas democráticamente, e incluirlas en los procesos de diálogo social.
- 32.** Tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores pueden desempeñar una importante función de promoción que consiga llamar la atención de los interlocutores tripartitos sobre las causas subyacentes de la informalidad y les incite a tomar medidas destinadas a abordarlas y a eliminar las barreras de entrada a las actividades económicas y sociales generales. Asimismo, pueden ejercer presión sobre las autoridades públicas para que se creen instituciones transparentes y se establezcan mecanismos que suministren servicios y sirvan de nexo a la economía informal. Las estrategias innovadoras y eficaces y las prácticas óptimas que han utilizado las organizaciones de empleadores y los sindicatos de distintas partes del mundo para llegar a los trabajadores y empresas de la economía informal, reclutarlos, organizarlos o ayudarlos deberían difundirse y compartirse de forma más generalizada.

-
- 33.** Las organizaciones de empleadores, en colaboración con otras organizaciones o instituciones pertinentes o mediante ellas, podrían ayudar a las unidades económicas que ejercen actividades económicas en la economía informal de muy diversas formas, por ejemplo proporcionándoles acceso a cierta información que, de lo contrario, les sería difícil conseguir, como la relativa a los reglamentos gubernamentales o las oportunidades del mercado, o el acceso a la financiación, los seguros, la tecnología y otros recursos. Asimismo, podrían ampliar la ayuda empresarial y los servicios básicos con miras a la mejora de la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión del personal, la contabilidad y otros aspectos. Podrían contribuir a desarrollar un programa de promoción especialmente orientado a las necesidades de las microempresas y las pequeñas empresas. Otro aspecto importante de las organizaciones de empleadores es que podrían actuar como intermediarias en el establecimiento de vínculos entre las empresas informales y las empresas formales, una posibilidad cada vez más frecuente como consecuencia de la globalización. También podrían emprender actividades adaptadas a las necesidades de la economía informal que puedan dar lugar a importantes resultados, como la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, la mayor colaboración laboral o el aumento de la productividad.
- 34.** A través de programas de difusión y educación, los sindicatos pueden sensibilizar a los trabajadores de la economía informal sobre la importancia de tener representación colectiva. Asimismo, pueden hacer todo lo posible por incluir a los trabajadores de la economía informal en los convenios colectivos. Puesto que las mujeres son mayoría en la economía informal, los sindicatos deberían crear o adaptar estructuras internas que promuevan la participación y la representación de las mujeres y tengan en cuenta sus necesidades específicas. Los sindicatos pueden proporcionar servicios especiales a los trabajadores de la economía informal, como información sobre sus derechos legales, los proyectos de promoción y educación, la asistencia jurídica, los seguros médicos, los sistemas de créditos y préstamos y el establecimiento de cooperativas. No obstante, estos servicios no deberían considerarse ni un sustituto de la negociación colectiva ni una forma de eximir a los gobiernos de sus responsabilidades. Asimismo, es necesario desarrollar y promover estrategias positivas para luchar contra toda forma de discriminación, aspecto al que los trabajadores de la economía informal son particularmente vulnerables.
- 35.** La OIT debería valerse de su mandato, estructura tripartita y competencias para abordar los problemas que plantea la economía informal. El enfoque basado en los déficit de trabajo es particularmente encomiable, y debería seguir adoptándose. El enfoque de la OIT tendría que reflejar la gran variedad de situaciones que se dan en la economía informal y sus causas subyacentes. También debería ser global y abarcar la promoción de los derechos, el empleo decente, la protección social y el diálogo social. Asimismo, debería centrarse en ayudar a los Estados Miembros a abordar cuestiones relacionadas con la gobernanza, la creación de empleo y la lucha contra la pobreza. La OIT debería tomar en consideración las dificultades conceptuales que se derivan de la gran diversidad de la economía informal.
- 36.** Los esfuerzos de la Oficina deberían:
- a) atender mejor las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en toda la Organización, en particular en el marco de las políticas y los programas existentes;
 - b) consolidar su enfoque tripartito en todas las actividades relativas a ese ámbito y, en especial, garantizar una estrecha colaboración con las Oficinas de Actividades para los Trabajadores y los Empleadores y la participación activa de éstas en todos los aspectos del programa de trabajo, en particular en lo que se refiere a su concepción;

-
- c) incluir un programa de trabajo bien definido y de gran notoriedad, que disponga de recursos y capaz de reunir personal especializado, en particular expertos en materia de actividades de los trabajadores y los empleadores;
 - d) estar vinculados, de forma lógica e integrada, a las principales estrategias y los programas InFocus de la OIT como el Programa de Trabajo Decente, la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, el Programa Global de Empleo o la defensa de los objetivos generales de la igualdad de género y la lucha contra la pobreza; posibilitar el uso de las competencias y la experiencia multidisciplinarias de los cuatro sectores técnicos e intervenir de forma eficaz en todos los sectores y estructuras exteriores. Asimismo, habría que establecer vínculos con las principales iniciativas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la Red de Empleo de los Jóvenes;
 - e) estar organizados de forma innovadora y eficaz a fin de centrarse en las competencias particulares y/o conjuntas de los expertos en derecho laboral, erradicación de las peores formas de trabajo infantil, igualdad de oportunidades, aspectos sociales de la globalización, inspección del trabajo, diálogo social, protección social, desarrollo de microempresas y pequeñas empresas y políticas de empleo, así como en las de los especialistas en actividades de los trabajadores y los empleadores, con miras a desarrollar estrategias especialmente concebidas para abordar las causas y las repercusiones que se hayan determinado respecto de los déficit de trabajo decente, contribuyendo así a la lucha contra la pobreza;
 - f) velar por que las actividades en materia de asistencia técnica integren a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal en la economía formal y estén concebidas a tal fin;
 - g) quedar reflejados en el programa y presupuesto ordinario y en las prioridades de asistencia técnica y financiarse mediante recursos del presupuesto ordinario o extrapresupuestarios adecuados.

37. Los ámbitos prioritarios concretos del programa de trabajo y la asistencia técnica de la OIT deberían ser los siguientes:

- a) cooperar con los Estados Miembros a fin de elaborar y ejecutar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, una política nacional tendiente a incorporar a los trabajadores y las actividades informales en la economía formal;
- b) hacer especial hincapié en eliminar las barreras que impiden hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular las de los marcos jurídicos e institucionales;
- c) determinar las barreras que existen a la aplicación de las normas del trabajo más pertinentes para los trabajadores de la economía informal y ayudar a los mandantes tripartitos a desarrollar leyes, políticas e instituciones que apliquen esas normas;
- d) determinar las barreras jurídicas y prácticas que existen a la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores en la economía informal, y ayudarlos a organizarse;
- e) recopilar y divulgar los ejemplos y los modelos de prácticas óptimas en relación con las estrategias innovadoras y eficaces utilizadas por las organizaciones de empleadores y los sindicatos para llegar a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, reclutarlos y organizarlos;

-
- f)* poner en marcha programas y políticas para crear empleos decentes y oportunidades en materia de educación, capacitación y formación a fin de ayudar a los trabajadores y los empleadores a incorporarse a la economía formal;
 - g)* abordar las esferas de la economía informal en las que el trabajo infantil es frecuente, a fin de ayudar a los Estados Miembros a concebir y aplicar políticas y programas de erradicación del trabajo infantil;
 - h)* aplicar las políticas y los programas de la OIT sobre la mejora de la empleabilidad, las competencias y la formación, la productividad y la iniciativa empresarial para atender la gran demanda de empleo y medios de subsistencia, de manera que se respeten las normas del trabajo y se posibilite el acceso a la economía formal;
 - i)* prestar asistencia a los Estados Miembros para que desarrollen marcos jurídicos y normativos apropiados y favorables en los que se garanticen los derechos y los títulos de propiedad, y fomenten y apoyen la creación y el desarrollo sostenido de empresas y su transición de la economía informal a la formal;
 - j)* integrar los problemas y las soluciones a los desafíos que a menudo se plantean en relación con la economía informal en las estrategias de lucha contra la pobreza, en particular los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP);
 - k)* promover la nueva campaña, acordada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, para la mejora y ampliación de la cobertura de la seguridad social a todas las personas que necesiten protección social y en especial las que se encuentran en la economía informal, entre otras cosas, mediante el desarrollo y la aplicación experimental de ideas innovadoras como el fondo fiduciario mundial de solidaridad social;
 - l)* abordar el problema de la discriminación en la economía informal y velar por que las políticas y los programas se destinen específicamente a las personas más vulnerables, en especial las mujeres, los jóvenes en busca de su primer empleo, los trabajadores de edad despedidos como consecuencia de una reducción de plantilla, los migrantes y las personas que han contraído o padecen el VIH/SIDA;
 - m)* favorecer un mayor entendimiento de la relación existente entre la economía informal y la feminización del trabajo, así como determinar y aplicar estrategias que garanticen a las mujeres la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute del trabajo decente;
 - n)* ayudar a los Estados Miembros a recopilar, analizar y divulgar estadísticas desglosadas y coherentes sobre la magnitud, la composición y la contribución de la economía informal que ayuden a identificar grupos concretos de trabajadores y unidades económicas de la economía informal y sus problemas, y que sirvan de base para formular programas y políticas apropiados;
 - o)* ampliar la base de conocimientos sobre cuestiones de gobernanza en la economía informal, así como las soluciones y prácticas óptimas para abordar esas cuestiones;
 - p)* reunir y difundir información sobre las distintas transiciones a la economía formal, la manera en que se fomentaron y los factores que propiciaron su éxito;
 - q)* tomar la iniciativa y colaborar con otras instituciones pertinentes cuyas competencias se complementen con las de la OIT para abordar las cuestiones que plantea la economía informal;

-
- r)* colaborar con otras organizaciones internacionales, por ejemplo las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, para establecer un diálogo que permita evitar repeticiones innecesarias y determinar y compartir las competencias, mientras la propia OIT desempeña una función de liderazgo.

INDICE

Página

Sexto punto del orden del día: La economía informal (discusión general)

Informe de la Comisión de la Economía Informal	1
Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal.....	60
Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal	61